

URGENSI PENGATURAN TERRITORIAL PENJUALAN GAS UNTUK MENGATASI KELANGKAAN GAS

Lona Degesya

Abstrak

This article explain the urgency toward natural gas regulation's that reflected out from scarcity was happened in many times. It has become repeatedly tends because here the government has no control to natural gas distribution under the recent law concerning oil and gas business's. The author suggested that government's action is to take control through natural gas distribution and not only concerning price and selling precentage. Government authority has been given under article 33 of Indonesian Constitution (UUD 1945). Regulation towards natural gas distribution meant here is concerning territory limitation (domestic and foreign market orientation) that keep the mission to social welfare.

Kata kunci: hukum administrasi negara, pengaturan, distribusi gas, urgensi

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana kita ketahui dari berbagai media massa, saat ini Indonesia mengalami kelangkaan gas yang sangat serius. Demikian seriusnya kelangkaan gas itu hingga mengakibatkan beberapa pabrik pupuk terancam tutup dan bahkan diantaranya ada yang sudah tutup sama sekali. Akibat selanjutnya sudah jelas, yaitu terjadi kelangkaan pupuk dimana-mana dan ini tentunya membahayakan kestabilan penyediaan pangan nasional.

Ternyata kelangkaan gas tidak hanya dialami oleh perusahaan pupuk, akan tetapi juga dialami oleh perusahaan lain. Diantaranya yang juga cukup serius adalah yang dialami oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN). Akibat kelangkaan gas tersebut beberapa pembangkit listrik PLN yang seharusnya dapat dioperasikan secara lebih efisien dengan menggunakan Bahan Bakar Gas (BBG), terpaksa dioperasikan dengan Bahan Bakar Minyak (BBM) yang harganya jauh lebih mahal. Dalam hubungan ini patut dicatat mengenai besarnya inefisiensi yang dialami oleh PLN akibat terjadinya kelangkaan gas tersebut yang untuk Pulau Jawa dan Bali saja mencapai 23 triliun rupiah pada tahun 2005 seperti yang akan diuraikan pada bab berikutnya.

Pupuk dan listrik merupakan dua jenis barang yang secara langsung menyangkut hajat hidup rakyat banyak. Oleh karenanya, kelangkaan gas yang mengakibatkan terganggunya produksi pupuk dan terjadinya inefisiensi yang sangat besar pada perusahaan listrik harus menjadi perhatian yang serius dari semua pihak terutama pemerintah.

Pada kenyataannya, Indonesia tergolong sebagai negara penghasil gas yang besar, bahkan untuk LNG (liquid natural gas), misalnya, Indonesia tercatat sebagai pengeksport LNG terbesar di dunia. Dengan demikian, terjadinya kelangkaan gas tersebut sangat ironis, karena disatu sisi Indonesia merupakan penghasil gas besar bahkan pengeksport gas dalam bentuk LNG terbesar, sedangkan di sisi lain perusahaan pupuk dan perusahaan listrik (PLN) yang produksinya menyangkut hajat hidup rakyat banyak justru kekurangan gas. Ini sama dengan pepatah yang mengatakan "ayam mati kelaparan dilambung padi".

Dari apa yang diuraikan di atas, setidaknya akan muncul 2 (dua) pertanyaan, yaitu :

1. Mengapa kelangkaan gas dapat terjadi di Indonesia mengingat Indonesia tergolong sebagai penghasil gas yang besar dan bahkan tergolong pengeksport gas dalam bentuk LNG terbesar di dunia? dan
2. Langkah apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi kelangkaan gas tersebut?

Terjadinya kelangkaan gas dalam negeri seperti diuraikan diatas bukan dikarenakan produksi gas yang dihasilkan dari bumi Indonesia tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri, melainkan lebih disebabkan oleh kelemahan pengaturan menyangkut pendistribusian antara kebutuhan untuk dalam negeri dan untuk ekspor. Sebagaimana akan diuraikan dalam Bab II, pendistribusian hasil produksi gas Indonesia lebih mengutamakan ekspor daripada keperluan dalam negeri. Ekspor Gas Indonesia pada tahun 2005 berjumlah 39,4 miliar MMBTU sementara untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri hanya disediakan sebesar 35,6 miliar MMBTU.

Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai sebab-sebab kelangkaan gas terutama dikaitkan dengan lemahnya pengaturan pendistribusian hasil produksi gas alam Indonesia serta dampaknya terhadap industri dalam negeri terutama terhadap industri pupuk dan industri listrik (PLN). Sedangkan mengenai solusi untuk mengatasi

permasalahan tersebut berupa perlunya pengaturan distribusi penjualan hasil produksi gas Indonesia akan dibahas dalam Bab tersendiri.

Tujuan diadakannya penulisan ini secara umum adalah untuk menelaah lebih lanjut penyebab kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia dan memberikan solusi untuk mengatasinya melalui pengaturan yang tepat mengenai gas. Masalah kelangkaan gas ini perlu diteliti secara lebih mendalam untuk menemukan apa yang sebenarnya menjadi faktor utama langkanya gas di Indonesia dan memberikan solusi dengan membuat pengaturan yang tepat mengenai gas agar krisis gas tidak terjadi lagi.

Penelitian ini juga bertujuan untuk membahas secara lebih mendalam besarnya dampak-dampak dari kelangkaan gas yang menegaskan bahwa betapa perlunya pengaturan yang tepat atas gas sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Tujuan khusus penulisan ini yaitu:

1. Mengetahui sejauh mana penguasaan negara atas gas yang merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Penulisan ini juga secara khusus bertujuan untuk mengetahui apakah pengaturan gas dalam Undang-Undang Minyak dan Gas bumi (UU Migas) saat ini sudah cukup sehubungan dengan terjadinya krisis gas yang melanda Indonesia. Pengaturan gas dalam UU Migas saat ini dihubungkan dengan kondisi kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia sehingga akan didapat gambaran mengenai pengaturan gas yang ada saat ini serta kekurangannya agar dapat memberikan solusi yang terbaik dalam mengatasi masalah kelangkaan gas.

