

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Gas alam merupakan komoditi yang memberikan kontribusi besar bagi Indonesia. Gas alam memiliki berbagai macam kegunaan baik untuk industri, listrik, teknologi bahkan rumah tangga. Gas alam sering juga disebut sebagai gas bumi atau gas rawa, adalah bahan bakar fosil berbentuk gas yang terutama terdiri dari metana CH₄. Gas alam dapat ditemukan di ladang minyak, ladang gas bumi dan juga tambang batu bara.¹

Gas bumi merupakan energi primer ketiga yang paling banyak digunakan di dalam negeri setelah minyak bumi dan batubara. Untuk itu gas bumi memegang peranan penting dalam kebijakan bauran energi (*energy mix policy*) di Indonesia. Pemerintah secara agresif terus mendorong pemanfaatan gas bumi domestik, diantaranya melalui pembangunan infrastruktur gas bumi (pipa dan LPG/CNG/LNG) untuk menstimulasi industri dalam negeri dan menjaga lingkungan hidup yang lebih bersih.²

Perusahaan Gas Negara (selanjutnya disebut PT PGN) adalah perusahaan nasional Indonesia terbesar di bidang transportasi dan distribusi gas bumi yang berperan besar dalam pemenuhan gas bumi domestik. Kiprah PT Perusahaan Gas Negara (untuk selanjutnya disebut PT PGN) telah dimulai sejak era kolonial, kemudian PT PGN resmi menjadi Perusahaan Gas Negara pada 13 Mei 1965. Bidang usaha PT PGN adalah pengangkutan dan niaga gas bumi. Untuk kepentingan manajemen perusahaan, dalam menjalankan kegiatan usahanya, PT PGN membagi empat segmen usaha pokok, yaitu Bidang Hulu, Transportasi Gas, Telekomunikasi, dan Pengelolaan Properti.³

Berbicara mengenai gas alam atau gas alami sesuai Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan

¹ <https://manfaatgasalam.wordpress.com/>, diakses pada 2 Juli 2019

² Kementerian ESDM Direktorat Jendral Minyak dan Gas Bumi, *Neraca Gas Bumi Indonesia 2018 – 2027*, diunduh melalui <https://www.esdm.go.id>, diakses pada 17 Juli 2019

³ <https://pgn.co.id/tentang-kami>, diakses pada 2 Juli 2019

bahwa "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*" Namun saat ini banyak sumber daya alam dan kebutuhan-kebutuhan nasional telah dialihkan sebagian pada perusahaan swasta yang dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN). Kepemilikan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat diberikan wewenangnya penuh pada BUMN-BUMN yang sebagian pemilikannya berada di tangan swasta. Oleh sebab itu dikeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (untuk selanjutnya disebut UU Monopoli). Filosofi Undang-Undang Monopoli berdasarkan butir (b) dan (c) menyatakan sebagai berikut:

- "(b) bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
- (c) bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional;"

Perusahaan Gas Negara (selanjutnya disebut PT PGN) adalah perusahaan nasional Indonesia terbesar di bidang transportasi gas bumi yang berperan besar dalam pemenuhan gas bumi domestik. PT PGN telah dimulai sejak era kolonial, kemudian PT PGN resmi menjadi Perusahaan Gas Negara pada 13 Mei 1965. Bidang usaha PT PGN adalah pengangkutan dan niaga gas bumi. Untuk kepentingan manajemen perusahaan, dalam menjalankan kegiatan usahanya, PT PGN membagi empat segmen usaha pokok, yaitu Bidang Hulu, Transportasi Gas, Telekomunikasi, dan Pengelolaan Properti.

Kota Medan merupakan salah satu tempat bersejarah masuknya gas bumi di Indonesia. Gas alam masuk ke Medan sejak tahun 1937 dan sempat terhenti di masa awal kemerdekaan. Pemanfaatan gas bumi ini berlanjut di era 1970-an. Ketika pemanfaatan gas dihidupkan kembali di Medan, PT PGN adalah perusahaan yang

memegang mandat pelaksana dari Pemerintah. Sampai tahun 2000-an, Medan mengalami masa jaya pemanfaatan gas bumi. Namun pada tahun 2014 cadangan gas menipis dan puncak krisis pun terjadi. Keadaan semakin memburuk hingga pada tahun 2015 harga gas bumi di Medan melambung tinggi. Harga gas melonjak dari yang semula 8,7 Dollar AS per MMBTU menjadi 14,4 Dollar AS. Selain itu, volume penyaluran gas bumi juga ikut menyusut. Industri yang merupakan pelanggan PT PGN pun otomatis mengalami kesulitan dalam mempertahankan usahanya dan mengalami banyak kerugian.

