

KEDUDUKAN SURAT EDARAN GUBERNUR PROVINSI RIAU TENTANG PEMBATASAN BAHAN BAKAR MINYAK BERSUBSIDI BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Albert Imron Simanjuntak¹, Bagio Kadaryanto², Ardiansah³

¹Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning, ^{2,3}Dosen Universitas Lancang Kuning

¹albert.mardaup16@gmail.com, ²bagio.kadaryanto@gmail.com, ³ardiansah@unilak.ac.id

Abstract: *The purpose of this study is to analyze the legal position of the Governor of Riau circular letter regarding the limitation of subsidized fuel oil in Riau Province in the legal system in Indonesia as well as the legal consequences resulting from the implementation of a policy regulation (discretion) which contradicts the principles and principles of the rule of law, especially in terms of public services. This study uses a normative legal research method with a conceptual and statutory approach. The results of the study show that the legal position of the Governor of Riau's circular letter regarding the limitation of subsidized fuel oil is not a discretionary act in accordance with the principle of discretion according to Article 1 number 9 of Law No.30 of 2014 concerning Government Administration. Where every official action that is not based on the law is an action that can cause legal consequences that are contrary to the general principles and principles of good governance, especially in the public service system regarding the limitation of subsidized fuel oil that applies according to the laws and regulations in Indonesia.*

Keywords: *Discretion, Government Action, Rule of Law.*

Abstrak: Tujuan study ini untuk menganalisis kedudukan hukum surat edaran Gubernur Riau tentang pembatasan bahan bakar minyak bersubsidi di Provinsi riau dalam sistim hukum di Indonesia serta akibat hukum yang ditimbulkan terhadap implentasi suatu peraturan kebijakan (diskresi) yang bertentangan dengan prinsip dan asas-asas Negara hukum, khususnya dalam hal pelayanan publik. Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil studi menunjukkan bahwa kedudukan hukum surat edaran Gubernur Provinsi Riau tentang pembatasan bahan bakar minyak bersubsidi bukan merupakan tindakan diskresi yang sesuai dengan prinsip diskresi menurut Pasal 1 angka 9 Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah. Dimana setiap tindakan pejabat yang tidak berdasarkan hukum adalah tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum yang bertentangan dengan prinsip dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya dalam sistim pelayanan publik tentang pembatasan bahan bakar minyak bersubsidi yang berlaku menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata kunci: Diskresi, Tindakan Pemerintah, Negara Hukum

A. Pendahuluan

Dampak terjadinya krisis bahan bakar minyak bersubsidi (Bio Solar dan Premium) di Provinsi Riau pada akhir tahun 2019 yang lalu menjadi salah satu alasan yang dianggap kritikal dan mendesak bagi Gubernur Provinsi Riau untuk mengambil sebuah langkah kebijakan dalam bentuk Surat Edaran Gubernur No. SE/199/2019 tentang “Himbauan dan Pembatasan Bahan Bakar Minyak Bersubsidi” di wilayah Provinsi Riau.

Dalam Implementasinya, Surat Edaran Gubernur Riau (SE Gubernur Riau) tersebut menjadi rujukan yang dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pihak Pertamina Wilayah Sumbar-Riau kepada seluruh pengelola SPBU untuk menginstruksikan pengisian bahan bakar

minyak bersubsidi sesuai dengan norma maupun muatan materi yang dimaksud dalam SE Gubernur Riau tersebut. Namun bagi masyarakat maupun konsumen umum, kebijakan tersebut dianggap sebagai tindakan pemerintah yang tidak tepat serta lebih menguntungkan sepihak saja dikarenakan bahwa, kebijakan tersebut tidak mengatur suatu yang fundamental sebagai upaya untuk mengatur hal-hal yang dianggap paling kritikal dan mendesak untuk mengatasi persoalan konkrit dan berdayaguna mengatasi persoalan terjadinya krisis bahan bakar minyak bersubsidi di Provinsi Riau.

