

LAPORAN
TIM ANALISA DAN EVALUASI HUKUM
HAK PENGUASAAN NEGARA TERHADAP SUMBER DAYA ALAM
(UU NO. 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI)

TIM DIPIMPIN OLEH :

PROF.DR. IBR. SUPANCANA, SH.,MH

DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
TAHUN 2008

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, bahwa atas rahmatnya Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi), dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Tim ini bekerja berdasarkan SK Menteri Hukum dan HAM RI Nomor PHN.1-19.HN.01.07 Tahun 2008 tanggal 4 Maret 2008.

Tim mencoba untuk mencermati dan menganalisis Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal-pasal yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar Tahun 1945 terutama Pasal 33 terkait dengan Hak Penguasaan Negara terhadap Sumber Daya Alam. Pada tataran konsep terdapat perkembangan penafsiran atas 3 hal utama, yaitu penafsiran konsep “penguasaan Oleh Negara”; “penting bagi negara”; “menguasai hajat hidup orang banyak” dan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Mengenai konsep “penguasaan oleh negara” terdapat beberapa tahapan perkembangan yang masing-masing mencerminkan pemahamannya sendiri. Sebagai konsekuensi logis dari tidak adanya pengertian dan parameter yang jelas tentang konsep penguasaan negara tersebut, sehingga mengakibatkan implementasi dari rumusan “yang penting bagi negara”; “menguasai hajat hidup orang banyak” dan “ untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” menjadi sangat beragam.

Selain itu ada juga persoalan yang timbul terkait dengan usulan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah masalah : cost recovery; prosentase bagian Pemerintah; akuntabilitas atas pengelolaan dana hasil usaha; harga dan subsidi dan lain-lain.

Tim berharap semoga laporan ini dapat berguna bagi perencanaan pembangunan hukum nasional dan khususnya dapat memberikan inspirasi bagi para pembuat kebijakan meskipun disadari laporan ini masih jauh dari kesempurnaan. Tidak lupa Tim mengucapkan terima kasih kepada semua pihak dan Bapak Haryono, SH.,MCL (Hakim Mahkamah Konstitusi) sebagai Nara Sumber yang telah banyak membantu Tim.

Jakarta, Desember 2008
Ketua,

PROF.DR.IBR.SUPANCANA, SH.,MH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

BAB I	PENDAHULUAN	HAL	1
	A. Latar Belakang		1
	B. Permasalahan		3
	C. Maksud dan Tujuan		4
	D. Ruang Lingkup		4
	E. Metode Penulisan		4
	F. Organisasi		5
BAB II	KERANGKA KONSEPTUAL TENTANG PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBER DAYA ALAM KHUSUSNYA MINYAK DAN GAS BUMI		6
	A. Landasan Konstitusional Tentang Penguasaan Negara		6
	B. Konsep Penguasaan Negara yang diimplementasikan melalui Pemerintah Pusat dan Daerah		18
	C. Konsep Sumber Daya Alam		23
	1. Sumber Daya Alam Umum		23
	2. Klasifikasi Sumber Daya Alam		25
	3. Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi sebagai Sumber Daya Alam Tidak Terbarukan		26
	D. Perkembangan Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi		27
	1. Perbandingan Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi		27
	2. Community Development, CSR dan Sustainable Development Dalam Konsep Penguasaan Negara atas SDA Minyak dan gas bumi		30
BAB III	PENGATURAN TENTANG PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBER DAYA MIGAS MENURUT KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU		38
	A. Landasan dan Kronologi Perumusan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi		38
	B. Ketentuan-ketentuan Pokok dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi		48

	C. Peraturan Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	53
	D. Kelembagaan Terkait	56
	E. Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait	60
	F. Peraturan/Peranan Hukum Adat	63
BAB IV	ANALISIS DAN EVALUASI	64
	A. Beberapa Kelemahan/Kekurangan yang Teridentifikasi	64
	B. Keselarasan antara Konsep Penguasaan dengan Rumusan	67
	C. Kritik dan Gugatan	72
BAB V	SIMPULAN DAN REKOMENDASI	79
	A. Simpulan	79
	B. Rekomendasi	79

DAFTAR PUSTAKA

BAB I.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana diketahui bahwa sumber hukum dari perusahaan energi dan mineral adalah Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yang menetapkan :

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak milik atas kekayaan alam yang berupa aneka ragam bahan galian yang terkandung dalam bumi dan air wilayah Indonesia, selanjutnya memberikan kekuasaan kepada “Negara” untuk mengatur dan memanfaatkan kekayaan nasional tersebut sebaik-baiknya agar tercapai masyarakat yang adil dan makmur. Pengertian dikuasai negara, maksudnya adalah bahwa negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuhnya, untuk kepentingan rakyat serta kemakmuran rakyat. Sedang kepemilikan bahan galian tersebut, tetap berada pada “Bangsa Indonesia”.