Industri-industri yang merupakan pelanggan PT PGN melapor kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (untuk selanjutnya disebut KPPU) dan memperkarakan dugaan tindakan monopoli gas yang dilakukan PT PGN di wilayah Medan, Sumatera Utara. Para industri pelanggan PT PGN merasa sangat dirugikan oleh sikap PT PGN yang menetapkan harga sangat tinggi secara sepihak tanpa adanya negosiasi terlebih dulu. PT PGN diduga mengambil margin yang tidak wajar dengan menaikkan harga gas. Selain itu, PT PGN diduga memanfaatkan posisi tawar yang lebih kuat yang tertuang dalam Perjanjian Jual Beli Gas (untuk selanjutnya disebut PJBG).

KPPU telah melakukan penyidikan sejak 2015 untuk mengumpulkan bukti terkait kasus tersebut. Awal mula perubahan harga gas secara sepihak oleh PT PGN adalah adanya penyesuaian harga kepada pelanggan akibat masuknya gas yang bersumber dari Liquid Natural Gas (selanjutnya disebut LNG) Arun pada 25 April 2015 karena pasokan sebelumnya dari PT Pertamina EP Pangkalan Susu dan Pantai Pakan Timur mengalami penurunan. harga gas pun menjadi US\$ 14-US\$ 16 per MMBTU (satuan juta British Thermal Unit). Dalam menanggapi hal ini, sekretaris perusahaan PT PGN memberi pernyataan bahwa tingginya harga gas dalam periode Agustus sampai dengan November 2015 disebabkan masuknya gas tambahan yang bersumber dari LNG (*Liquefied Natural Gas* atau Gas Alam cair) ditambah biaya yang timbul pada masing-masing rantai bisnis (trader tanpa fasilitas), selain dari pasokan gas dari PT Pertamina EP.⁴

Di dalam putusan Pengadilan KPPU No. 09/KPPU-L/2016, di samping

⁴ www.tribunnews.com/bisnis/2017/11/15/kppu-pgn-melanggar-uu-antimonopoli-bisnis-gas-di-kota-medan, diakses pada 15 Juli 2019

dikemukakan fakta bahwa PT PGN merupakan satu-satunya perusahaan yang melakukan kegiatan usaha niaga gas bumi melalui pipa distribusi ke pelanggan industri di area Medan, Majelis Komisi juga memberikan beberapa pertimbangan berkaitan dengan kerugian pelanggan. Menurut majelis komisi, titik berat pertimbangan hukum bukan pada sah atau tidaknya perjanjian antara PT PGN dengan para pelanggan, namun lebih kepada penilaian apakah perjanjian tersebut dapat dijadikan sarana bagi PT PGN untuk melakukan monopoli. Di samping itu, di dalam fakta persidangan terungkap bahwa tidak ada kompensasi bagi pelanggan jika pasokan gas dari PT PGN di bawah jumlah volume yang diminta pelanggan, terlebih lagi di dalam PJBG juga tidak diatur tentang kompensasi. Di dalam amar putusannya, KPPU memutuskan bahwa PT PGN dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Monopoli).

Setelah KPPU menjatuhkan keputusan demikian, PT PGN mengajukan banding. Menurut PT PGN, dalam menentukan harga jual gas bumi PT PGN berpedoman kepada Pasal 21 ayat 5 Peraturan Menteri ESDM No. 19 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa penetapan harga jual gas bumi wajib dilaporkan kepada Menteri. Berdasarkan hal ini, PT PGN menyatakan bahwa harga gas bumi yang ditetapkan oleh PT PGN tidak dilakukan secara sepihak karena sudah melalui proses pelaporan kepada Menteri. PT PGN juga menolak tuduhan bahwa telah menghambat PT Pertagas Niaga untuk masuk ke dalam pasar industri area Medan.

Dalam proses banding, Pengadilan Negeri Jakarta Barat lalu mengeluarkan putusan Nomor 02/Pdt.Sus.KPPU/2017/PN Jkt.Barat yang mana di dalam amar putusannya menyatakan bahwa menerima dan mengabulkan keberatan PT PGN serta menyatakan batal demi hukum Putusan KPPU tersebut. Setelah itu, KPPU keberatan dengan putusan PN tersebut dan mengajukan permohonan kasasi.

Di dalam tingkat kasasi, melalui putusan No. 511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018, MA memutuskan untuk menolak permohonan kasasi dari KPPU. Di dalam amar putusannya, MA menyebutkan bahwa putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat No. 02/Pdt.Sus.KPPU/2017/PN Jkt.Brnt tersebut tidak bertentangan dengan hukum dan/atau Undang-undang. Hal ini sesungguhnya telah diatur dengan jelas di dalam

Pasal 33 ayat 2 UUD'45 bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.⁵ Sehingga PT PGN memiliki wewenang untuk melaksanakan fungsinya secara penuh sebagaimana diatur dalam perundang-undangan dan tidak dapat dinyatakan melakukan monopoli. Dengan adanya putusan MA ini maka PT PGN dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak monopoli karena penetapan harga jual gas bumi merupakan pengecualian.