Tipe perencanaan penelitian dalam artikel ini adalah studi kepustakaan. Tipologi Penelitian yang digunakan dalam makalah ini dilihat dari sudut bentuknya adalah penelitian preskriptif karena bertujuan memberikan jalan keluar untuk mengatasi kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia dengan menerapkan pengaturan mengenai wilayah penjualan gas. Apabila dilihat dari sudut penerapannya, tipologi penelitian yang digunakan adalah penelitian berfokus masalah dimana dalam penelitian ini permasalahan yang diteliti dilihat kaitannya antara pengaturan gas yang sudah ada di Indonesia dengan kelangkaan gas yang melanda. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer disini berupa

peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku, makalah, artikel dari internet, majalah, koran dan skripsi dari kalangan hukum yang menunjang dalam penelitian ini. Dalam pengumpulan data, penelitian ini menggunakan alat studi dokumen. Metode analisa data menggunakan pendekatan kualitatif yang menyoroti sebab dan dampak dari kelangkaan gas yang terjadi dan solusi yang hendak dicapai agar gas dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bentuk penelitian ini adalah penelitian preskriptif analitis karena ditujukan untuk mendapatkan solusi atas krisis gas yang terjadi di Indonesia dan membuat bentuk pengaturan yang tepat agar gas sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

II. Kelangkaan Gas Di Indonesia Dan Dampaknya

A. Gambaran Gas di Indonesia

Peperangan yang terjadi silih berganti di Timur Tengah yang dimulai dengan perang Oktober 1973 telah membawa dampak beruntun terhadap kenaikan harga minyak dunia. Kenaikan harga minyak tersebut membawa pengaruh yang besar dalam perekonomian banyak negara, termasuk juga bagi Indonesia. Pengaruh besar itu berupa adanya pergeseran orientasi penggunaan energi primer, terutama di negara industri dan juga negara berkembang. Seperti diketahui, saat perang Oktober 1973 misalnya, negara-negara arab pengekspor minyak melakukan embargo ekspor ke Amerika Serikat (AS) dan sekutunya. Akibatnya bukan hanya harga minyak dunia terus melejit, tapi juga muncul kekhawatiran jika kelak pasokan minyak dari Timur Tengah terhenti sama sekali.

Sejak embargo minyak pada tahun 1973 itu banyak negara industri mulai merancang strategi mengurangi ketergantungan akan minyak, terutama negara yang pasokan minyaknya bersumber dari Timur Tengah atau Teluk Persia. Banyak langkah kebijakan energi negara-negara industri itu yang berhasil. Pertama, upaya menghemat penggunaan energi khususnya hemat minyak. Bahkan negara industri seperti Jepang mampu mengekspor aneka rupa peralatan/mesin/alat listrik serta kendaraan yang hemat energi. Kedua, mereka berhasil menemukan sumber minyak sendiri yang semula tidak diperhatikan karena dihitung secara ekonomis biaya produksinya mahal. Misalnya munculnya minyak dari Laut Utara, Inggris dan Norwegia sehingga

mereka bisa menjadi negara pengekspor minyak yang ikut mempengaruhi harga minyak dunia. Ketiga, mereka menggalakkan upaya diversifikasi energi dengan menghasilkan energi alternatif. Antara lain menggalakkan kembali penggunaan batu bara, tenaga air, hingga upaya pemanfaatan energi surya, panas bumi, bahkan energi nuklir.¹

Dalam konteks ini, salah satu energi alternatif yang cukup besar potensinya untuk menjadi pengganti minyak bumi adalah Gas Alam atau Gas Bumi atau Gas. Salah satu pertimbangan pokoknya adalah karena harga gas alam jauh lebih murah daripada minyak bumi. Sebagai contoh, biaya produksi pembangkit listrik yang menggunakan Bahan Bakar Gas jauh lebih murah ketimbang pembangkit listrik yang menggunakan Bahan Bakar Minyak (BBM).²

Perkembangan pesat perusahaan gas Indonesia pada dasarnya dicapai melalui tiga tahap pertumbuhan. Tahap pertama berlangsung sejak kemerdekaan sampai dengan awal 80-an. Pada tahap ini pengembangan gas diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang masih sangat terbatas seperti untuk bahan baku pabrik pupuk dan Perusahaan Listrik Negara (PLN). Dengan meningkatnya kebutuhan gas di dalam negeri, kebijaksanaan penggunaan gas kemudian diarahkan ke arah diversifikasi pemakaian.³ Berdasarkan atas kebijaksanaan tersebut, jumlah produksi gas yang dihasilkan per tahun tidak seluruhnya dikonversikan menjadi Liquid Natural Gas /LNG (gas yang dibekukan) untuk diekspor. Pada tahap ini dilakukan penandatanganan kontrak LNG jangka panjang (20 tahun) dengan Jepang sebagai pembeli pada tahun 1973 dan 1981. Tahap kedua dimulai tahun 1986. Pengembangan gas mulai diarahkan sebagai bahan bakar alternatif pengganti BBM yang disebut Compressed Natural Gas (CNG) atau Bahan Bakar Gas (BBG). Gas yang diperlukan untuk BBG pada saat ini diperoleh dari hasil konservasi gas alam yang sebelumnya dibakar (flared). Tahap ketiga dimulai di pertengahan dekade 1990-an. Tahap ini terjadi ditandai dengan dilakukannya perpanjangan kontrak-kontrak LNG yang ada, yaitu Kontrak Penjualan 1973 dan Kontrak Penjualan 1981. Produksi gas telah mendukung kemajuan ekspor gas Indonesia dengan pesat. Pada

¹ *Potensi Gas Bumi*, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1994/11/24/0004.html>, 24 November 2004.

² Lampiran I

³ REPELITA III

tahun 1997 Indonesia merupakan negara pengekspor gas terbesar di dunia dengan volume ekspor 27,35 juta ton dengan nilai lima miliar dolar AS dan mencapai puncaknya pada tahun 1999 dengan perkiraan volume ekspor sebesar 29,6 juta ton.⁴

Gas bumi memiliki peranan yang penting dalam industri nasional, sebagai sumber energi dan bahan baku dalam negeri, dan sebagai sumber penerimaan negara dan devisa. Selama ini produksi gas bumi nasional telah dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri, maupun untuk ekspor. Pemanfaatan untuk dalam negeri di antaranya adalah untuk pembangkit listrik, industri pupuk, industri petrokimia, dan lain-lain.