Adanya disharmonisasi pada norma yang mengatur jenis konsumen pengguna yang berhak menurut Peraturan Presiden No.191/2014 tentang “Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Eceran Bahan Bakar Minyak” dengan norma yang dimaksud pada SE Gubernur Riau tersebut menjadi permasalahan yang pada akhirnya justru membuka celah timbulnya motif kejahatan baru untuk melakukan praktik curang yang bertujuan menyalahgunakan bahan bakar minyak bersubsidi untuk tujuan komersil.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Presiden No,191 Tahun 2014 disebutkan bahwa; Konsumen pengguna yang berhak atas bahan bakar minyak bersubsidi untuk jenis bio solar hanya menerangkan berdasarkan ketentuan jenis peruntukan, jumlah roda dan sifat penggunaan kendaraan berdasarkan identitas warna plat kendaraan bermotor. Sedangkan pada SE Gubernur Riau lebih menjelaskan definisi kendaraan bermotor yang dapat menggunakan bahan bakar minyak bersubsidi berdasarkan jumlah roda (enam kebawah) yang meliputi semua peruntukkan kegiatan, kecuali untuk kendaraan dinas pemerintah, TNI dan POLRI. Sedangkan terhadap kendaraan dengan jumlah roda enam keatas tidak diperbolehkan mengkonsumsi jenis bahan bakar minyak bersubsidi dengan alasan apapun.

Kebijakan tersebut dianggap menimbulkan gejolak pro dan kontra antara petugas SPBU dengan konsumen pengguna bahan bakar minyak bersubsidi di lapangan. Salah satu faktor yang dianggap merugikan masyarakat selaku konsumen pengguna bahwa kebijakan tersebut dianggap tidak tepat sebagai upaya atau solusi dari Pemerintah Daerah, dalam hal ini untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap penggunaan bahan bakar minyak bersubsidi, khususnya untuk mengantisipasi terjadinya kelangkaan bahan bakar minyak dan mengantisipasi penggunaan anggaran belanja minyak bersubsidi untuk menutupi kekurangan kuota bahan bakar minyak bersubsidi sampai batas akhir tahun 2019.

Semenjak diberlakukannya SE Gubernur Riau tersebut, menyebabkan beberapa sektor usaha mandiri yang berkegiatan di bidang jasa logistik umum (distribusi sandang, pangan dan papan) menghadapi kendala untuk melangsungkan kegiatannya disebabkan oleh faktor penambahan biaya pengiriman (cost delivery adjustment) dalam operasionalnya. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap kegiatan demand dan supply, terhadap pengadaan barang dan jasa.

Fakta lainnya, dapat dikatakan bahwa, SE Gubernur Riau justru tidak mengatur terkait ketentuan maupun “larangan” pengisian dan penggunaan bahan bakar minyak bersubsidi dengan modus penjualan dan pembelian menggunakan eceran atau dengan kemasan jerigen yang bertujuan untuk dikomersilkan atau diperjualbelikan kembali kepada pembeli-pembeli ilegal oleh pedagang-pedagang eceran. Dimana menurut penulis bahwa, permasalahan yang menyebabkan terjadinya krisis bahan bakar minyak bersubsidi, diantaranya adalah disebabkan maraknya praktik penjualan bahan bakar minyak bersubsidi oleh sebahagian besar SPBU kepada para pedagang eceran, baik yang dilakukan secara terang-terangan maupun dengan cara sembunyi-sembunyi. Kenyataan tersebut tidak terlepas dari kurangnya pengawasan maupun tindakan tegas Pemerintah secara efektif dan tepat untuk memastikan kegiatan penyelenggaraan bahan bakar minyak bersubsidi dapat terlaksana sesuai sasaran dan manfaat yang dituju.