Hal yang perlu diperhatikan adalah pertimbangan majelis hakim MA yang menyatakan bahwa perkara PJBG (yang disengketakan di KPPU) bukan merupakan kewenangan KPPU. Sebab, yang diperkarakan merupakan permasalahan antara pelaku usaha dan konsumen yang tunduk pada UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu, dalam kasus ini terdapat unsur kerugian konsumen sebagaimana tertera dalam Pasal 18 UU No. 8 Tahun 1999 dimana Pelaku Usaha tidak boleh mencantumkan Klausula baku yang merugikan konsumen dalam perjanjian antara Pelaku Usaha dengan Konsumennya. Sehingga dalam hal ini yang memiliki kewenangan untuk memperkarakan PJBG adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).⁶

Di dalam fakta persidangan KPPU, telah dihadirkan beberapa saksi yang menyatakan keberatan atas PJBG yang telah disepakati dengan PT PGN. Salah satu contohnya adalah APIGAS yang menyatakan bahwa pelanggan tidak dapat melakukan negosiasi dengan PT PGN. Jika menggunakan gas di bawah volume minimum maka dikenakan harga minimum, sementara jika penggunaan gas di atas volume maksimum maka dikenakan *surcharge* sebesar 150%. *Surcharge* adalah biaya tambahan yang dikenakan kepada konsumen. Selain itu, pelanggan juga dikenakan denda apabila telat membayar dan akan diputus gasnya jika tidak membayar jaminan bank garansi. Hal yang lebih memberatkan lagi adalah jika PT PGN tidak dapat memenuhi volume yang dijanjikan, pelanggan tidak mendapat kompensasi apapun.

Hal tersebut juga dialami oleh PT Soci Mas yang menyatakan bahwa PJBG

⁵ Pasal 33 ayat 3 UUD Tahun 1945

⁶ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a72ceff68363/pn-jakbar-batalkan-putusan-kppu-soal-monopoli-pgn/>, diakses pada 17 Juli 2019.

tersebut tidak seimbang. Volume gas yang disepakati dalam perjanjian tidak dapat dipenuhi oleh PT PGN yaitu hanya sebesar 50%. Selain itu, terdapat penurunan tekanan gas dari tahun ke tahun. Namun demikian, PT PGN juga tidak memberikan kompensasi atas penurunan tekanan maupun penurunan volume gas tersebut malah pelanggan diharuskan membayar sesuai dengan harga yang disepakati dalam kontrak PJBG.

Hal-hal yang dialami oleh para pelanggan PT PGN tersebut memiliki dampak yang buruk terhadap kelangsungan usaha para pelanggannya. Dengan adanya penetapan *surcharge*, pelanggan terhambat dalam melakukan ekspansi usaha. Kurangnya volume gas dan penurunan tekanan juga menghambat usaha. Kerugian pelanggan juga terjadi di dalam penetapan harga minimum untuk pemakaian di bawah volume minimum oleh PT PGN. Padahal, sebagai konsumen, para pelanggan tersebut memiliki hak-hak sebagai konsumen sesuai yang diatur dalam Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 1999), terutama hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian.

Maka, dapat dinyatakan bahwa hal-hal yang telah dialami oleh para pelanggan PT PGN merupakan sebuah ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum tersebut adalah ketidaksesuaian antara Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 dengan kerugian yang dialami oleh para pelanggan, yaitu antara lain adanya keberatan pelanggan terhadap penetapan harga gas bumi oleh PT PGN dan ketiadaan kompensasi dari PT PGN apabila PT PGN tidak dapat memenuhi volume gas sesuai klausul dalam PJBG.

Dengan adanya hal-hal tersebut, penulis memiliki motivasi untuk meneliti pertanggungjawaban PT PGN selaku pelaku usaha yang melakukan pelanggaran hukum yang merugikan konsumennya dan bentuk pertanggungjawaban agar hak-hak konsumen selaku pengguna gas bumi tetap terlindungi dan mendapat kepastian hukum. Maka dari itu, penulis tertarik untuk menganalisa lebih lanjut ke dalam skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERJANJIAN JUAL BELI GAS OLEH PT PERUSAHAAN GAS NEGARA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG**

PERLINDUNGAN KONSUMEN”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan, yaitu : “Apakah Perjanjian Jual Beli Gas oleh PT Gas Negara melanggar UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?”