Sebagai gambaran perbandingan produksi gas Indonesia yang digunakan di dalam negeri dan untuk di ekspor dapat ditunjukkan dengan data berikut ini. Produksi gas Indonesia sebesar 75 miliar meter kubik dan konsumsi sebesar 35,6 miliar meter kubik. Tetapi dibandingkan dengan ekspor yang sebesar 39,40 miliar meter kubik, ternyata angka produksi tersebut mengalami kekurangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Ini terjadi karena jumlah yang di ekspor terlalu banyak.⁵

B. Gas sebagai Bahan Bakar bagi Pabrik Pupuk dan Pembangkit Listrik

Penggunaan gas sangat diperlukan untuk menjalankan industri termasuk industri yang menghasilkan barang atau benda untuk kemandirian umum (*public utility*). Industri pupuk dan perusahaan listrik menghasilkan barang atau benda untuk *public utility*. Kedua industri itu diangkat dalam tulisan ini sebagai contoh dari perusahaan yang menggunakan gas untuk berproduksi.

Keberadaan industri pupuk sangat vital mengingat Indonesia adalah negara agraris yang sangat bergantung pada sektor pertanian. Pupuk merupakan bahan yang sangat urgen yang dibutuhkan oleh para petani untuk mendapatkan hasil pertanian yang lebih besar seperti beras, jagung, dan lainnya. Beras merupakan bahan makanan pokok masyarakat Indonesia sehingga persoalan ketersediaan pupuk menjadi persoalan yang secara langsung menyangkut ratusan juta petani

⁴ F. Abda'oe dan H. Bahardin. "Prospek LNG Indonesia Selama Program Pembangunan Jangka Panjang II". (Jakarta: Hupmas Pusat Pertamina. 1996).

⁵ *Indonesia Masih Eksportir LNG No 1 Di Dunia*, <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0407/08/ekonomi/1136753.htm>>, 8 Juli 2004.

Indonesia dan secara tidak langsung menyangkut seluruh rakyat Indonesia yang pangannya tergantung dari hasil pertanian.

Akan halnya industri listrik yang di Indonesia dijalankan oleh Perusahaan Listrik Negara telah pula melakukan diversifikasi bahan bakar dengan melakukan modifikasi pembangkit tenaga sedemikian rupa sehingga suatu pembangkit listrik dimungkinkan menggunakan alternatif bahan bakar minyak bumi atau gas alam yang disebut dengan istilah pembangkit *dual firing*. Menurut keterangan pejabat PLN yang berhasil dihubungi, dikatakan bahwa semua pembangkit listrik di Jawa dan Bali sudah *dual firing*. Dengan demikian, semua pembangkit di Jawa dan Bali tersebut dapat dioperasikan dengan bahan bakar gas yang harganya jauh lebih murah daripada minyak bumi.

Dalam industri listrik biaya produksi pembangkit listrik yang berbahan bakar gas jauh lebih hemat dibandingkan bila menggunakan bahan bakar minyak bumi. Apabila suatu pembangkit listrik menggunakan bahan bakar gas maka komponen biaya bahan bakarnya hanya sebesar Rp. 192 per kwh sedangkan apabila menggunakan minyak sebagai bahan bakar, maka komponen biaya bahan bakar sebesar Rp. 1.560 per kwh. Artinya komponen biaya bahan bakar minyak delapan (8) kali komponen biaya bahan bakar gas. Atau dengan kata lain penghematan biaya apabila menggunakan bahan bakar gas dibanding bahan bakar minyak adalah sebesar 1.300 per kwh.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dari hematnya pemakaian bahan bakar gas, bisa ditunjukkan dari data pembangkit di Jawa dan Bali, mengingat 80% pendapatan PLN bersumber dari Jawa-Bali. Dari data yang diperoleh mengenai perbandingan biaya BBM dan BBG pada pembangkit listrik *dual firing* yang ada di Jawa dan Bali diperoleh gambaran sebagai berikut. Apabila pembangkit-pembangkit tersebut dioperasikan dengan bahan bakar minyak maka akan menghabiskan dana untuk bahan bakar sebesar Rp 28.387 triliun, sementara kalau memakai gas hanya menghabiskan dana Rp. 5.011 triliun. Berarti apabila pembangkit-pembangkit tersebut menggunakan BBG, maka terjadi penghematan biaya terjadi penghematan biaya sebesar Rp. 23 triliun⁶.

⁶ Lampiran I

C. Kelangkaan Gas di Indonesia dan Dampaknya

Sebagaimana disampaikan diatas, produksi gas Indonesia tahun 2004 sebesar 75 miliar meter kubik dan konsumsi sebesar 35,6 miliar meter kubik. Tetapi dibandingkan dengan ekspor yang sebesar 39,40 miliar meter kubik, ternyata angka produksi tersebut mengalami kekurangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Ini terjadi karena jumlah yang di ekspor terlalu banyak.

Tingkat permintaan gas di luar negeri cukup besar. Hal ini membuat para produsen gas lebih memilih untuk menjual gas yang telah mereka olah ke luar negeri karena harga jual gas di luar negeri lebih tinggi daripada di dalam negeri. Menurut Anggota Asosiasi Perminyakan Indonesia Rashid I. Mangunkusumo, harga jual gas untuk industri dalam negeri belum menguntungkan, karena masih di bawah US\$ 3 per *million British thermal unit (MMBtu)*, sedangkan jika dijual ke luar negeri harganya mencapai US\$ 6-7.⁷ Ekspor gas dalam jumlah besar pun terjadi. Akibat yang terjadi adalah pasokan gas di dalam negeri sedikit dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri. Sehingga yang terjadi adalah kelangkaan gas yang dialami Indonesia saat ini.

Kelangkaan gas ini menimbulkan dampak yang luar biasa, khususnya pada industri-industri yang menggunakan gas sebagai bahan bakarnya. Dampak kelangkaan gas inilah yang kini dirasakan oleh pabrik-pabrik pupuk dan perusahaan listrik. Berdasarkan data yang didapat dari Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), industri pupuk dan industri pembangkit listrik merupakan konsumen gas terbesar di dalam negeri.

⁷ *Ekspor Gas Masih Dilanjutkan*, <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/03/28/brk.20060328-75625.id.html>>. 28 Maret 2006

Tabel 2

Sektor Industri	Volume (MSCF)	%
Pupuk dan Petrokimia	265.701	10,61
Pembangkit listrik	195.300	7,80
Gas Kota	82.743	3,30
Pengilangan BBM	30.892	1,23
LPG Plant	26.611	1,06
Pabrik Semen	2.751	0,11
Lain-lain	159.509	6,37

Sumber: BPPT

Ket: MSCF merupakan satuan standar kaki kubik

Mengenai kelangkaan gas ini dapat dilihat lebih jelas pengaruhnya pada industri pupuk dan industri listrik seperti yang akan diuraikan dibawah ini.