Dapat dikatakan bahwa SE Gubernur Provinsi Riau tentang pembatasan bahan bakar minyak bersubsidi di Provinsi Riau adalah bentuk kesewenangan diskresi yang tidak sesuai dengan dasar pelaksanaan maupun penggunaan diskresi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 9 angka 1 Undang-undang No.30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan merupakan transformasi dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Penggunaan diskresi oleh seorang pejabat tentunya diukur berdasarkan tujuan dan manfaat yang diinginkan dan tentunya tindakan tersebut harus didasari oleh ketentuan hukum yang berlaku di Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum (*rechtstaat*). Penggunaan kekuasaan tanpa dasar hukum adalah sesuatu yang dianggap zalim dan bertentangan dengan asas legalitas. Dimana setiap tindakan hukum seorang pejabat publik yang dianggap bertentangan dengan norma maupun aturan Perundang-undangan tentunya hal tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum oleh penguasa atau Pejabat Negara (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagaimana yang diatur dalam pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*). Dimana dalam pasalnya berbunyi: “Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian itu”.

Dimana setidaknya ada lima unsur yang harus dipenuhi untuk atas perbuatan yang dimaksud dalam pasal tersebut yaitu:

1. Adanya perbuatan;
2. Perbuatan itu melawan hukum;
3. Adanya kerugian;
4. Adanya kesalahan; dan
5. Adanya hubungan sebab akibat (*kausalitas*) antara perbuatan melawan hukum dengan akibat yang ditimbulkan.

Berdasarkan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa, Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) bukan merupakan bentuk Peraturan Perundang-undangan. Sehingga sifatnya tidak mengikat atau berkekuatan tetap. Adapun praktik atau motif penjualan bahan bakar minyak bersubsidi tersebut dilakukan untuk eceran baik dengan motif penyalahgunaan penggunaan bahan bakar minyak bersubsidi. Kondisi demikian tentunya tidak sejalan dengan tujuan atau makna pemberian subsidi oleh Pemerintah atas bentuk barang atau jasa sebagaimana yang diamanatkan oleh Konstitusi (UUD NRI 1945) untuk tujuan mensejahterakan rakyatnya melalui program pemberian bersubsidi dalam bentuk bahan bakar minyak sebagai komoditi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan bersifat tidak dapat diperbaharui.

Perubahan kriteria terhadap jenis konsumen pengguna yang berhak atas BBM Bersubsidi sebagaimana yang dimaksud dalam surat edaran terhadap konsumen pengguna berdasarkan peraturan presiden tersebut, mengakibatkan beberapa kalangan usaha kecil yang bergerak dibidang jasa angkutan barang logistik untuk kebutuhan sandang dan papan mengalami kerugian akibat membengkaknya biaya operasional atas pembelian bahan bakar non subsidi akibat tidak diperbolehkan lagi mengisi bahan bakar minyak jenis BBM tertentu atau bersubsidi oleh pihak Pertamina di setiap SPBU yang ada. Namun disatu sisi, pihak Pertamina sendiri belum maksimal melakukan penindakan terhadap penjualan BBM bersubsidi yang dilakukan oleh sebagian besar SPBU kepada pedagang eceran yang pada akhirnya dijual kembali kepada pihak konsumen dengan harga diatas harga BBM bersubsidi. Sehingga peruntukkan BBM bersubsidi yang seharusnya bersifat konsumtif berubah menjadi komersil dalam praktik penyaluran BBM bersubsidi yang mengakibatkan over kuota BBM bersubsidi setiap tahunnya. Disisi lainnya, peranan dan fungsi penyelenggara Negara yang

bertanggung jawab terhadap kegiatan penyaluran BBM bersubsidi belum bekerja secara maksimal dan melakukan evaluasi yang tepat untuk mendukung sistim pengawasan dan pencegahan agar peyaluran dan distribusi BBM bersubsidi dapat tepat sasaran.

