

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu perusahaan milik negara yang diberi tugas dan tanggung jawab untuk mengelola dan memanfaatkan bahan bakar minyak dan gas bumi di Indonesia yaitu Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Milik Negara (Pertamina). Kewenangan Pertamina yang sangat luas terlihat dari wilayah kerjanya, kegiatan usahanya, dan struktur perusahaan serta keuangannya, tidak lain dimaksudkan untuk optimalnya kinerja Pertamina dalam mengemban amanah Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu memanfaatkan kekayaan alam, minyak dan gas bumi, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Produksi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia yang saat ini dimonopoli oleh Pertamina sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, yaitu mempunyai kewajiban untuk menyediakan kebutuhan BBM dalam negeri termasuk *gasoline* untuk kendaraan berbahan bakar bensin. Ini sesuai pula dengan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa usaha pertambangan minyak dan gas bumi dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata. Pasal 4 undang-undang ini menyatakan pula bahwa usaha

pertambangan minyak dan gas bumi dapat meliputi: 1) eksplorasi, 2) eksploitasi, 3) permurnian dan pengolahan, 4) pengangkutan, dan 5) penjualan.

Cadangan minyak Indonesia pada tahun 1974 sebesar 15.000 metrik barel dan terus mengalami penurunan. Pada tahun 2000 cadangan minyak Indonesia sekitar 5123 metrik barel (MB) dan tahun 2004 menjadi sekitar 4301 MB. Penurunan cadangan minyak disebabkan oleh dua faktor utama yaitu eksploitasi minyak selama bertahun-tahun dan minimnya eksplorasi atau survei geologi untuk menemukan cadangan minyak terbaru. Tanpa ditemukan cadangan minyak baru, praktis persediaan minyak di Indonesia hanya dapat dieksploitasi sampai sekitar 30 tahunan. Lebih jelasnya berikut ditampilkan tabel kondisi perminyakan di Indonesia mulai dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2004.

Tabel 1.1
Kondisi Perminyakan di Indonesia

Kondisi Perminyakan Indonesia	2000	2001	2002	2003	2004
Produksi minyak	1272.5	1214.2	1125.4	1139.6	1094.4
Konsumsi minyak	996.4	1026	1075.4	1112.9	1143.7
Impor minyak mentah	219.1	326	327.7	306.7	330.1
Ekspor minyak mentah	622.5	599.2	639.9	433	412.7
Kapasitas pengilangan	1057	1057	1057	1057	1055.5
Output pengilangan	968.2	1006.1	1002.4	944.4	1011.6
Cadangan minyak(MB)*	5123	5095	4722	4320	4301

Ket.

Data ini merupakan data stock (1000 barel/hari)

Data ekspor dan impor minyak mentah menunjukkan bahwa Indonesia adalah net-eksportir, tetapi sebagian besar ekspor dilakukan oleh Kontraktor KPS sehingga penerimaannya tidak masuk APBN sedangkan impor seluruhnya dilakukan oleh Pertamina sehingga masuk pos APBN.

Sumber: <http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=102>, diakses pada tanggal 2 Maret 2007, jam 20:00 WIB

Tabel di atas menunjukkan bahwa produksi minyak di Indonesia juga mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Produksi minyak tertinggi di Indonesia terjadi pada tahun 1977 yaitu 1686.2 (ribu barel/hari) dan terus mengalami

penurunan hingga tahun 2004 yaitu sebesar 1094.4 (ribu barel/hari). Penurunan ini disebabkan oleh sumur-sumur yang ada sudah tua, teknologi yang digunakan sudah ketinggalan dan iklim investasi disektor pertambangan minyak kurang kondusif sehingga tidak banyak perusahaan asing maupun nasional melakukan investasi disektor perminyakan. Di sisi konsumsi, konsumsi terhadap produk minyak/Bahan Bakar Minyak terus mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Sejak tahun 2004, jika hasil produksi minyak Indonesia di semua kilang dihitung, maka hasilnya tetap tidak dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri. Sejak tahun 2004, Indonesia telah mengalami defisit sebesar 49.3 ribu barel/hari.

Distribusi dan pemasaran BBM sebagai usaha pengangkutan dan pemasaran oleh Pertamina dilakukan melalui depot-depot BBM di seluruh Indonesia dan hanya penjualan retail boleh dilakukan oleh swasta melalui SPBU dan lembaga penyalur lainnya di seluruh Indonesia. Sebagaimana peraturan perundangan di atas, bahwa Pertamina mengemban kewajiban untuk teknis pemasaran BBM sementara kebijakan pemasaran di bawah kendali pemerintah ([www.dnet.net.id.](http://www.dnet.net.id), 2006, diakses tanggal 14 September 2006, Jam 20:00 WIB). Selain itu, fungsi utama dari Pertamina yaitu menyediakan bahan bakar minyak dalam skala luas untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Pertamina mempunyai 2 fungsi pengembangan agen (*development agent*), di satu pihak sebagai pihak yang memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk menyelenggarakan pendistribusian bahan bakar minyak, di sisi lain Pertamina

bertindak sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap keamanan, penyaluran, distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi secara nasional.

Pelaksanaan pendistribusian BBM di atas, Pertamina mengadakan kerja sama. Kerja sama ini dilakukan antara Pertamina dan pengusaha Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum (SPBU). SPBU dapat berbentuk badan usaha dan perorangan. SPBU dalam bentuk badan usaha dapat berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan koperasi, sedangkan dalam bentuk perorangan dimiliki oleh swasta. Hubungan kerja sama antara Pertamina dan SPBU ini dituangkan dalam suatu perjanjian yang mengikat kedua belah pihak. Sebelum terjadinya suatu perjanjian kerja sama ini terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh calon pengusaha SPBU. Syarat dan ketentuan tersebut terdapat dalam perjanjian kerja sama perusahaan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum (SPBU). Dalam praktiknya, syarat dan ketentuan perjanjian ditetapkan secara sepihak oleh Pertamina.

Perjanjian kerja sama perusahaan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum (SPBU) dapat dibedakan menjadi 2, yaitu perjanjian kerja sama perusahaan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Minyak untuk Umum (SPBU) diperuntukkan bagi SPBU milik badan usaha (PT atau koperasi) dan yang diperuntukkan bagi SPBU milik swasta atau perorangan. Isi dari kedua bentuk perjanjian kerja sama tersebut memiliki syarat dan prosedur yang sama.