1. Kelangkaan Gas pada Pabrik Pupuk

Indonesia adalah negara agraris. Sebagian besar penduduknya menandalkan hidup pada bidang pertanian. Bidang pertanian erat kaitannya dengan pupuk. Pupuk

digunakan oleh para petani untuk menyuburkan pertanian. Para petani memproduksi beras yang merupakan makanan pokok bangsa Indonesia. Dengan demikian pupuk sangat berguna bagi bangsa Indonesia. Sedikitnya pasokan gas pada pabrik pupuk mengakibatkan pabrik pupuk sulit untuk memproduksi. Akibatnya pupuk yang dihasilkan juga sedikit. Para petani pada akhirnya sulit memproduksi beras karena langkanya pupuk. Oleh karena itu, langkanya gas secara tidak langsung telah berdampak pada bangsa Indonesia.

Ditutupnya pabrik pupuk PT ASEAN Aceh Fertilizer (PT AAF) mencuatkan masalah kelangkaan pasokan gas. PT AAF sejak 23 Agustus 2003 sudah tidak menerima pasokan gas. Pada awal 2006 PT ASEAN Aceh Fertilizer (AAF) secara resmi mengumumkan rencana likuidasinya.⁸ Itulah akhir dari BUMN yang dibentuk pada 12 April 1979 dengan berlandaskan pada Deklarasi Bangkok tahun 1967. Dalam deklarasi tersebut, negara-negara ASEAN sepakat untuk memberikan iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya kerja sama. AAF merupakan wujud dari salah satu kesepakatan di bidang perekonomian.

Terjadinya kelangkaan gas ini sangat disayangkan karena PT AAF misalnya, pernah mengukir prestasi sebagai pabrik yang memproduksi tertinggi di dunia (695.826 MT) pada tahun 1997, untuk kapasitas pabrik single line 570.000 MT design. Total produksi pupuk AAF mencapai 600.000 MT per tahun dengan pendapatan Rp 700 miliar per tahun.⁹ Namun seiring berjalannya waktu, nasib AAF semakin menyedihkan karena sangat sedikitnya pasokan gas. Produksi AAF pun akhirnya mulai terhenti setelah pasokan gas dari ExxonMobil dihentikan karena negosiasi harga gas antar kedua perusahaan yang dilakukan sejak awal tahun 2003 tidak membuahkan hasil.

Perlu dicatat bahwa AAF memiliki kapasitas produksi urca sebanyak 600.000 ton dan amoniak 330.000 ton dengan kebutuhan pasok gas sekitar 496.000 meter kubik per tahun atau sekitar US\$30-40 juta. Selama 2002, AAF bisa meraup

⁸ PT. AAF Resmi Dilikuidasi. <<http://www.pusri.com/artikel/0202/2006.htm>>. 2 Februari 2006

⁹ *Ibid.*

keuntungan US\$22 juta diluar pajak dari produksi ureanya. Sehingga tahun 2003 ada potensi kerugian dari keuntungan penjualan pupuk sebesar US\$ 21 juta per tahun dan biaya operasional US\$ 6 juta.¹⁰

Perekonomian di desa-desa yang bergantung kepada aktivitas AAF kini makin lesu, para pelaku usaha kecil dan koperasi yang jumlahnya mencapai 2.772 orang yang menjadi mitra binaan PT AAF kini juga terkena imbasnya. Dapat kita bayangkan dampak turunan yang terus akan muncul, bukan mustahil situasi ini akan berujung pada terganggunya stabilitas politik dan ekonomi pangan nasional.¹¹

Sementara itu, PT Pupuk Iskandar Muda (PT PIM) terancam tutup. Sejak September 2005 PIM berhenti beroperasi karena tidak adanya pasokan gas. Kontrak pembelian gas dari Exxon Mobil berakhir dan tidak diperpanjang lagi. PIM I diprediksi akan mengalami kerugian Rp. 16 miliar per bulan ditambah lagi dengan hilangnya kesempatan pendapatan (opportunity loss) sebesar Rp 25 miliar per bulan. Produksi urea dari PIM sebesar 570.000 ton per tahun sangat dibutuhkan masyarakat Aceh dan Sumatra Utara.¹²

PT Pupuk Kujang Cikampek juga mengalami nasib yang serupa karena pasokan gas belum tersedia. Para petani di wilayah tempat PT Pupuk kujang ini beroperasi mengeluhkan terjadi kelangkaan pupuk dan mahalnya harga pupuk di pasaran padahal mereka sedang memerlukan pupuk untuk pemupukan tanam padi gadu (musim tanam kedua) yang rata-rata kini sudah berusia 10 hingga 15 harian. Saat ini terdapat seribu hektar lebih tanaman padi yang sedang memerlukan pemupukan, misalnya di areal persawahan milik para petani di Desa Jame Laer dan Cihuni. Kalau pun ada pupuk, harganya mencapai Rp 140 ribu hingga Rp 150 ribu per kuintalnya. Sesuai harga eceran tertinggi yang

¹⁰ *Melongok Krisis Energi di Lhokseumawe, NAD*, <<http://www.jatam.org/indonesia/newsletter/uploaded/gg42.html>>, 14 April 2006.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid*

ditetapkan pemerintah pupuk urea per kuintalnya mestinya dijual Rp 105 ribu.¹³

Begitu pula dengan kondisi yang dialami Pupuk Kaltim. Meski perpanjangan kontrak dengan ladang gas Bontang telah ditandatangani, namun seiring meroketnya harga minyak bumi, harga gas yang dikenakan pada pabrik pupuk yang tergolong tua ini juga tidak bisa dibilang murah, yakni mencapai US\$2,40 per MMBTU dari harga semula US\$1,85 per MM BTU.¹⁴

Oleh karena bahan bakar yang digunakan pabrik pupuk adalah gas, maka kelangkaan pupuk tidak dapat dipisahkan dari kelangkaan gas yang melanda Indonesia. Kelangkaan terjadi akibat besarnya ekspor gas ke luar negeri. Hal ini terjadi karena tidak tepatnya pengaturan distribusi gas. Selama ini, pendistribusian gas tidak menghiraukan kebutuhan dalam negeri yang akibatnya terlihat saat ini.