Perencanaan volume kebutuhan Jenis BBM Tertentu atau BBM bersubsidi dan perencanaan penjualan dari badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Eceran Bahan Bakar Minyak, dilaksanakan melalui beberapa mekanisme sebagai berikut:

1. Badan Pengatur mengusulkan kepada Menteri mengenai perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
2. Menteri berdasarkan usulan Badan Pengatur menetapkan perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan Jenis BBM Tertentu;
3. Menteri menyampaikan kepada Menteri Keuangan mengenai penetapan perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan untuk penyusunan perkiraan subsidi Jenis BBM Tertentu dan proses penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika mengacu terhadap ketentuan perencanaan volume bbm bersubsidi sebagaimana yang dimaksud pada poin a,b,dan c tersebut, maka seharusnya kebutuhan akan bahan bakar minyak bersubsidi pada setiap wilayah provinsi yang ada ditentukan berdasarkan pengolahan sumber data yang benar dan tepat yang diajukan oleh pihak Badan Pengatur sesuai dengan peruntukkan dan pendistribusiannya kepada konsumen yang dimaksud dalam ketentuan Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014, dimana Pertamina wilayah Sumbar-Riau, beserta organisasi perangkat daerah (OPD) adalah pihak yang seharusnya bertanggung jawab langsung melakukan pengawasan terhadap penyaluran dan pendistribusian bbm bersubsidi tersebut secara tepat sasaran yang disalurkan melalui seluruh stasiun pengisian bahan bakar umum atau tingkat penyalur yang ada diseluruh Kota dan Kabupaten yang ada.

Penggunaan suatu diskresi atau peraturan kebijakan oleh Gubernur Provinsi Riau dengan menerbitkan surat edaran yang tidak berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik , khususnya terhadap fungsi pelayanan publik yang dapat berpotensi merugikan masyarakat, dapat dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum dan tindakan Terlebih-lebih jika aturan kebijakan tersebut memuat ketentuan yang dianggap bertentangan dengan muatan dari sebuah peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum positif di Indonesia. Adanya disharmonisasi norma yang mengatur jenis konsumen pengguna BBM bersubsidi yang berhak pada surat edaran Gubernur, dengan ketentuan yang dimaksud sebagai konsumen pengguna yang berhak berdasarkan Peraturan Presiden No.191 tahun 2014, adalah bentuk kesewenangan yang tidak dapat dijadikan sebagai sebuah ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014, dikatakan bahwa, Penugasan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diberikan kepada Badan Usaha yang telah memiliki Izin Usaha Niaga Umum, fasilitas penyimpanan dan fasilitas distribusi. Badan usaha yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah PT.Pertamina selaku operator yang ditunjuk dalam melakukan penyediaan dan pendistribusian serta pengawasan sampai ketingkat penyalur atau stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU).

Sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Undang Undang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang fungsi dan tugas Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (BPH Migas), adalah melakukan pengaturan dan

pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan pengangkutan Gas Bumi melalui pipa, dalam suatu pengaturan agar ketersediaan dan distribusi BBM yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan Gas Bumi di dalam negeri. Begitu juga halnya, BPH Migas memiliki kewajiban dalam melaksanakan fungsinya terhadap penugasan kepada badan usaha untuk menyalurkan BBM subsidi ke masyarakat melalui penunjukan langsung atau seleksi. Penugasan itu berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2018 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran BBM. dan BPH Migas pun bertanggung jawab melakukan pengawasan secara efektif terhadap PT Pertamina, sebagai badan usaha niaga yang bertanggung jawab terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi hingga ke tingkat penyalur.

Begitu juga halnya terhadap kedudukan hukum bagi golongan masyarakat tertentu sebagai konsumen pengguna BBM bersubsidi sebagaimana yang diatur didalam ketentuan Peraturan Presiden No.191 tahun 2014, Pemerintah Provinsi Riau harus menjamin seutuhnya yang menjadi hak-hak masyarakat sebagai subjek hukum yang dilindungi oleh Undang-undang. Dimana secara jelas dikatakan bahwa Negara menjamin seutuhnya Hak dan Kewajiban Warga Negara sebagaimana yang tercantum dalam pasal 27 sampai dengan pasal 24 UUD 1945. Sehingga implementasi surat edaran Gubernur Provinsi Riau No.SE/199/2019 yang dijadikan sebagai pedoman penyaluran BBM bersubsidi oleh pihak Pertamina dan penyalur (SPBU) dengan menghapus atau mencabut hak-hak konsumen pengguna BBM bersubsidi dapat dikategorikan sebagai tindakan yang melawan hukum dalam konteks Negara Hukum.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan dalam rumusan masalah untuk dibahas secara lebih rinci pada bab pembahasan sebagai berikut : Bagaimanakah kedudukan hukum Surat Edaran Gubernur dalam hukum positif di Indonesia? Adapun tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk menganalisis kedudukan hukum Surat Edaran Gubernur dalam hukum positif di Indonesia.