Perjanjian pendistribusian dan niaga bahan bakar minyak yang diperuntukkan bagi SPBU milik swasta atau perorangan dan badan usaha ditentukan sepihak oleh Pertamina dalam bentuk perjanjian baku (*standard*

contract). Di dalam perjanjian baku, kedudukan Pertamina dan SPBU tidak seimbang. Posisi monopoli pihak Pertamina membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Pengusaha hanya mengatur hak-haknya dan tidak kewajibannya. Dari segi lain, perjanjian baku hanya memuat sejumlah kewajiban yang harus dipikul SPBU. Perjanjian baku ini tidak boleh dibiarkan tumbuh secara liar dan karena itu perlu ditertibkan (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 54). Klausul eksenorasi/perjanjian baku ini bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab, terlebih-lebih lagi jika ditinjau dari asas-asas dalam sistem hukum nasional, dimana akhirnya kepentingan masyarakatlah yang didahulukan

Perjanjian baku (*standard contract*) dilakukan pihak Pertamina bertujuan untuk mengalihkan seluruh risiko yang mungkin timbul dari pelaksanaan perjanjian penyaluran bahan bakar minyak oleh pihak pengusaha SPBU swasta. Di dalam perjanjian ini, pihak SPBU swasta dibebankan kewajiban yang lebih banyak dibandingkan dengan hak yang akan diterima. Hak dan kewajiban pihak Pertamina ditentukan lebih sedikit dibandingkan dengan pihak SPBU dan di dalamnya tidak mengandung pertanggungjawaban atas risiko yang timbul.

Hukum kebendaan dalam perjanjian adalah bersifat 'hak relatif/*relatief recht*. Hukum ini hanya mengatur hubungan antara "pribadi tertentu"/*bepaalde persoon*, bukan terhadap semua orang pemenuhan prestasi dapat dimintanya. Hanya kepada orang yang telah mengikatkan diri padanya berdasar suatu tindakan hukum. Jadi hubungan hukum/*recht betrekking* dalam perjanjian hanya berkekuatan hukum antara orang-orang tertentu saja. Jadi hak yang lahir dari

perjanjian itu bersifat hak relatif, artinya hak atas prestasi baru ada pada *persoon* tertentu, jika hal itu didasarkan pada hubungan hukum yang lahir atas perbuatan hukum (Yahya M. Harahap : 1986 : 8).

Kasus penyimpangan berdasarkan temuan hasil pemeriksaan yang dilaporkan oleh APIP (Aparat Pengawasan Internal Pemerintah) termasuk SPI (Satuan Pengawas Intern) (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) : 2002 : 14), ditemukan bahwa pendistribusian BBM dari Pertamina ke penjual (SPBU) tidak lancar sehingga terjadi kelangkaan BBM dan harga BBM di masyarakat menjadi lebih mahal, hal ini terjadi karena adanya pihak-pihak penimbun, pengoplos, dan penyelundup BBM yang menyalahgunakan *delivery order* (DO) yang diperoleh dari Pertamina. Upaya-upaya preventif yang perlu dilakukan oleh Pertamina dengan mengeluarkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) : 2002 : 16):

1. Adanya ketentuan pendistribusian BBM yang jelas, tegas dan transparan kepada masyarakat;
2. Pertamina hanya memberikan *Delivery Order* (DO) untuk penyerahan BBM kepada SPBU/pangkalan-pangkalan yang terdaftar di catatan Pertamina;
3. Penyerahan DO kepada pemilik/pengelola pangkalan/SPBU dengan tanda terima yang ditandatangani dan dicap;
4. Adanya monitoring/pengendalian DO yang dibuat sampai dengan DO didistribusikan;

5. Adanya pengawasan dari Pertamina terhadap pengelolaan pendistribusian BBM;
6. Adanya sanksi yang tegas terhadap SPBU dan penyalur minyak tanah yang melanggar perijinan penyaluran.

Penyimpangan dalam pendistribusian BBM pada umumnya mencakup penyalahgunaan pemberian dan pelaksanaan ijin, penyalahgunaan pelaksanaan kontrak, dan penyalahgunaan wewenang. Upaya pencegahan penyimpangan dalam pendistribusian BBM meliputi perbaikan dan peningkatan kualitas sistem pengendalian dan penerapannya, yang diarahkan sebagai langkah untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Upaya-upaya pencegahan penyimpangan yang disajikan tidak bersifat mutlak, tetapi hanya merupakan pengendalian minimum yang perlu dilaksanakan secara maksimum. Oleh karena itu, instansi terkait perlu mengembangkan sendiri upaya-upaya lain yang dianggap perlu, sesuai dengan kompleksitas, titik rawan penyimpangan yang dihadapi, dan kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada masing-masing instansi.

Sistem pengendalian manajemen ini perlu terus menerus ditingkatkan keandalannya berdasarkan umpan balik (*feed back*) dari hasil upaya pendeteksian dan pencegahan. Upaya pendeteksian merupakan rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengidentifikasi terjadinya penyimpangan dalam pendistribusian BBM. Upaya pendeteksian ini dimaksudkan untuk memperoleh alat bukti yang relevan, cukup dan kompeten untuk mendukung simpulan atas terjadinya penyimpangan sebagai dasar pengambilan tindak lanjut upaya penanganan,

dengan tetap berpegang pada asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*).

Kegiatan yang berkaitan dengan upaya pendeteksian hasil temuan investigasi Tim Terpadu Pemantauan, Pengawasan dan Pengendalian (Timdu P3 BBM) (Republika Online, diakses Jumat, 28 Juli 2006) menunjukkan, sebanyak 83 Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) telah melakukan kecurangan terhadap konsumen. Ini merupakan temuan selama kegiatan penertiban oleh Timdu P3 BBM selama periode Januari-Juni 2006 terhadap 228 SPBU di Unit Pemasaran III Pertamina di wilayah DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat. Ketua Timdu P3 BBM, Slamet Singgih menyebutkan, akibat praktik curang ini, dalam satu tahun konsumen dirugikan Rp. 4,7 milyar dari 83 SPBU yang disidak. Dari 228 SPBU Pertamina, sebanyak 51,32% atau 117 unit melakukan kecurangan dengan modus mengurangi volume pengisian bahan bakar, sehingga total kerugian konsumen mencapai Rp. 43 milyar per tahun.