2. Kelangkaan Gas pada Pembangkit Listrik

Disamping pabrik pupuk, industri yang juga terkena dampak dari kelangkaan gas ini adalah industri listrik sebagai konsumen gas terbesar kedua di Indonesia setelah pabrik pupuk, yaitu PLN dan anak perusahaannya seperti PT Indonesia Power dan PT Pembangkit Jawa Bali (PJB).¹⁵

Dalam beberapa tahun terakhir PLN mengalami kurangnya pasokan gas alam ke beberapa unit PLTG atau PLTGU. Akibat sedikitnya pasokan BBG untuk pembangkit listrik, PLN harus menggunakan BBM yang harganya lebih mahal. Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa dengan pemakaian BBG untuk pembangkit *dual firing* di Jawa dan Bali, PLN dapat melakukan efisiensi sebesar 23 triliun rupiah. Perlu dicatat bahwa perhitungan efisiensi ini adalah dibatasi pada akibat kelangkaan gas. Inefisiensi yang terjadi karena hal lain, seperti masalah manajemen, tidak dibahas dalam tulisan ini.

¹³ *Pupuk Langka, PT Pupuk Kujang Kecewakan Rakyat*. <<http://www.tempo.interaktif.com/hg/nusa/jawamadura/2006/04/10/brk.20060410-76035.id.html>>, diakses pada tanggal 10 April 2006.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Tabel 2.

Biaya produksi yang besar akibat pemakaian BBM memaksa dinaikkannya harga jual listrik. Seharusnya Tarif Dasar Listrik (TDL) naik sebagaimana yang dikemukakan oleh Ketua Kamar Dagang Industri (Kadin), MS Hidayat.¹⁶ Namun, DPR memutuskan bahwa TDL tidak boleh naik. Akibatnya beban biaya produksi yang besar harus ditanggung oleh Pemerintah.

Dari seluruh uraian diatas, dapat dilihat bahwa penyebab terjadinya kelangkaan gas adalah akibat **tidak adanya ketentuan yang memprioritaskan distribusi gas untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri**. Inilah sebetulnya yang menjadi persoalan utama dalam masalah kelangkaan gas. Tidak adanya pengaturan distribusi gas, menyebabkan para produsen gas leluasa untuk melakukan ekspor ke luar negeri tanpa memperhatikan kebutuhan dalam negeri. Akibat yang terjadi adalah kelangkaan gas di dalam negeri.

III. Urgensi Pengaturan Wilayah Penjualan Gas Dalam Mengatasi Kelangkaan Gas

A. Pengaturan Penjualan Gas di Indonesia

1. Penguasaan Negara atas Gas Bumi

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai pengelolaan sumber daya alam yang tercantum dalam pasal 33. Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Hal ini ditegaskan lebih lanjut dalam penjelasan pasal 33. Dikatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat sehingga karenanya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari penjelasan pasal 33 ini dapat kita lihat bahwa monopoli, oligopoli, maupun praktek kartel bukanlah suatu bentuk pengelolaan sumber daya alam yang diperbolehkan. Cabang-cabang produksi yang penting

¹⁶ Kadin Minta Tarif Listrik Naik Setelah Juli, <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/01/28/brk,20060128-73092.id.html>>, 28 Januari 2006

dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian bunyi pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Dari bunyi pasal ini dapat disimpulkan bahwa wewenang pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya berada pada negara. Pengertian "dikuasai oleh negara" menurut Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya atas *judicial review* Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan 'bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya', termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuur*), pengaturan (*regeling*), pengelolaan (*beheer*), dan pengawasan (*toezichthouden*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya, negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷

¹⁷ Keputusan Mahkamah Konstitusi No 002/PUU-I/2003 mengenai Judicial Review Undang-Undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, 24 Desember 2004.

Dalam menentukan apakah gas merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dikuasai oleh negara terpulang kepada penilaian pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk membentuk Undang-Undang. Dalam konsiderans "Menimbang" huruf b UU Migas dinyatakan:

Bahwa 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". Dengan demikian, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berpendirian bahwa gas bumi adalah cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga oleh karenanya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Mekanisme Pengelolaan Gas di Indonesia

Sebelum UU Migas Tahun 2001 berlaku, kegiatan usaha penyediaan gas mulai dari pencarian wilayah yang mengandung gas bumi hingga penjualannya dilakukan secara terintegrasi. Dengan berlakunya UU Migas pada tahun 2001, usaha penyediaan gas terbagi atas dua kegiatan, yakni kegiatan di sektor hulu dan kegiatan di sektor hilir.

Kegiatan di sektor hulu terdiri atas kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Kegiatan eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Gas Bumi di suatu tempat¹⁸. Setelah menemukan cadangan Gas Bumi, maka tahap pengolahan gas selanjutnya adalah eksploitasi. Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan menghasilkan Gas Bumi dari suatu wilayah kerja yang telah ditentukan, dimana kegiatan ini terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana

¹⁸ *Op. Cit.*, hal. 6.

pengangkutan, penyimpanan dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya. Kegiatan hulu ini mengandung risiko yang tinggi, karena untuk mencari cadangan gas bumi kadang-kadang harus mengebor sampai 20 (duapuluh) sumur yang mana belum tentu berhasil menemukan cadangan gas bumi yang diinginkan.

Kegiatan di sektor hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga.¹⁹ Pengolahan adalah suatu kegiatan untuk memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu dan nilai tambah Gas Bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan. Gas Bumi yang telah diolah kemudian dipindahkan dengan menggunakan pengangkutan, dalam hal ini pengangkutan gas melalui pipa transmisi dan distribusi. Kegiatan pengangkutan ini adalah untuk memindahkan gas bumi ke tempat penampungan untuk disimpan, dimana nantinya gas bumi ini akan dikeluarkan melalui kegiatan niaga yaitu kegiatan jual-beli dan/atau ekspor-impor gas bumi. Kegiatan niaga seperti jual-beli dan ekspor-impor ini tentu saja tidak lepas dari pengaruh harga dan distribusi gas. Distribusi gas dalam hal ini adalah menjual gas pada teritorial penjualan yang terbagi atas teritorial dalam negeri dan teritorial luar negeri.