B. Metodologi Penelitian

Adapun sistematika metode penelitian yang digunakan untuk mendapatkan bahan dan penjelasan mengenai rumusan masalah yang bertujuan yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya untuk mendapatkan pembahasan dan jawaban yang akurat tentang penelitian yang dilakukan, penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan masalah konseptual (conceptual approach) dan pendekatan Undang-undang (statute approach) yang mengaji konsep-konsep dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mendapatkan jawaban serta alasan hukum yang jelas mengenai isu hukum yang diangkat, diantaranya adalah asas equality before the law, konsep negara hukum pancasila. Jenis penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Jenis penelitian yuridis normatif digunakan penulis dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap kedudukan hukum Surat Edaran Gubernur dalam hukum positif di Indonesia dan sebagai sarana diskresi bagi pejabat Negara.

C. Hasil dan Pembahasan

Membentuk suatu peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan perencanaan yang baik untuk menentukan ke arah mana peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk.

Dengan rencana yang baik, maka akan terbentuk pula suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, tentunya tidak lepas dengan apa yang disebut dengan konsep. Konsep inilah yang nantinya memiliki peran aktif dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian, keadilan, dan manfaat. Demikian juga halnya terhadap asas-asas yang terkandung dalam pembentukan suatu perundang-undangan. Ada 4 asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Asas legalitas;
2. Asas hukum tinggi mengesampingkan hukum rendah (*Lex superior derogat legi inferior*);
3. Asas hukum khusus mengesampingkan hukum umum (*Lex specialis derogat legi generali*);
4. Asas hukum baru mengesampingkan hukum lama (*Lex posterior derogat legi priori*).

Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Prinsip diskresi adalah prinsip yang penting sebagai panduan bagi pemerintah untuk mengambil tindakan. Sebagaimana halnya hakim yang tidak boleh menolak perkara dengan alasan tidak ada hukumnya, maka pemerintah pun tidak dapat menolak mengambil tindakan dalam keadaan genting dengan alasan tidak ada dasar hukumnya. Produk hukum yang merupakan keluaran dari diskresi tersebut berupa peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *policy rules*). Walaupun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan seringkali menggunakan peraturan kebijakan tetapi belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penggunaan peraturan kebijakan sebagai bentuk diskresi. Kenyataan tersebut tentunya berbeda dengan tujuan dan kondisi yang dimaksud dalam surat edaran Gubernur Provinsi Riau. Dimana segala sesuatu ketentuan yang dimaksud untuk mengatur kegiatan penyelenggaraan bahan bakar minyak bersubsidi, mulai dari hulu sampai kehilir, termasuk instansi maupun lembaga negara yang ditunjuk berdasarkan Undang-undang dan perundang-undangan telah dibentuk. Sehingga tujuan dari penerbitan surat edaran Gubernur Riau tersebut tentunya tidak berdasar untuk mengatur suatu yang dianggap sebagai keadaan genting dan mendesak dengan alasan tidak ada dasar hukum yang mengaturnya.