Upaya penanganan yang dilakukan pihak Pertamina yang menjatuhkan sanksi terhadap 6 unit SPBU di Kota Bandung (Tribun Jabar, Sabtu 16 Desember 2006). Keenam SPBU ini dilarang menjual BBM selama 2 bulan serta diwajibkan merenovasi dan memperbaiki ukuran pengisian, dan jika pihak SPBU tidak memenuhi kewajibannya, Pertamina akan memutuskan kontrak kerjanya. Kesalahan yang dilakukan keenam SPBU ini adalah dengan mengalih tangankan pengelolaan kepada pihak ketiga yang menyalahi perjanjian kontrak dengan Pertamina. Lebih parah lagi, pihak ketiga ini mengurangi takaran BBM yang dijual, sehingga merugikan konsumen.

Kasus kecurangan ini berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK), Pasal 8 Ayat (1) Butir (c), menyatakan bahwa, "Pelaku usaha dilarang memproduksi barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya." Pihak Pertamina yang menjatuhkan sanksi tersebut melarang SPBU melakukan operasinya dan ini telah sesuai dengan Pasal 8 Ayat (4) UUPK, menyatakan bahwa, "Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada Ayat (1) dan Ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/ atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran."

Selain itu, kasus penjualan BBM jenis solar di SPBU di Kota Lampung, yaitu pembelian BBM dengan menggunakan drum atau jerigen (Lampung Ekspres, Rabu 3 Mei 2006). Sidang lanjutan kasus pengecoran BBM jenis solar di SPBU di Kota Lampung yang digelar di Pengadilan Negeri (PN) Tanjungkarang, terungkap bahwa pihak Pertamina telah mengingatkan kepada pihak SPBU untuk tidak melayani pembelian dengan menggunakan drum atau jerigen, namun SPBU tersebut tetap melayani penjualan dengan menggunakan drum dan jerigen.

Kasus ini menyangkut penyalahgunaan pengiriman dan niaga BBM subsidi. Pasal 55 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi), menyatakan bahwa, "Setiap orang yang menyalahgunakan pengangkutan dan Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah di pidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp.60.000.000.000,00 (enam puluh milyar)". Dalam penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Minyak dan

Gas Bumi ini yang dimaksudkan dengan menyalahgunakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan perseorangan atau badan usaha dengan cara yang merugikan kepentingan masyarakat banyak dan negara, seperti antara lain kegiatan pengoplosan BBM, penyimpangan alokasi BBM, pengangkutan dan penjualan BBM ke luar negeri.

Pemberian sanksi kepada SPBU-SPBU yang melanggar/menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang sudah dituangkan dalam perjanjian dapat sampai ke Pemutusan Hubungan Usaha (PHU). Hal ini terjadi jika kasus yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemilik SPBU sangat berat. Sementara ini, Pertamina memberikan sanksi penyetopan *Delivery Order* (DO) bahan bakar minyak (BBM) ke SPBU-SPBU yang disegel. Sanksi-sanksi penghentian pasokan ini akan berlangsung sampai Pertamina mendapatkan rekomendasi dari Dinas Metrologi dan Kepolisian, apakah perangkat SPBU-nya sudah layak dioperasikan kembali atau harus diganti (Tribun Jabar, Kamis 27 Juli 2006).

Melihat dari permasalahan tersebut maka peneliti bermaksud untuk mengkaji bagaimana pendistribusian bahan bakar minyak (BBM) oleh stasiun pengisian BBM untuk umum (SPBU).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **"ANALISIS YURIDIS PERJANJIAN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PENDISTRIBUSIAN DAN NIAGA BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) OLEH STASIUN PENGISIAN BBM UNTUK UMUM (SPBU)".**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan hukum antara PT. Pertamina (Persero) dengan SPBU dianalisis dari sudut hukum perjanjian menurut KUHPerdara?
2. Bagaimana distribusi dan niaga BBM dari Pertamina kepada SPBU ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi?
3. Bagaimana analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) terhadap penjualan BBM oleh SPBU dalam praktik?

C. Tujuan Penelitian

Dilaksanakannya penelitian ini maka diharapkan akan mencapai tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui dan menganalisis sebagai berikut :

1. Hubungan hukum antara PT. Pertamina (Persero) dengan SPBU dianalisis dari sudut hukum perjanjian menurut KUHPerdara.
2. Distribusi dan niaga BBM dari Pertamina kepada SPBU ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.
3. Analisis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) terhadap penjualan BBM oleh SPBU dalam praktik.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang diadakan oleh penulis adalah:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Perdata dan Hukum Perjanjian pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penulisan dan penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran yang bermanfaat bagi masing-masing pihak, baik bagi para pengusaha Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di Indonesia, PT. Pertamina (persero), pihak-pihak yang terkait dengan Bahan Bakar Minyak (BBM) serta masyarakat (konsumen) dalam memahami ketentuan mengenai perlindungan konsumen.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 Ayat (3) Bab I, Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan kembali bahwa 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum'. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Sebagai konsekuensi dari Pasal 1 Ayat (3) Amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, terdapat 3 prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warganegara yaitu supremasi hukum;

kesetaraan di hadapan hukum; dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 diatur mengenai usaha peningkatan keadilan dan penegakan hukum. Arah kebijakan hukum sebagaimana yang termuat dalam RPJMN 2004-2009 menetapkan terciptanya sistem hukum yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, terjamin konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah sebagai bagian dari upaya memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum.

Penegakan hukum dan ketertiban merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan maka kepastian rasa aman, tentram, ataupun kehidupan yang rukun akan menciptakan pencapaian masyarakat yang berusaha dan bekerja dengan baik untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara damai, adil dan sejahtera. Untuk itu perbaikan pada aspek keadilan akan memudahkan pencapaian kesejahteraan dan kedamaian (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 : 2005 : 85).