B. Urgensi Pengaturan Teritorial Penjualan Gas

1. Pengaturan Penjualan Gas sebelum UU Migas Dijumaterilkan

Sebelum UU Migas diujumaterilkan pada tahun 2004, kegiatan usaha di hulu dikuasai oleh swasta dan kegiatan usaha di hilir dilakukan berdasarkan mekanisme pasar, seperti penentuan harga dan prosentase penjualan. Pengaturan ini jelas terlihat dalam pasal 12 ayat (3), pasal 22 ayat (1), dan pasal 28 ayat (2) dan (3) UU Migas.

Pasal 12 ayat (3) menyatakan bahwa Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan

¹⁹ *Ibid.*

Eksplorasi pada Wilayah Kerja yang telah ditentukan. Dengan adanya kata “*diberi wewenang*”, sebagaimana dalam lapangan hukum administrasi negara, berarti terjadi pelimpahan kekuasaan dari pemberi wewenang, yaitu negara, kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap (swasta). Dengan demikian berdasarkan ketentuan ini, kegiatan usaha di sektor hulu dikuasai oleh swasta dan bukan oleh negara.

Pasal 28 ayat (2) mendalilkan bahwa harga Bahan Bakar Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Hal ini berarti bahwa Pemerintah tidak melakukan kendali atas harga Gas Bumi karena Pemerintah menyerahkannya pada mekanisme pasar. Berdasarkan ketentuan ini, maka kegiatan usaha di sektor hilir yang berkaitan dengan harga diserahkan kepada mekanisme pasar. Jadi pada intinya, UU Migas mengatur bahwa sektor hulu dikuasai swasta dan sektor hilir dikuasai pasar. Pada kedua sektor tersebut tidak ada penguasaan oleh negara.

Kemudian, Pasal 22 ayat (1) menegaskan bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan **paling banyak 25%** bagiannya dari hasil produksi Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dengan demikian tidak ada jaminan ketersediaan gas dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat Indonesia karena dengan ketentuan tersebut berarti pihak swasta dapat menyerahkan hasil dari produksi Gas Bumi ke dalam negeri hanya 1%. Pengaturan porsi penjualan gas inilah yang memberikan dampak yang saat ini kita rasakan, yaitu terjadinya kelangkaan gas akibat besarnya ekspor gas ke luar negeri.

2. Pengaturan Penjualan Gas setelah UU Migas Diujimaterilkan

Pada tahun 2004, UU Migas diujimaterilkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Beberapa pasal ada yang direvisi dan dicabut, diantaranya adalah pasal 12 ayat (3), pasal 22 ayat (1), dan pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berkaitan mengenai penjualan gas.

Kata-kata “*diberi wewenang*” dalam pasal 12 ayat (3) dihapuskan dengan pertimbangan bahwa ketentuan ini bertentangan dengan pasal 4 ayat (2) yang menyatakan bahwa penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh

Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan untuk menyelenggarakan kegiatan di sektor hulu. Dengan direvisinya pasal ini, maka penguasaan di sektor hulu ada pada negara, dan bukan swasta. Namun, swasta tetap dapat melakukan kegiatan di sektor hulu dengan ketetapan dari Menteri. Jadi pada dasarnya sektor hulu masih dikelola oleh swasta, namun bukan dalam arti menguasai.

Pasal 28 ayat (2) dan (3) dinyatakan oleh MK seluruhnya bertentangan dengan UUD 1945 karena dengan menyerahkan harga pada mekanisme pasar tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Menurut MK seharusnya harga Bahan Bakar Gas ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. MK berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, setelah pasal ini dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK, maka Pemerintah memiliki kontrol harga atas Gas Bumi.

Selanjutnya pasal 22 ayat (1) juga direvisi dimana kata-kata **paling banyak** dihapuskan. Mahkamah berpendapat bahwa prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam cabang produksi gas mengandung pengertian bukan hanya harga murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan Bahan Bakar Gas dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat. Pertimbangan MK ini adalah dimaksudkan untuk mengatur prosentase penjualan gas.

Dari uraian di atas maka dapat kita lihat bahwa setelah UU Migas diujimaterilkan, maka sektor hulu dipegang oleh swasta dan sektor hilir dipegang oleh negara. Sayangnya, baik sebelum maupun setelah UU Migas diujimaterilkan, pengaturan pengelolaan gas di sektor hilir hanya ditekankan pada harga dan prosentase penjualan saja. Dalam UU Migas tidak diatur mengenai distribusi gas yang sebetulnya merupakan faktor utama terjadinya kelangkaan gas. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, ekspor gas dilakukan oleh produsen gas tanpa adanya kendali dari pemerintah sehingga mengakibatkan kelangkaan gas.

Dengan demikian, timbul pertanyaan apakah kekuasaan negara pada kontrol harga saja dan pengaturan mengenai porsi penjualan gas sudah cukup mengingat kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia saat ini.

3. Ketiadaan pengaturan tentang Teritorial Penjualan Gas sebagai sumber penyebab kelangkaan

Dalam UU Migas tidak ditemukan adanya pengendalian wilayah atau teritorial penjualan gas bumi. Akibatnya, produsen gas dapat menjual gas hasil produksinya kemana saja tanpa sesuatu pembatasan apapun, termasuk penjualan keluar negeri (ekspor). Kendati gas bumi tergolong cabang produksi yang penting bagi negara dan harus dikuasai oleh negara, namun pemerintah tidak bisa melakukan pengendalian karena UU Migas tidak lagi memberi kewenangan kepada pemerintah untuk itu. Padahal seharusnya sesuai dengan kedudukan hukum gas bumi yang demikian penting, pendistribusian hasil produksi gas bumi harus diatur sedemikian rupa dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Maksudnya dengan konsep ini, gas bumi boleh di ekspor hanya setelah kebutuhan dalam negeri tercukupi.