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut :

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat didalam atau diatas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara menurut Bagir Manan adalah :

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatannya.
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Sedang Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada pembuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.

Dari pemahaman diatas ternyata mengandung beberapa unsur bahwa hak penguasaan negara ialah negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas SDA dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang pernah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terkait dengan SDA (UU Migas, UU Ketenagalistrikan, UU SDA) bahwa "hak menguasai negara" bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (beleid), melakukan pengaturan (regelendaad), melakukan pengurusan (bestuurdaad), melakukan pengelolaan (beheersdaad), dan melakukan pengawasan (toezichhoudendaad).

Dengan demikian , makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap SDA, tidak menafikan kemungkinan perorangan ataupun swasta berperan, asalkan lima peranan negara tersebut diatas masih dipenuhi dan pemerintah/pemda belum mampu melaksanakan.

Terkait dengan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, hak penguasaan dan pengusahaan telah diatur dalam Pasal 4, yang menyatakan bahwa :

- (1) Migas sebagai SDA strategis takterbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.
- (2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.
- (3) Pemerintah sebagai kuasa pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23.

Pasal 1 angka 23 menyebutkan bahwa Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Migas.

Yang menjadi masalah adalah apakah pemerintah sebagai pihak regulator selama ini telah melaksanakan amanah Pasal 33 UUD Tahun 1945 melalui UU No. 22 Tahun 2001. Terbukti disaat ini justru terjadi krisis energi, dimana rakyat yang pertama-tama menderita karena kelangkaan energi dan harga energi yang tinggi (tidak terjangkau). Hal ini jelas bertentangan dengan tujuan filosofis dari Pasal 33 UUD Tahun 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini mencakup 3 (tiga) aspek pokok, yaitu:

1. Bagaimana konsep Penguasaan Negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 serta kaitannya dengan Keputusan Mahkamah konstitusi atas UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas?
2. Pada tataran Implementasi, apakah konsep Penguasaan Negara telah memiliki parameter yang jelas?
3. Hal-hal apa saja yang perlu diperbaiki dalam rangka menciptakan kepastian, baik dalam pengaturan maupun implementasi kedepan, khususnya menyangkut kegiatan pengelolaan SDA Migas?

C. Maksud dan Tujuan

Maksud kegiatan tim ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan : apakah UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi telah melaksanakan amanah dari Pasal 33 UUD Tahun 1945 dan apakah regulasi/kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah berkaitan dengan energi (migas) selama ini telah berpihak kepada kepentingan bangsa. Kemudian permasalahan tersebut dianalisa dan dievaluasi, sehingga dihasilkan kesimpulan dan rekomendasi.

Tujuan adalah untuk memperoleh gambaran dan rekomendasi yang diharapkan dapat bermanfaat bagi perencanaan dan perkembangan pembangunan hukum nasional.

D. Ruang Lingkup

Hal-hal yang akan dibahas dalam Tim antara lain mencakup :

- Asas dan Tujuan
- Penguasaan dan Pengusahaan
- Kegiatan Usaha (Hulu dan Hilir)
- Penerimaan Negara
- Hubungan Kegiatan Pengusahaan dengan Hak Atas Tanah
- Pembinaan dan Pengawasan
- Dan lain-lain

E. Metode Penulisan

Metode yang digunakan adalah deskriptif analitis, dimana akan digali dan digambarkan permasalahan-permasalahan hukum yang timbul kemudian dianalisis berdasarkan dokumen-dokumen, hasil penelitian, pendapat para pakar, kemudian disimpulkan. Dari kesimpulan tersebut kemudian dibuat konsep-konsep perencanaan dan rekomendasinya.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara : studi kepustakaan dan studi kasus (bila ada) yang kemudian dianalisis dan dievaluasi.