Hukum dapat berfungsi sebagai sarana modernisasi dan instrumen rekayasa sosial (*agent of modernization and instrumen of social engineering*)

(Sunaryati Hartono : 1991 : 4), sehingga pembangunan hukum dapat berjalan bersama perkooperasian dalam upaya mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Berkenaan dengan pendapat ini, Sunaryati Hartono menyatakan bahwa makna dari pembangunan hukum meliputi 4 hal sebagai berikut (Sunaryati Hartono : 1991 : 5):

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik);
2. Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern;
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.”

Keempat pembangunan hukum tersebut merupakan suatu proses yang dinamis yang harus dilakukan terus-menerus dan merupakan proses yang tidak pernah selesai (*never ending process*), karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan-perubahan dalam masyarakat yang terus berkembang.

Di Indonesia, pengendalian oleh negara terhadap sumberdaya kekayaan alam dilegitimasi oleh konstitusi dengan istilah dikuasai. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menyatakan, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Demikian pula “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.” Pengertian dikuasai negara mengandung makna secara yuridis negara memiliki

kewenangan publik dalam pengaturan dan pengambilan keputusan yang mengikat publik secara sah (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 1).

Oleh karena itu, salah satu sumberdaya kekayaan alam yang dikuasai negara berdasarkan jabaran Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 adalah Minyak dan Gas Bumi (Migas). Penguasaan negara terhadap migas disebabkan migas merupakan sumberdaya alam strategis yang tidak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang penting. Dengan demikian, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Penguasaan mengenai hak menguasai negara dalam sumberdaya migas salah satunya diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU Nomor 22 Tahun 2001). Dalam UU Nomor 22 Tahun 2001, dimuat substansi pokok mengenai ketentuan minyak dan gas bumi sebagai sumberdaya alam strategis yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Dengan demikian, penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan pada kegiatan usaha hulu. Sementara itu, pada kegiatan usaha hilir dilaksanakan setelah mendapat izin usaha dari pemerintah.

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan galian (tambang). Bahan galian itu, salah satunya meliputi minyak dan gas bumi yang keberadaannya dikuasai oleh negara. Hak Penguasaan Negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan minyak

dan gas bumi, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah (Salim HS : 2005 : 1). Dalam pengusahaan minyak dan gas bumi, pemerintah dapat melaksanakan sendiri dan/atau menunjuk kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah.

Dalam menyelenggarakan usaha dibidang migas, baik di dalam maupun di luar negeri serta kegiatan usaha lain yang terkait dan atau menunjang kegiatan usaha dibidang migas, negara perlu membentuk perusahaan perseroan (PERSERO) untuk mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Adapun PERSERO tersebut bertujuan untuk mengusahakan keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan secara efektif dan efisien, serta memberikan kontribusi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 3-4).

Dengan mendasarkan pada tujuan tersebut dan dalam rangka melaksanakan UU Nomor 22 Tahun 2001, negara melalui pemerintah menetapkan Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971, perlu dialihkan bentuknya menjadi PERSERO. Penetapan PERTAMINA sebagai PERSERO dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 3-4).

Maka berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2001 dan PP Nomor 36 Tahun 2003 tersebut, pada tanggal 17 September 2003 telah ditandatangani Akta Pendirian Perseroan Terbatas PT. Pertamina (Persero), yaitu berdasarkan Akta tertanggal 17 September 2003, Nomor 20, yang telah mendapatkan pengesahan dari pihak yang berwenang, yaitu berdasarkan Surat Keputusan dari Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tertanggal 9 Oktober 2003, Nomor C-24025 HT.01.01.TH.2003. Perubahan Pertamina menjadi PT. Persero tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan, baik produktivitas, efektivitas serta efisiensi operasi perminyakan nasional di dalam wadah suatu *integrated oil company* dengan 1 manajemen yang sempurna (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 5).

Untuk distribusi dalam negeri, sifat monopoli Pertamina secara langsung maupun tidak langsung mendukung keberhasilan Pertamina dalam mengemban tugas distribusi BBM. Pendistribusian ini merupakan salah satu tahapan penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat terhadap BBM. Untuk menunjang kelancaran proses pendistribusian BBM ini, Pertamina melalui unit pemasarannya mengadakan kerja sama dengan stasiun pengisian bahan bakar minyak untuk umum (SPBU) yang ditunjuk sebagai stasiun pengisian yang menyalurkan BBM, Bahan Bakar Khusus (BBK), dan pelumas kepada masyarakat. Kerja sama ini dilakukan untuk tujuan memperlancar kegiatan distribusi dan memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pendistribusian BBM.

Sejak belakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, maka Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 Tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Pertamina, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1971 Pertamina tidak berlaku lagi, namun peraturan pelaksanaan dari keempat undang-undang tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (Salim HS : 2005 : 269-270).

Berbagai perubahan tatanan global dalam dunia bisnis begitu berpengaruh terhadap Indonesia. Di sini muncul UU Antimonopoli. Semangat antimonopoli dan proteksi memaksa Indonesia membenahi beberapa sistem yang sudah mapan selama puluhan tahun. Misalnya, harus mengubah Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Migas dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Kedua Undang-Undang tersebut memberikan hak monopoli kepada perusahaan milik negara di bidang migas, yaitu Pertamina. Ketika tahun 1994 Pertamina mencanangkan perubahan, masalah regulasi ini memang dianggap banyak pihak sebagai kendala bagi kemajuan Pertamina. Implikasi penerapan kedua UU tersebut menyebabkan Pertamina berada pada posisi antara tugas dan bisnis. Dan malah tugas lebih diberatkan, antara lain dengan keharusan Pertamina memikul tanggung jawab PSO (*Public Service Obligation*).

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, maka Pertamina menjadi PT Pertamina (Persero). Pertamina berada pada dunia yang baru, suatu lingkungan yang baru, yang sama sekali berbeda dengan kondisi sebelumnya. Dicabutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 dan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 berakibat pada peran khusus Pertamina sebagai pengatur, operator tunggal, dan sebagai pengelola sumber alam migas di Indonesia pun telah berakhir. Pertamina hanya menjadi pemain biasa dari sektor migas (http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/generalinfo/about_us.html).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi bukan lagi sebagai regulator. Sekarang fungsi regulator dilakukan oleh Badan Pelaksana Migas untuk sektor hulu (BP Migas) dan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) merupakan badan yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tanggung jawab atas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan usaha penyediaan dan pendistribusian BBM dan usaha pengangkutan Gas Bumi melalui pipa guna menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian BBM di seluruh wilayah NKRI dan mendorong peningkatan pemanfaatan gas bumi dalam negeri. Badan ini dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 jo Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 2002 (http://www.bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/generalinfo/about_us.html).