4. Perlunya Pengaturan mengenai Teritorial Penjualan Gas

Sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, kelangkaan gas terjadi di Indonesia. Pasokan gas di Indonesia sangat sedikit karena sebagian besar gas yang dihasilkan dan diolah di Indonesia dijual ke luar negeri tanpa memperhatikan kebutuhan akan gas di dalam negeri. Akibat kelangkaan gas ini pabrik-pabrik pupuk terancam tutup dan biaya produksi pembangkitan listrik menjadi sangat besar. Setelah UU Migas diujimaterilkan, harga gas ditetapkan oleh negara, begitu pula porsi penjualan gas sebesar 25% yang diwajibkan kepada Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap untuk dijual ke dalam negeri. Keputusan Mahkamah Konstitusi atas uji materil UU Migas ini diambil pada akhir Desember 2004 yang berarti sudah 1,5 tahun yang lalu. Walaupun kontrol atas harga gas dan porsi penjualan gas telah diatur agar sesuai dengan asas yang terkandung dalam pasal 33 UUD 1945, namun pada kenyataannya kelangkaan gas disebabkan kurangnya pasokan gas untuk memenuhi

kebutuhan dalam negeri tetap terjadi. Tentunya kelangkaan gas ini merupakan suatu bukti bahwa gas sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak **tidak dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat** Oleh karena itu, kemudian timbul suatu pertanyaan apakah dengan telah diaturnya harga yang dikontrol Pemerintah dan besarnya prosentase gas yang diserahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri berarti bahwa pengaturan gas - dengan memperhatikan prinsip dikuasai oleh negara dan menguasai hajat hidup orang banyak - sudah memadai?

Mengingat kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia dan prinsip yang terkandung dalam pasal 33 UUD 1945, maka dirasakan masih diperlukannya lagi suatu pengaturan gas agar memadai dan sesuai dengan prinsip dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dimana pengaturan ini harus menunjukkan penguasaan oleh negara.

Kelangkaan gas yang terjadi adalah akibat tidak adanya pengaturan mengenai teritorial penjualan gas, sehingga pihak produsen gas dapat dengan mudahnya mengekspor gas ke luar negeri hanya dengan kewajiban menyerahkan 25% dari hasil produksinya. Penetapan prosentase penjualan gas ini **bukanlah suatu pemecahan masalah kelangkaan gas**. Kebutuhan akan gas sifatnya **fluktuatif** dan tidak bisa ditetapkan dengan sebuah prosentase. Bisa saja pada suatu waktu kebutuhan akan gas sedikit sehingga ekspor gas dapat dilakukan dalam jumlah besar, namun dapat terjadi pula kebutuhan akan gas yang sangat besar sehingga jumlah ekspor gas harus dibatasi. Oleh karena itu, yang menjadi faktor utama pemenuhan kebutuhan akan gas di dalam negeri adalah pengaturan mengenai teritorial penjualan gas. Teritorial penjualan gas disini terbagi atas penjualan gas di dalam negeri dan penjualan gas di luar negeri.

Penentuan teritorial penjualan gas ini harus ditetapkan dalam undang-undang dimana Pemerintah yang memegang kontrol distribusi atas gas. Sesuai dengan tujuan dari penyelenggaraan kegiatan usaha Gas Bumi yang tersirat dalam pasal 3 butir c, yakni untuk menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya Gas Bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri, maka pengaturan atas teritorial penjualan gas ini harus

diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri daripada untuk diekspor ke luar negeri. Dengan adanya pengaturan teritorial penjualan gas, maka dengan sendirinya ekspor gas ke luar negeri dibatasi. Apabila kebutuhan gas didalam negeri telah tercukupi, maka barulah sisa gas diekspor ke luar negeri untuk mendatangkan devisa bagi negara. Dengan demikian, maka seharusnya jangan ditetapkan besarnya prosentase hasil gas yang harus diserahkan oleh swasta karena kebutuhan akan gas sifatnya fluktuatif.

Penentuan wilayah penjualan gas ini harus berada dalam kewenangan negara, artinya negara memiliki kontrol distribusi atas gas. Penentuan wilayah penjualan gas ini termasuk dalam kegiatan niaga sehingga dengan demikian masuk dalam sektor hilir. Disamakan dengan harga yang juga termasuk dalam kegiatan usaha di sektor hilir, maka distribusi gas ini mekanismenya harus diserahkan kepada negara. Negara melalui Pemerintah yang memiliki wewenang untuk menetapkan wilayah penjualan gas, dalam hal ini melakukan kontrol distribusi gas.

Oleh karena itu, melalui tulisan ini disampaikan bahwa penguasaan negara di sektor hilir atas harga gas tidaklah cukup. Selain kontrol harga sebagaimana yang telah diatur dalam UU Migas, maka pada sektor hilir negara juga harus memiliki kontrol distribusi demi mengatasi kelangkaan gas yang terjadi.

Mengingat distribusi gas ini termasuk dalam kegiatan usaha di sektor hilir, maka penguasaan negara terhadap distribusi gas tersebut dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mendelegasikan wewenang tersebut kepada Badan Pengatur yang berdasarkan UU Migas memang merupakan badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan distribusi Bahan Bakar Gas (BBG) serta pengangkutan Gas Bumi melalui pipa pada Kegiatan Usaha Hilir. Badan Pengatur inilah yang melihat apakah kebutuhan gas di dalam negeri telah terpenuhi, dan jika telah terpenuhi maka Badan Pengatur juga yang menetapkan besarnya prosentase gas yang dapat dijual di luar negeri (diekspor).

Pengaturan atas wilayah penjualan gas ini harus dimasukkan dalam UU Migas, dan tidak diatur dengan Peraturan

Pemerintah karena seringkali Peraturan Pemerintah tidak berjalan dengan efektif. Asas yang terkandung dalam tujuan penetapan teritorial penjualan gas ini adalah sesuai dengan tujuan diselenggarakannya kegiatan usaha Gas Bumi yang tercantum dalam UU Migas, yakni untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Oleh karenanya sudah sewajarnya apabila pengaturan teritorial penjualan ini ditambahkan sebagai pasal baru dalam UU Migas.

Dengan adanya pengaturan teritorial penjualan gas sebagaimana diuraikan diatas, maka kebutuhan gas di dalam negeri tetap terpenuhi tanpa harus merasakan langkanya gas dan kegiatan ekspor gas ke luar negeri yang mendatangkan devisa bagi negara dan keuntungan yang besar bagi produsen gas tetap dapat dilakukan. Pada intinya yang diperlukan adalah kontrol Pemerintah atas distribusi gas selain penetapan harga. Dengan demikian diharapkan agar kelangkaan gas yang terjadi di Indonesia saat ini tidak terulang lagi agar tidak ada industri-industri seperti pabrik pupuk dan perusahaan listrik yang harus menanggung biaya produksi yang besar akibat kelangkaan gas.