1.3 Tujuan Penelitian

A. Tujuan Akademis

Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum Strata I (S1) di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

B. Tujuan Praktis

1. Untuk menganalisa terkait Perjanjian Jual Beli Gas yang bertentangan dengan UU No. 8 Tahun 1999.
2. Untuk mengetahui Perjanjian Jual Beli Gas yang dilakukan oleh PT PGN dengan Pembeli, bertentangan atau tidak dengan UU No. 8 Tahun 1999.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari skripsi ini adalah:

1. Bagi Akademisi : Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya mengenai penetapan harga jual gas bumi dalam kaitannya dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Bagi Praktisi : Penelitian ini diharapkan mampu dijadikan bahan masukan dan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait misalnya perusahaan atau industri agar dapat memahami aspek perlindungan hukum bagi konsumen dalam penetapan harga jual gas bumi. Serta bagi pembuat undang-undang, yaitu agar dapat membuat pengaturan dalam hal penetapan harga gas bumi yang sesuai dengan asas-asas serta kaidah-kaidah hukum yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

1.5. Metodologi Penelitian

Metodologi Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

A. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau dapat disebut sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat di dalam perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan.⁷

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah *Statute Approach*, yaitu pendekatan melalui peraturan perundang-undangan, baik yang berupa undang-undang, maupun peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya. Pendekatan ini digunakan untuk melakukan analisis tentang perlindungan konsumen dalam penetapan harga gas bumi. Selain itu, skripsi ini juga menggunakan pendekatan *Conceptual Approach*, yaitu pendekatan melalui literatur-literatur atau doktrin-doktrin maupun pendapat para sarjana. Pendekatan ini digunakan untuk mendukung analisis dan penafsiran peraturan perundang-undangan sehingga diperoleh pembahasan yang lebih baik.

C. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang atau putusan hakim.⁸

1. Bahan hukum primer, meliputi:

⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 2007.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal: 181.

- A. Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
 - B. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - C. Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.
 - D. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia No. 19 Tahun 2009 tentang Kegiatan Usaha Gas Bumi Melalui Pipa.
 - E. Putusan KPPU No. 09/KPPU-L/2016
 - F. Putusan Mahkamah Agung No. 511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 tanggal 28 Juni 2018
 - G. Putusan PN Jakarta Barat No. 02/Pdt.Sus.KPPU/2017/PN Jkt.Brt tanggal 1 Februari 2018
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, karena bersifat mendukung dan menjelaskan bahan hukum primer dan dapat menganalisa serta memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa doktrin-doktrin ahli hukum, pendapat para sarjana, kamus, karya ilmiah, buku-buku, ensiklopedia, jurnal, artikel, maupun karya ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.

D. Langkah Penelitian Hukum

1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deduksi, yaitu dengan cara pengumpulan bahan-bahan hukum yang didapatkan dengan cara membaca, mempelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan tersebut. Seluruh bahan hukum kemudian akan diinventarisasi dan pada akhirnya disusun secara sistematis agar memudahkan dalam membaca dan memahaminya.
2. Langkah Analisis, dilakukan dengan menggunakan penalaran yang

bersifat deduktif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang dikemukakan sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Dalam penelitian ini digunakan penafsiran sistematis, yaitu penafsiran yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 bab yang akan dibagi lagi menjadi sub bab. Di dalam sub bab tersebut akan diuraikan dan dijelaskan secara rinci agar mempermudah dalam mempelajari, menganalisis dan memahami permasalahan yang dibahas di dalam skripsi ini.

Bab I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan langkah awal penulisan skripsi yang diawali dengan latar belakang dalam permasalahan hukum dalam penetapan harga gas bumi oleh PT PGN. Berdasarkan latar belakang tersebut, dipaparkan rumusan masalah dalam penelitian ini. Setelah itu, dipaparkan mengenai manfaat penelitian, metodologi penelitian, sumber bahan hukum, serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab II : PERJANJIAN JUAL BELI GAS DITINJAU DARI KUH PERDATA DAN UU NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.

Dalam bab ini akan dibahas sub bab 2.1 Hakekat dan Unsur-unsur Perjanjian di dalam Sistem Hukum di Indonesia dan 2.2 Kedudukan Perjanjian Jual Beli Gas Bumi dalam UU No. 8 Tahun 1999

Bab III : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DALAM KASUS PT PGN TERKAIT PERJANJIAN JUAL BELI GAS.

Dalam bab ini akan dibahas sub bab 3.1. Kronologi Kasus-kasus Pelanggaran oleh PT PGN terhadap Konsumen dan 3.2. Analisis Pertanggungjawaban Hukum PT PGN terhadap Pelanggaran terhadap Perlindungan Konsumen.

BAB IV: PENUTUP

Dalam bab ini akan dibahas 4.1 Kesimpulan dan 4.2 Saran.