Perubahan UU dan Peraturan-peraturan yang berlaku, menuntut Pertamina betul-betul fokus kepada kinerja yang riil dan dengan angka-angka pencapaian keuangan yang nyata.

Pada dasarnya, jenis kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi menjadi dua macam, yaitu kegiatan usaha hulu dan usaha hilir. Lembaga yang berwenang untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu adalah badan pelaksana, sedangkan yang melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan usaha hilir adalah badan pengatur.

Ketentuan hukum yang mengatur tentang badan pelaksana adalah Pasal 1 angka 23, Pasal 44 sampai dengan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Badan pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi. Fungsi badan pelaksana ini adalah melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha hulu agar pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Badan Pengatur adalah suatu badan yang dibentuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan usaha hilir. Fungsi Badan Pengatur adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksana penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan pengangkutan gas bumi melalui pipa (Salim HS : 2005 : 247). Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen

terhadap kelangsungan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak di seluruh wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap pengangkutan gas bumi melalui pipa dilakukan untuk optimasi dan mencegah terjadinya monopoli pemanfaatan fasilitas pipa transmisi, distribusi, dan penyimpanan oleh badan usaha tertentu. Melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri.

Kelompok lembaga pemasaran yang mendistribusikan BBM secara langsung kepada konsumen dalam pengertian ini yaitu SPBU yang bertanggungjawab dalam melakukan penjualan produk Pertamina ke lingkungan konsumsi. Pendistribusian BBM dari Pertamina kepada SPBU ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang diantaranya berisikan tentang Kegiatan Usaha Hilir, Badan Pengatur, struktur organisasi, status, fungsi, tugas, personalia, wewenang dan tanggung jawab serta mekanisme kerja Badan Pengatur. Ketentuan perjanjian pendistribusian antara pihak Pertamina dan SPBU, serta Ketentuan mengenai Kegiatan Usaha Hilir dan Badan Pengatur diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi jo PP No. 67/2002 Tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa.

Menurut Nina Nurani Pertamina berperan sebagai komisioner yang mempunyai fungsi sebagai perantara biasa, dan dasar hukum perjanjian. Kontrak

komisi adalah kontrak pemberian kuasa khusus antara komisioner dengan komiten. Syarat yang harus dipenuhi untuk seorang komisioner adalah menyelenggarakan perusahaan, mengadakan perjanjian untuk kepentingan dan atas perhitungan komiten, walau dalam mengadakan kontrak dengan pihak ketiga selalu atas nama sendiri dan berhak atas upah/komisi. Kewajiban bagi komisioner adalah menjalankan tugas sebaik-baiknya untuk kepentingan komiten dan wajib memberikan catat-catat pada perantaranya, kecuali adanya suatu kontrak (Nina Nurani : 2006 : 31-32).

Lebih jauh menurut Purwosutjipto, Pertamina bertindak sebagai agen perusahaan yang melayani beberapa pengusaha sebagai perantara dengan pihak ketiga. Pertamina ini mempunyai hubungan tetap dengan pengusaha dan mewakilinya untuk mengadakan dan selanjutnya melaksanakan perjanjian dengan pihak ketiga. Hubungannya dengan pengusaha bukan merupakan hubungan perburuhan, dan juga bukan hubungan pelayanan berkala. Bukan hubungan perburuhan, karena hubungan antara agen perusahaan dengan pengusaha tidak bersifat subordinasi; bukan hubungan seperti majikan dan buruh, tetapi hubungan antara pengusaha dengan pengusaha, jadi, sama tinggi sama rendah (Purwosutjipto : 2003 : 47).

Hubungan antara agen perusahaan dengan pengusaha juga tidak bersifat pelayanan berkala, sebab hubungan antara agen perusahaan dengan pengusaha bersifat tetap, sedangkan dalam pelayanan berkala hubungan itu bersifat tidak tetap. Karena agen perusahaan juga mewakili pengusaha, maka di sini juga ada hubungan pemberian kuasa. Perjanjian pemberian kuasa ini diatur dalam Bab

XVI, Buku III KUHPerdato, mulai dengan Pasal 1792, sampai dengan 1819. Perjanjian bentuk ini selalu mengandung unsur perwakilan (*volmacht*) bagi pemegang kuasa. Dalam hal ini agen perusahaan sebagai pemegang kuasa, mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga atas nama pengusaha.

Munir Fuady, mengatakan bahwa dalam KUH Perdata yang secara langsung mengatur masalah keagenan ini, yakni pengaturannya tentang prinsip “kebebasan berkontrak” (Munir Fuady : 1997 : 156-157). Karena bagaimana para pihak yang terlibat dalam masalah keagenan ini menginginkan hubungan di antara mereka biasanya diatur dalam suatu kontrak, yaitu kontrak keagenan, maka ketentuan hukum kontrak yang terdapat dalam KUHPerdato (Buku Ketiga), termasuk prinsip kebebasan berkontrak berlaku terhadap masalah keagenan. Di samping berlakunya prinsip kebebasan berkontrak, atau ketentuan umum lainnya tentang kontrak yang terdapat dalam buku ketiga KUHPerdato, maka pengaturan KUHPerdato tentang perjanjian pemberian kuasa (vide Pasal 1792 sampai dengan Pasal 1819 KUHPerdato) berlaku terhadap : (1) Makelar yang tidak diangkat oleh presiden (Pasal 63 KUHDagang), dan Komisioner jika dia bertindak untuk dan atas nama prinsipnya, vide Pasal 79 ayat 1 KUHDagang.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 Tanggal 14 Oktober 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Dan Gas Bumi, BAB XI Ketersediaan Dan Distribusi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Pasal 66 menyebutkan bahwa:

“Untuk menjamin ketersediaan dan distribusi jenis Bahan Bakar Minyak tertentu diselenggarakan kegiatan usaha Niaga melalui mekanisme

persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap”.