5. Mengatasi Dampak Pengaturan Teritorial Penjualan Gas terhadap Produsen

Dengan diaturnya teritorial penjualan gas, maka terjadi kontrol distribusi atas penjualan gas. Tentunya kebutuhan rakyatlah yang diutamakan agar terpenuhi. Namun, tidak boleh dilupakan nasib daripada produsen gas apabila pemerintah memiliki kontrol distribusi atas gas. Pengaturan teritorial penjualan gas ini tidak boleh mengakibatkan para produsen gas mengalami rugi karena tidak leluasa untuk mengeksport gas ke luar negeri. Dengan demikian, perlu adanya suatu pengaturan yang tepat dalam rangka terciptanya pembangunan yang berkelanjutan.

Bisnis gas sangat unik karena memerlukan cadangan gas yang cukup dan pasokan yang handal, kepastian pasar, pendanaan yang besar, serta komitmen jangka panjang. Faktor-faktor tersebut membuat pasar gas tidak selemuasa seperti yang ada pada pasar minyak. Lapangan gas hanya akan dikembangkan jika sudah ada kepastian pembelinya sehingga pertimbangan harga dan spesifikasi gas menjadi sangat penting dalam penentuan kepastian pengembangan

suatu lapangan gas. Oleh karena itu, maka para produsen gas, baik itu kontraktor dalam negeri maupun investor asing, perlu diberikan suatu jaminan bahwa gas yang telah mereka olah dibeli dengan harga yang pantas oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan gas dalam negeri. Gas dibeli oleh Pemerintah melalui Badan Pengelola Minyak dan Gas Bumi. Dengan demikian kontrol distribusi oleh Pemerintah atas gas tidak merugikan produsen gas.

Sekilas memang terlihat bahwa terjadi monopoli oleh Pemerintah. Harga dan distribusi penjualan gas diatur pemerintah. Kemudian pemerintah yang membeli gas untuk kemudian didistribusikan kepada rakyat. Namun semua itu harus dilihat pada asas yang terkandung dalam pasal 33 UUD 1945. Gas sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sudah seharusnya dikuasai oleh negara, dan bukan oleh para produsen gas. Produsen gas tersebut mengolah gas untuk dijual dengan harapan memperoleh keuntungan yang besar. Memang dengan mereka menjual ke luar negeri, keuntungan yang mereka peroleh pun besar, juga devisa yang didapat oleh negara besar. Namun kembali lagi bahwa gas sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sangat ironis bila rakyat Indonesia yang memiliki gas tersebut tidak dapat menggunakan gas untuk memenuhi kebutuhan mereka karena dikalahkan oleh iming-iming besarnya keuntungan dan devisa yang diperoleh dari penjualan gas ke luar negeri.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Dari seluruh uraian di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kelangkaan gas di Indonesia terjadi karena tidak adanya kendali dari pemerintah pada distribusi gas. Undang-Undang Migas yang ada saat ini tidak mengatur mengenai kontrol pemerintah terhadap distribusi gas yang sesungguhnya merupakan faktor penting dalam mengatasi kelangkaan gas.
2. Langkah yang harus dilakukan untuk mengatasi kelangkaan gas adalah, salah satunya, dengan Indonesia memiliki pengaturan atas distribusi gas yang dikendalikan oleh

pemerintah, dan bukan hanya pengaturan mengenai harga dan prosentase penjualan gas. Dengan demikian, implementasi dari makna "penguasaan negara" atas gas sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 terwujud. Pengaturan distribusi gas dalam hal ini adalah pengaturan mengenai teritorial penjualan gas yang terbagi atas teritori penjualan di dalam negeri dan di luar negeri, dengan catatan penjualan gas ke dalam negeri harus lebih diutamakan dalam rangka memperbesar kemakmuran rakyat.

B. Saran

Distribusi gas harus diawasi dan dikendalikan oleh Pemerintah. Pengendalian dalam hal ini adalah mengatur distribusi gas dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Pemerintah juga harus menjamin para kontraktor dalam negeri maupun investor asing sebagai produsen gas tidak akan menderita kerugian. Dalam hal ini Pemerintah membeli gas yang mereka hasilkan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dengan harga yang pantas melalui Badan Pengelola Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPH-Migas).



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Simamora, Rudi., *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta : PT Pratama Media, 2001
- Abda'oe, F. dan H. Baharudin., *Prospek LNG Indonesia selama Program Pembangunan Jangka Panjang II*, Jakarta : Hupmas Pusat Pertamina, 1996.
- Sari, Eva Nila., *"Nasib Industri Ketika Gas Menguap ke Luar Negeri"*, Jakarta : www. bisnis.com, 2004.
- Kurnely, Kun., *Peran Pertamina dalam Penyediaan Gas Untuk Keperluan Industri*, Jakarta: Hupmas Pusat Pertamina, 2004.
- Arimbi, dan Emmy Halfid. *Membumikan Mandat Pasal 33 UUD 1945, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Friends of the Earth (FoE) Indonesia*, 1999.

Peraturan

- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22, LN No. 136 tahun 2001, TLN No. 4152
- Keputusan Mahkamah Konstitusi No 002/PUU-I/2003 mengenai *Judicial Review Undang-Undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi*, 24 Desember 2004.

Surat Kabar dan Internet

- "*Gas Bumi*", <<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1994/11/24/0004.html>>, 24 November 2004.
- "*Indonesia Masih Eksportir LNG No 1 Di Dunia*", <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0407/08/ekonomi/1136753.htm>>, 8 Juli 2004
- "*Ekspor Gas Masih Dilanjutkan*", <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/03/28/brk.20060328-75625.id.html>>, 28 Maret 2006
- "*PT. AAF Resmi Dilikuidasi*", <<http://www.pusri.com/artikel/0202/2006.htm>>, 2 Februari 2006

"*Melongok Krisis Energi di Lhokseumawe. NAD*", <<http://www.jatam.org/indonesia/newsletter/uploaded/gg42.html>>, 14 April 2006

"*Pupuk Langka. PT Pupuk Kujang Kecewakan Rakyat*", <<http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/jawamadura/2006/04/10/bkr,20060410-76035,id.html>>, 10 April 2006

"*Kadin Minta Tarif Listrik Naik Setelah Juli*", <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2006/01/28/brk,20060128-73092,id.html>>, 28 Januari 2006.