Disatu sisi juga bahwa, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai “payung” bagi hukum administrasi negara di Indonesia juga tidak mengatur peraturan kebijakan, apalagi ternyata pada prinsipnya penggunaan diskresi oleh seorang pejabat Negara atau Kepala Daerah bertujuan sebagai upaya untuk menutupi kegagalan atau bersifat pengalihan tanggung jawab untuk menghindari konsekuensi yang menjadi tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Penggunaan diskresi dengan kesewenang-wenangan yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan berpotensi merugikan masyarakat, apakah itu yang disebabkan dari adanya disharmonisasi terhadap muatan maupun maksud dan tujuan dari sebuah peraturan perundang-undangan yang ada, tentunya hal tersebut adalah bentuk perbuatan melawan hukum oleh pejabat itu sendiri dan dapat berakibat menciptakan ketidakpastian hukum dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang tidak mencerminkan pemerintahan yang tidak taat hukum serta memenuhi asas-asas pemerintahan yang baik.

Menurut L.M Gandhi, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum. Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum. Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formula (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya.

Penerbitan Surat Edaran oleh Gubernur Provinsi Riau Nomor SE.199/2019 tentang Himbauan dan Sosialisasi Pembatasan Bahan Bakar Minyak Bersubsidi di Provinsi Riau, yang dijadikan sebagai pedoman bagi tentunya surat edaran tersebut tidak termasuk kategori perundang-undangan menurut Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Meskipun seolah-olah muncul kesan sebagai peraturan, namun sifatnya hanya untuk internal. Dari segi muatan Surat Edaran hanya menjelaskan dan memuat prosedur untuk mempermudah atau memperjelas peraturan yang harus dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka Surat Edaran tidak boleh menabrak Undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan yang ada. Dimana dapat penulis sampaikan bahwa pengaturan yang mengatur tentang penyelenggaraan Bahan Bakar Minyak Bersubsidi secara jelas sudah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur didalam Undang-undang No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas. Terhadap aturan pelaksanaannya juga diatur dalam peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Eceran Bahan Bakar Minyak dan Gas.

Berkenaan dengan tugas dan tanggung jawab Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas, terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi, secara jelas diatur dalam ketentuan Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Eceran Bahan Bakar Minyak dan Gas. Demikian juga halnya terhadap peruntukkan BBM bersubsidi kepada konsumen yang berhak mendapatkan BBM bersubsidi. BPH Migas melalui Peraturan BPH Migas No.9 tahun 2015 tentang Tentang Penugasan Badan Usaha Untuk Melaksanakan Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan, secara tegas dikatakan pada Pasal 20 bahwa; Pertamina selaku Badan Usaha Niaga yang mendapat penugasan dalam melaksanakan distribusi/penyaluran BBM, wajib menyampaikan laporan kepada Badan Pengatur atas penyediaan, pendistribusian jenis BBM bersubsidi di wilayah penugasannya yang terdiri atas:

1. Laporan bulanan yang meliputi volume penerimaan dan volume penyaluran dan sewaktu-waktu yang diperlukan;
2. Laporan Tahunan meliputi volume perencanaan penjualan dan realisasi dan sewaktu-waktu diperlukan.

Begitu juga halnya pada Pasal 21 dikatakan bahwa, Pertamina selaku Badan Usaha, bertanggung jawab terhadap penyediaan dan pendistribusian jenis BBM bersubsidi mulai dari terminal BBM/Depot hingga sampai ke titik serah. Berkenaan dengan penerapan sanksi, juga secara jelas diatur dalam Pasal 22 dikatakan bahwa, Sanksi atas pelanggaran pelaksanaan penugasan penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi akan ditetapkan lebih lanjut

dalam keputusan kepala badan pengatur.