Pendistribusian BBM sebagai saluran pemasaran produk Pertamina dalam kegiatan menyalurkan BBM kepada konsumen, dalam pelaksanaannya diatur dalam bentuk perjanjian baku (*standard contract*) dengan tujuan untuk memperoleh efisiensi dalam pengeluaran biaya, tenaga, dan waktu.

Mariam Darus Badruzaman mengatakan bahwa klausul eksesorasi/perjanjian baku adalah klausul yang dicantumkan di dalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya dengan membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum. Klausul eksesorasi/eksensi ini dapat terjadi atas kehendak satu pihak yang dituangkan dalam perjanjian secara individual atau secara massal. Bersifat massal ini telah dipersiapkan terlebih dahulu dan diperbanyak dalam bentuk formulir, yang dinamakan perjanjian baku (mariam Darus Badruzaman : 2005 : 47).

Munir Fuady mengartikan kontrak/perjanjian baku adalah (Munir Fuady : 1997 : 76):

”Suatu kontrak/perjanjian tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, bahkan sering kali tersebut sudah tercetak (*boilerplate*) dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisikan data-data informatif tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausul-klausulnya, di mana pihak lain dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausul-klausul yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya kontrak bakusangat berat sebelah. Pihak yang kepadanya disodorkan kontrak baku tidak mempunyai kesempatan untuk bernegosiasi dan berada hanya pada

posisi "take it or leave it". Dengan demikian, oleh hukum diragukan apakah benar-benar ada elemen kata sepakat yang merupakan syarat sahnya kontrak dalam kontrak tersebut. Karena itu pula, untuk membatalkan suatu kontrak baku, sebab kontrak bakuan sich adalah netral"

Hondius mengemukakan bahwa syarat-syarat baku adalah (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 50):

"Syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam beberapa perjanjian yang masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tentu, tanpa membicarakan isinya lebih dahulu".

Inti dari perjanjian baku menurut Hondius adalah bahwa isi perjanjian itu tanpa dibicarakan dengan pihak lainnya, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isinya. Mariam Darus Badruzaman mengemukakan bahwa *standard contract* merupakan perjanjian yang telah dibakukan (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 52). Mariam Darus Badruzaman juga mengemukakan ciri-ciri perjanjian baku sebagai berikut (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 52-53):

1. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisi (ekonominya) kuat,
2. Masyarakat (debitor) sama sekali tidak ikut bersama-sama menentukan isi perjanjian,
3. Terdorong oleh kebutuhannya debitor terpaksa menerima perjanjian itu,
4. Bentuk tertentu (tertulis),
5. Dipersiapkan secara massal dan kolektif.

Sutan Remy Sjahdeini juga memberikan pengertian tentang perjanjian baku. Perjanjian baku adalah (Sutan Remy Sjahdeini : 1993 : 66):

”Perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausul yang dibakukan oleh pemakainya dan pihak lainnya pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal saja, misalnya yang menyangkut jenis, harga, jumlah, warna, tempat, waktu dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari objek yang diperjanjikan. Dengan kata lain yang dibakukan bukan formulir perjanjian tersebut tetapi klausul-klausulnya. Oleh karena itu suatu perjanjian yang dibuat dengan akta notaris, bila dibuat oleh notaris dengan klausul-klausul yang hanya mengambil alih saja klausul-klausul yang telah dibakukan oleh salah satu pihak, sedangkan pihak yang lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan atas klausul-klausul itu, maka perjanjian yang dibuat dengan akta notaris itu pun adalah juga perjanjian baku.”

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa hakikat perjanjian baku merupakan perjanjian yang telah distandarisasi isinya oleh pihak ekonomi kuat, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isinya. Apabila debitor menerima isinya perjanjian tersebut, ia menandatangani perjanjian tersebut, tetapi apabila ia menolak, perjanjian itu dianggap tidak ada karena debitor tidak menandatangani perjanjian tersebut.

Dalam prakteknya, sering kali debitor yang membutuhkan uang hanya menandatangani perjanjian kredit tanpa dibacakan isinya. Akan tetapi, isi perjanjian baru dipersoalkan oleh debitor pada saat debitor tidak mampu melaksanakan prestasinya karena kreditor tidak hanya membebani debitor membayar pokok disertai bunga, tetapi ia juga membebani debitor dengan membayar denda keterlambatan atas bunga sebesar 50% dari besarnya bunga yang dibayar setiap bulannya. Dengan demikian, utang yang harus dibayar oleh debitor sangat tinggi. Kreditor berpendapat bahwa penerapan denda keterlambatan itu

karena di dalam standar kontrak telah ditentukan dan diatur secara jelas dan rinci dalam kontrak, sehingga tidak ada alasan bagi debitor untuk menolak pemenuhan denda keterlambatan tersebut. Oleh karena itu, debitor harus membayar pokok, bunga, beserta denda keterlambatan.

Dari uraian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur kontrak baku, yaitu (Salim HS : 2006 : 147):

1. Diatur oleh kreditor atau ekonomi kuat,
2. Dalam bentuk sebuah formulir, dan
3. Adanya klausul-klausul *eksonerasi*/pengecualian.

Klausul eksonerasi/perjanjian baku dapat dibedakan dalam 3 jenis, yaitu sebagai berikut (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 49-50):

1. Perjanjian baku sepihak adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat di sini ialah pihak kreditor yang lazimnya mempunyai posisi (ekonomi) kuat dibandingkan pihak debitor. kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya pada perjanjian buruh kolektif.
2. Perjanjian baku yang ditetapkan pemerintah, ialah perjanjian baku yang mempunyai objek hak-hak atas tanah. Dalam bidang agraria, lihatlah misalnya formulir-formulir perjanjian sebagaimana yang diatur dalam SK Menteri Dalam Negeri Tanggal 06 Agustus 1977 No. 104/Dja/1977, yang berupa antara lain akta jual beli, model 1156727, akta hipotik model 1045055, dan sebagainya.

3. Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat terdapat perjanjian-perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang minta bantuan Notaris atau Advokat yang bersangkutan. Di dalam kepustakaan Belanda, jenis ini disebut *contract model*.