F. Organisasi

Ketua : PROF. DR. IBR. Supancana, SH.,MH

Sekretaris : Sukesti Iriani, SH.,MH

Anggota : 1. Sutisna Prawira, SH.,MH

2. Yusmid AP, SH

3. Surajiman, SH.,M.Hum

4. Novianto, SH.,MH

5. Drs. Sularto, SH.,Msi

6. Melok Karyandani, SH

7. Sri Muryani, SH

8. Aminulloh, S.Kom

BAB II
KERANGKA KONSEPTUAL
TENTANG PENGUASAAN NEGARA
ATAS SUMBER DAYA ALAM. KHUSUSNYA MIGAS

A. LANDASAN KONSTITUSIONAL TENTANG PENGUASAAN NEGARA

1. Pasal 33 UUD 1945 sebelum Perubahan

Sebelum diuraikan konsep mengenai Penguasaan Negara di dalam UUD 1945, terlebih dahulu perlu dikemukakan riwayat pembahasan UUD 1945 sebagai berikut:

Badan Penyelidik Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada sidangnya tanggal 11 Juli 1945 telah berhasil membentuk Panitia Perancang Undang-Undang Dasar. Panitia Perancang UUD beranggotakan 19 orang dan diketuai oleh Ir. Soekarno. Selain itu, dibentuk pula 2 (dua) *bunkakai* (semacam kelompok kerja) yang membahas mengenai hal keuangan dan ekonomi yang diketuai Moh. Hatta dan hal pembelaan tanah air yang diketuai Abikusno. Panitia Perancang Undang-Undang Dasar berhasil merumuskan rancangan naskah Undang-Undang Dasar yang terdiri dari 42 Pasal untuk dibahas di dalam Rapat BPUPKI. Sebelum dilakukan pembahasan, Ketua Panitia Perancang UUD Ir. Soekarno memberikan penjelasan umum dan Soepomo memberikan penjelasan terhadap rumusan naskah UUD. Terkait dengan Pasal perekonomian oleh Soepomo dijelaskan bahwa Pasal ini sesuai dengan aliran pikiran yang menyatukan negara dengan seluruh rakyat sesuai dengan pengertian negara sebagai satu keluarga besar, yang mengatasi segala paham golongan dan paham perseorangan. (Risalah Sidang BPUPKI, hal 278)

BPUPKI juga telah menerima Konsep Perekonomian Indonesia Merdeka. Pada konsep tersebut yang terkait dengan sumber daya alam dinyatakan:

“....Perusahaan tambang yang besar dan yang serupa dengan itu dijalankan sebagai usaha negara, sebab ia dikerjakan oleh orang banyak dan cara mengusahakannya mempunyai akibat terhadap kemakmuran dan kesehatan rakyat. Dan tanah serta isinya negara yang punya. Tetapi cara menjalankan eksploitasi itu bisa diserahkan kepada

badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah menurut peraturan yang ditetapkan.”

Berdasarkan konsep tersebut, maka beberapa prinsip yang terkait dengan perusahaan tambang yang besar (termasuk minyak dan gas bumi) adalah:

1. Perusahaan tambang dijalankan sebagai usaha negara, karena mempunyai akibat terhadap kemakmuran rakyat;
2. Cara menjalankan eksploitasi dapat diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah menurut peraturan yang ditetapkan.

Rumusan Pasal 33 UUD 1945 yang terdapat di dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial pada akhirnya disepakati dengan rumusan:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan:

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu ekonomi disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Setelah kemerdekaan dan pasca berlakunya UUD 1945, Pemerintah (dibantu oleh BKR) mengambil alih perusahaan-perusahaan migas asing di Indonesia, antara lain di daerah Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Cepu, dan Kalimantan. Selanjutnya Pemerintah membentuk tiga perusahaan minyak baru milik negara yaitu PTMNR, PERMIRI, dan PTMN. Ketiga perusahaan minyak nasional tersebut kemudian berubah menjadi: P.T. PERMINA, P.T. PERTAMIN, DAN P.T. PERMIGAN, yang kemudian pada tahun 1968 digabung menjadi P.N. PERTAMINA;

Pada tahun 1969/1970 atas rekomendasi Mr. Wilopo dan Bung Hatta guna kelancaran dan terjaminnya pengusahaan MIGAS secara ekonomis di satu pihak dan agar diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari pengusahaan tersebut untuk rakyat, bangsa dan negara di lain pihak, maka dianggap perlu untuk mengatur kembali perusahaan milik negara yang ditugaskan untuk menyelenggarakan pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi. Berdasarkan hal tersebut, ditetapkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 yang memberikan Kuasa Pertambangan kepada PERTAMINA untuk menyelenggarakan semua kegiatan usaha perminyakan: eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/pengilangan, pengangkutan, dan penjualan sebagai implementasi dari Pasal 33 UUD 1945. Negara (c.q. BUMN PERTAMINA) menguasai seluruh kekayaan alam migas berikut usaha pengilangan, pengangkutan/distribusi dan penjualan BBM. PERTAMINA diperbolehkan menjalin kerjasama dengan perusahaan swasta nasional maupun asing dalam bentuk *Production Sharing Contract* (PSC). Para pengusaha asing dan nasional hanya berperan sebagai kontraktor jasa dari BUMN;