Akan tetapi, kondisi terjadinya krisis kuota bahan bakar minyak bersubsidi yang terjadi di Provinsi Riau pada tahun 2019 silam, membuktikan bahwa pihak Pertamina selaku Badan usaha yang diberi penugasan oleh Badan Pengatur terkesan melimpahkan tanggung jawabnya kepada pihak Pemerintahan Provinsi Riau dengan meminta kepada Gubernur Riau untuk mengeluarkan kebijakan melalui surat edaran yang intinya memuat norma larangan dan pembatasan penyaluran BBM bersubsidi berdasarkan kriteria konsumen yang ditentukan sepihak dan dianggap sebagai penyebab terjadinya kelangkaan BBM bersubsidi di Provinsi Riau. Terhitung semenjak berlakunya Surat Edaran Gubernur Provinsi Riau tersebut, pihak Pertamina menjadikan surat edaran tersebut sebagai pedoman untuk mempertegas pendistribusian dan penyaluran BBM bersubsidi kepada seluruh tingkat penyalur (SPBU) yang ada di wilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau, sekalipun norma dan ketentuan yang mengatur ketentuan konsumen pengguna yang berhak dalam surat edaran tersebut membatasi dan menghilangkan hak-hak konsumen yang berhak berdasarkan ketentuan yang ada didalam Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014 selaku peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan berkekuatan hukum.

Dalam perspektif Hukum Administrasi setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum atau dasar wewenang untuk mengeluarkannya, secara yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Karenanya kebijaksanaan tersebut tidak mempunyai kekuatan memaksa. Surat Edaran Gubernur Provinsi Riau hendaknya lebih dapat mengatur sebuah kebijakan yang lebih strategis dengan alasan hukum yang lebih jelas sebagai upaya untuk menanggulangi kondisi genting dan penting yang berkaitan dengan pelayanan publik di wilayahnya. Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik secara jelas juga diatur dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Khususnya terkait penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan yang dianggap dapat berguna untuk meningkatkan sistim pelayanan publik yang baik dan memberikan manfaat dan tujuan dalam mewujudkan roda pemerintahannya.

Terbitnya surat edaran Gubernur Provinsi Riau No.SE/199/2019 tentang himbuan dan sosialisasi pembatasan BBM bersubsidi tidak dapat dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan sepanjang norma yang diatur bersifat bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Sekalipun dalam mekanisme pengujiannya, surat edaran secara hirarki perundang-undangan tidak termasuk sebagai objek yang dapat dipertentangkan dengan peraturan perundang-undangan karena surat edaran tidak termasuk aturan perundang-undangan menurut tata hukum di Indonesia. Namun jika pada prinsipnya norma yang terkandung didalam surat edaran tersebut dianggap terjadi disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar penerbitan surat edaran tersebut, maka tidak ada konsekuensi hukum bagi yang tidak mentaatinya, tapi sebaliknya jika terjadi akibat hukum atas pelaksanaan surat edaran tersebut, tentunya bagi pejabat maupun badan/instansi penyelenggara negara yang melaksanakannya dapat diberikan sanksi hukum karena dianggap sebagai perbuatan yang melawan hukum.

Berdasarkan Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur hubungan hukum antara badan atau pejabat administrasi pemerintahan dengan masyarakat dalam wilayah hukum publik. Undang-undang ini menetapkan batasan dan aturan yang memuat kewajiban dan hak kedua belah pihak tersebut (badan atau pejabat administrasi pemerintahan dengan masyarakat). Dalam perspektif Hukum Administrasi setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum atau dasar wewenang untuk mengeluarkannya, secara yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Karenanya kebijaksanaan tersebut tidak mempunyai kekuatan memaksa. Kekuatannya tidak lebih sama dengan sebuah pengumuman, pemberitahuan, surat edaran atau petunjuk.