Dari keseluruhan jenis perjanjian baku ini, dapat dijelaskan bahwa ciri-ciri meniadakan dan membatasi kewajiban salah satu pihak, misalnya Pertamina untuk pendistribusian dan niaga BBM kepada SPBU adalah sebagai berikut :

1. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh Pertamina yang posisinya relatif kuat dari SPBU.
2. SPBU sama sekali tidak ikut menentukan isi perjanjian itu.
3. Terdorong oleh kebutuhannya SPBU terpaksa menerima perjanjian itu.
4. Bentuknya tertulis.
5. Dipersiapkan terlebih dahulu secara massal atau individual.

Pertanyaan di sini, apakah klausul eksenorasi/perjanjian baku memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perjanjian, antara lain untuk memenuhi asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab. Pasal 1320 KUH Perdata menentukan bahwa untuk sahnya persetujuan diperlukan empat syarat :

1. Kesepakatan mereka yang mengikat dirinya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
3. Suatu hal yang tertentu.
4. Suatu sebab yang halal.

Kesepakatan mereka yang mengikat diri merupakan asas esensial dari Hukum Perjanjian. Asas ini dinamakan juga asas "konsensualisme yang menentukan 'ada'nya (*raison d'être, het bestaanwaarde*) perjanjian". Jadi, dapat dilihat bahwa asas kebebasan ini tidak hanya milik KUH Perdata, akan tetapi bersifat universal. Asas konsensualisme yang terdapat di dalam pasal 1320 KUH Perdata mengandung arti "kemauan" (*will*) para pihak untuk saling berprestasi, ada kemauan untuk saling mengikat diri. Kemajuan ini membangkitkan kepercayaan (*vertrouwen*) bahwa perjanjian ini dipenuhi. Asas kepercayaan ini merupakan nilai etis yang bersumber pada moral. Manusia terhormat akan memelihara janjinya (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 51).

Asas konsensualisme ini mempunyai hubungan yang erat dengan asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikat yang terdapat di dalam pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata. Ketentuan ini berbunyi "Semua Persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya". Semua mengandung arti meliputi seluruh perjanjian, baik yang namanya dikenal maupun yang tidak dikenal oleh undang-undang. Asas kebebasan berkontrak berkaitan erat dengan isi perjanjian, yaitu kebebasan menentukan "apa" dan dengan "siapa" perjanjian itu diadakan. Perjanjian yang dibuat sesuai dengan pasal 1320 KUH Perdata ini mempunyai kekuatan mengikat. Meninjau masalah "ada" dan "kekuatan mengikat" perjanjian baku, maka secara teoritis juridis, perjanjian ini tidak memenuhi elemen-elemen yang dikehendaki pasal 1320 jo 1338 al. 1 KUH Perdata.

Adanya perbedaan posisi para pihak ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan pada SPBU untuk mengadakan "*real bargaining*" dengan pengusaha (Pertamina). SPBU tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasan dalam menentukan isi perjanjian baku ini karena tidak memenuhi elemen-elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo. 1338 KUH Perdata.

Menurut Suharnoko, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dijelaskan bahwa akibat hukum suatu perikatan yang lahir dari perjanjian memang dikehendaki oleh para pihak, karena memang perjanjian didasarkan atas kesepakatan yaitu persesuaian kehendak antara para pihak yang membuat perjanjian (Suharnoko : 2004 : 115-116). Apabila atas perjanjian yang disepakati terjadi pelanggaran, maka dapat diajukan gugatan wanprestasi, karena ada hubungan kontraktual antara pihak yang menimbulkan kerugian dan pihak yang menderita kerugian. Apabila tidak ada hubungan kontraktual antara pihak yang menimbulkan kerugian dan pihak yang menderita kerugian, maka dapat diajukan gugatan perbuatan melawan hukum. Menurut teori klasik yang membedakan antara gugatan wanprestasi dan gugatan perbuatan melawan hukum, tujuan gugatan wanprestasi adalah untuk menempatkan penggugat pada posisi seandainya perjanjian tersebut terpenuhi.

Menurut Mariam Darus Badruzaman bahwa perjanjian paksa (*dwang contract*), walaupun secara teoritis yuridis, perjanjian baku ini tidak memenuhi ketentuan undang-undang dan oleh beberapa ahli hukum ditolak, namun setiap orang yang menandatangani perjanjian bertanggung jawab pada isi dan apa yang

ditandatanganinya. Jika ada orang yang membubuhkan tanda tangan pada formulir perjanjian baku, tanda tangan itu akan membangkitkan kepercayaan bahwa yang bertanda tangan mengetahui dan menghendaki isi formulir yang ditandatangani. (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 53). Tidak mungkin seseorang menandatangani apa yang tidak diketahui isinya.

Hondius di dalam desertasinya mempertahankan bahwa, perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan "kebiasaan" (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan. Syarat-syarat baku adalah : "Syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam beberapa perjanjian yang masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tentu, tanpa membicarakan isinya lebih dahulu" (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 55). Jadi, inti dari perjanjian baku menurut Hondius adalah bahwa isi perjanjian itu tanpa dibicarakan dengan pihak lainnya, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isinya. Hondius di dalam desertasinya mempertahankan bahwa, perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan "kebiasaan" (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan.

Terciptanya usaha-usaha yang mandiri dan andal sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan, berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dilakukan dengan meningkatkan kemakmuran rakyat yang makin merata, didorong oleh kemitraan usaha yang kukuh antara Pemerintah, Pertamina, swasta (SPBU) dan konsumen. Usaha-usaha itu harus didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas, maju, produktif, dan profesional, iklim usaha yang sehat serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan

teknologi dan terpeliharanya kelestarian fungsi lingkungan hidup (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 : 2005 : 85).

Ketentuan yang mengatur hubungan kemitraan usaha antara produsen dengan konsumen, KUHPerdara mengatur tentang syarat-syarat yang diperlukan untuk syahnya suatu perjanjian, demikian juga tentang akibat suatu perjanjian antara produsen dan konsumen. Sehubungan dengan hal tersebut di atas mengatur perbuatan yang berkaitan dengan perlindungan pihak-pihak terkait dalam perjanjian. Perlindungan konsumen baik dipandang secara non formal makin terasa penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha.