Gugatan terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang ini dapat diajukan kepada Badan Peradilan Tata Usaha Negara dengan hukum acara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian berdasarkan uraian di atas, maka kedudukan hukum bagi konsumen yang berhak sebagai pengguna BBM bersubsidi berdasarkan Perpres No.191 Tahun 2014 terhadap implementasi dari ketentuan surat edaran Gubernur Provinsi Riau No.SE/199/2019 tentang himbauan pembatasan BBM bersubsidi, dapat disampaikan bahwa kedudukan hukum bagi pengguna BBM bersubsidi sebagai konsumen yang berhak berdasarkan ketentuan Peraturan Presiden No.191 tahun 2014 tetap berlaku dan mengikat baginya. Kecuali ditentukan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebaliknya, jika surat edaran Gubernur Provinsi Riau tetap dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan oleh pihak Pertamina dan pihak penyalur di SPBU, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang mencerminkan ketidaktaatan terhadap asas hukum dan asas-asas dalam melaksanakan pemerintahan yang baik. Dan tindakan yang dapat diartikan sebagai bentuk kesewenang-wenangan dalam hukum positif dapat juga dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pejabat negara dan dapat diberikan sanksi hukum. Khususnya terhadap penggunaan diskresi yang tidak termasuk sebagai peraturan perundang-undangan dalam tata hukum di Indonesia oleh seorang pejabat Negara maupun pejabat pemerintah yang merugikan masyarakat umum. Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

D. Penutup

Berdasarkan ketentuan dalam hirarki perundang-undangan serta menurut hukum positif di Indonesia, diskresi tidak termasuk sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan berkekuatan hukum tetap. Menurut Pasal 1 Angka 9 UU 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dengan demikian maka, terhadap kedudukan Konsumen pengguna BBM bersubsidi berdasarkan Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014, adalah subjek hukum yang mengikat dan memiliki kekuatan hukum dalam kedudukannya sebagai suatu produk perundang-undangan. Secara hirarki surat edaran tidak dapat disetarakan dengan Undang-undang maupun perundang-undangan, sehingga materi maupun muatan yang diisyaratkan sebagai ketentuan yang harus dilaksanakan dalam surat edaran Gubernur Riau tidak berkekuatan hukum mengikat yang dapat merubah, menghapus maupun membatasi hak-hak konsumen pengguna yang berhak atas BBM bersubsidi berdasarkan Peraturan Presiden No.191 Tahun 2014. Dimana dalam perspektif Hukum Administrasi setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum atau dasar wewenang untuk mengeluarkannya, secara yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Karenanya kebijaksanaan tersebut tidak mempunyai kekuatan memaksa. Kekuatannya tidak lebih sama dengan sebuah pengumuman, pemberitahuan, surat edaran atau petunjuk. Dengan demikian maka, surat edaran Gubernur Provinsi Riau tidak dapat dijadikan sebagai pedoman untuk

melaksanakan peraturan perundang-undangan sepanjang memuat norma yang berseberangan atau dianggap bertentangan dengan kepentingan umum berdasarkan prinsip diskresi dalam hukum administrasi pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro. 1983. Asas-asas Hukum Tata Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Baghir Manan. 1992. Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia. Jakarta: IND-Hill.Co.
- Bayu Surianingrat. 1992. Mengenal Ilmu Pemerintahan. Jakarta: Rineka Cipta.
- Djokosutono. 1982. Hukum Tata Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Fence M. Wantu. "Antinomi Penegakan Hukum oleh Hakim". Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol. 19, No. 3, Oktober 2007.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2017. Perihal Undang-Undang, Edisi ke-1, Cetakan ke-4. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kusnu Goesniadhie. Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan. Surabaya: JP Book.
- Moh. Kusnardi dan Harmmaily Ibrahim. 1980. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Pusat Studi HTN UI.
- Mohammad Yuhdi. "Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Vol. 15, No. 1.
- Muhamad Azhar. "Relevansi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara". Jurnal Notarius Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Ed. 8, No. 2, September 2015.
- Muhammad Tahir Azhary. 2014. Negara Hukum. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nalle, Victor Imanuel W. "Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan". Jurnal Refleksi Hukum, Vol. 10, No. 1, Oktober 2016.
- Philipus M. Hadjon. 2011. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan H.R. 2014. Hukum Administasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soerjono Soekarto dan Sri Manudji. 2011. Penelitian Hukum Normatif. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Taqiyuddin Faranis, Husni, dan Mahdi Syahbandir. "Kedudukan Surat Edaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia di Aceh". Law Jurnal, Vol. 1, No. 1, April 2017.
- Zainuddin Ali. 2014. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.