Perlindungan konsumen tidaklah mungkin dapat ditanggulangi pemecahannya oleh hukum perdata saja, melainkan perlu hukum yang lainnya seperti hukum pidana, dan hukum administrasi. Hal tersebut di atas sesuai dengan hukum ekonomi dalam pembangunan yaitu hukum sebagai pelaksana dalam kehidupan pengaturan ekonomi (*agent of modernization*) dan hukum sebagai sarana pembangunan sosial (*social engineering*) (Muhammad Djumhana : 1989 : 20).

Kondisi seperti yang dikemukakan di atas, konsumen membutuhkan suatu perlindungan hukum untuk mempertahankan hak-hak konsumen dalam bentuk

perlindungan konsumen sehingga tidak selalu menjadi obyek penderita bagi pelaku usaha.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan definisi bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan konsumen. Untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap konsumen, pelaku usaha dan masyarakat serta untuk memberikan perlindungan hukum, maka perlu adanya suatu hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen.

Lowe mendefinisikan tentang hukum perlindungan konsumen, yaitu "*rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited*" (R. Lowe : 1983 :23). Az. Nasution mendefinisikan hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen sebagai berikut (AZ. Nasution : 1999 : 23),

"Hukum konsumen adalah keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk barang dan/atau jasa, antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat". "Hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat".

Kedua definisi peristilahan di atas yaitu istilah hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa antara hukum konsumen dengan hukum perlindungan konsumen adalah saling berkaitan dan merupakan dua bidang hukum yang sulit untuk dipisahkan serta ditarik batasnya, karena sifat dan tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan dan

pengayoman kepada masyarakat. Bahkan ada yang berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, diharapkan kepentingan dan hak konsumen akan terangkat dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif yang terjadi. Disamping itu perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen akan menumbuhkan kesadaran pada pelaku usaha untuk bersifat jujur, bertanggung jawab dan berusaha meningkatkan pelayanan serta kualitas barang agar kenyamanan, keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen dapat terjamin. Dengan demikian Undang-undang Perlindungan Konsumen bertujuan untuk mengatur perbuatan pelaku usaha dan memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen agar kedudukan dan posisi tawar (*bargaining position*) konsumen setara dan seimbang dengan pelaku usaha.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu memberikan data/gambaran mengenai hukum perjanjian yang menitikberatkan pada kajian objek penunjukan pengelolaan dan penggunaan SPBU antara Pertamina dan pengusaha SPBU berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan jalan mengutamakan telaah aturan-aturan hukum menurut studi kepustakaan yang ada dengan menggunakan analisis kualitatif.

3. Tahap Penelitian

Adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam menyelesaikan penulisan ini adalah:

- a. Penelitian kepustakaan, yaitu suatu penelitian untuk mendapatkan data yang bersifat teoritis, dilakukan melalui pengkajian terhadap:
 - 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan menjadi landasan utama yang dipakai dalam penelitian ini, berupa Kitab Undang Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi jo Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 Tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas bumi melalui Pipa
 - 2) Bahan-bahan hukum sekunder yaitu berupa tulisan-tulisan para ahli di bidang hukum dalam bentuk karya ilmiah seperti buku-buku, hasil-hasil penelitian, dan karya ilmiah.

- 3) Bahan-bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, majalah dan surat kabar.
- b. Penelitian lapangan, yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk melengkapi studi kepustakaan terhadap hal-hal yang terkait dengan hukum perjanjian yang menitikberatkan pada kajian objek penunjukan pengelolaan dan penggunaan SPBU antara Pertamina melalui wawancara dengan narasumber yang dilakukan penulis guna mendapatkan bahan hukum yang tidak dijumpai di kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan ada 2 macam, yaitu:

a. Studi Dokumen

Dilakukan terhadap data sekunder untuk mendapat landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak lain yang mendapat informasi, baik dalam bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi.

b. Wawancara

Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data primer. Wawancara dilakukan oleh penulis dengan pihak Pertamina, para pengusaha SPBU, dan masyarakat pengguna SPBU yaitu kendaraan bermotor pribadi.

5. Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data dan menarik simpulan dari hasil penelitian, kedua bahan hukum yaitu data primer dan sekunder dianalisis dengan metode

kualitatif, yakni tidak menggunakan rumus matematika dalam menarik simpulan, selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif.

6. Lokasi Penelitian

Data sekunder diperoleh di beberapa perpustakaan antara lain: Perpustakaan Fakultas Hukum UNPAD, Perpustakaan Program Magister Kenotariatan UNPAD dan Perpustakaan Pusat UNPAD. Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer yang relevan sebagai data pendukung. Penelitian lapangan ini dilakukan pada PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran III di Jakarta dan Unit Pemasaran II di Palembang, SPBU di Kota Bandung dan Kota Lampung, Pengadilan Negeri Tanjung Karang Lampung, dan masyarakat pengguna kendaraan bermotor.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan di dalam penelitian ini terbagi ke dalam 5 bab.

Gambaran umum dari setiap bab adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan secara sistematis mengenai latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II ASPEK HUKUM PERJANJIAN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PENJUALAN BBM

Dalam bab ini diuraikan mengenai ketentuan tentang perjanjian menurut KUHPerdara, teori-teori perjanjian ditinjau dari KUHPerdara,

ketentuan tentang kontrak (perjanjian) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, ketentuan Tentang Niaga BBM menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, dan aspek hukum Perlindungan Konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

BAB III PENDISTRIBUSIAN BBM DARI PT. PERTAMINA (PERSERO) KE SPBU DALAM PRAKTIK

Dalam bab ini diuraikan mengenai proses dan persyaratan pendirian SPBU, mekanisme perjanjian antara PT. Pertamina (Persero) dengan SPBU, serta hal-hal yang mempengaruhi distribusi BBM

BAB IV ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENDISTRIBUSIAN DAN PENJUALAN BBM

Dalam bab ini diuraikan mengenai tentang hubungan hukum Pertamina dan SPBU dalam analisis KUH Perdata, analisis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 terhadap distribusi BBM ke SPBU, dan penjualan BBM oleh SPBU dalam praktik perlindungan konsumen.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini disimpulkan jawaban dari masalah-masalah yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu dan dikemukakan juga saran-saran.