Dengan demikian, pengertian "dikuasai oleh negara" di dalam Pasal 33 UUD 1945 bagi kekayaan alam minyak dan gas bumi (MIGAS) dan produk bahan bakar minyak (BBM) secara historis ditunjukkan dengan dikuasainya lapangan MIGAS berikut kilang dan fasilitas transportasi dan distribusi serta Pemasaran BBM oleh negara (c.q. Perusahaan Milik Negara/BUMN). Walaupun di sektor Hulu untuk kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi banyak terdapat Kontraktor Bagi Hasil, namun secara prinsipil setelah masa kontraknya berakhir maka lapangan yang dikerjakan oleh Kontraktor. Bagi Hasil tersebut harus kembali kepada negara c.q. BUMN yang ditugaskan untuk menyelenggarakan pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi. Demikian juga dengan hasil bumi berupa Minyak dan Gas Bumi selama pelaksanaan Kontrak Bagi Hasil tetap menjadi milik BUMN yang ditugaskan untuk menyelenggarakan

pengusahaan pertambangan MIGAS atas nama negara dan tidak pernah bisa diklaim oleh Kontraktor Bagi Hasil sebagai property mereka;

Prof. DR. Mr. Soepomo sebagai perancang UUD 1945 dalam sebuah bukunya memberikan pengertian "dikuasai": " ... termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi ..."; Demikian juga DR. Mohammad Hatta menyatakan: "...Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, ..., menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris "public utilities" diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan Pemerintah..."¹.

Beberapa hal yang menjadi isu penting dalam pelaksanaan seminar yang dihadiri oleh DR. Mohammad Hatta :²

"IV. Sektor Negara

Kekayaan bumi, air, udara dan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan demikian pula cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup rakyat banyak harus dikuasai mutlak oleh negara. Untuk merealisasi hal-hal tersebut di atas perlu secepatnya ditetapkan suatu undang-undang yang menetapkan sektor-sektor produksi yang diusahakan oleh Perusahaan Negara;

Pedoman Pembiayaan:

- 1. Perusahaan Negara dibiayai oleh Pemerintah;*
- 2. Apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, maka dapat diadakan pinjaman-pinjaman dalam dan luar negeri yang tidak mengikat;*
- 3. Apabila dengan 1 dan 2 belum mencukupi, maka bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing, atas dasar production sharing. Pinjaman dan kerjasama dengan luar negeri harus terlebih dahulu mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat";*

Dengan demikian cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam artian diatur dan diselenggarakan

¹ Mohammad Hatta, Pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33, Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977.

² Keputusan yang diambil dalam Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945, disetujui oleh Dr. Mohammad Hatta, Majalah Gema Angkatan 44 Tahun 1977.

oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam tatanan peraturan dan perundangan yang berlaku di Indonesia pihak-pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama negara adalah instansi-instansi Pemerintahan dalam hal kegiatan yang berhubungan dengan pemerintahan dan politik, sedangkan dalam hal kegiatan usaha instansi Pemerintah yang bukan merupakan badan usaha tidak dapat melakukan tindakan yang bersifat bisnis untuk dan atas nama negara sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku. Dalam kegiatan usaha hanya BUMN yang diberi wewenang berdasarkan peraturan dan/atau undang-undang tertentu dapat melakukan kegiatan usaha untuk dan atas nama negara.

2. Rumusan Pasal 33 UUD 1945 Setelah Perubahan UUD 1945

Perubahan terhadap Pasal 33 dilakukan pada perubahan keempat pada tahun 2002. Draft Pasal 33 UUD 1945 bersumber dari rumusan Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001 sebagai berikut:

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL

DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

- (1) Perekonomian disusun dan dikembangkan sebagai usaha bersama seluruh rakyat secara berkelanjutan berdasar atas asas keadilan, efisiensi, dan demokrasi ekonomi untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai dan/atau diatur oleh negara berdasarkan asas efisiensi yang diatur dengan undang-undang.
- (3) Bumi, air, dan dirgantara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai dan/atau diatur oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang diatur dengan undang-undang.

- (4) Pelaku ekonomi adalah koperasi, badan usaha milik negara, dan usaha swasta termasuk usaha perseorangan.
- (5) Penyusunan dan pengembangan perekonomian nasional harus senantiasa menjaga dan meningkatkan tata lingkungan hidup, memperhatikan dan menghargai hak ulayat, serta menjamin keseimbangan kemajuan seluruh wilayah negara.

Terhadap rumusan tersebut, beberapa pembicara yang mengutarakan pendapatnya, khususnya yang terkait dengan masalah ‘dikuasai oleh negara’.

“Dikuasai oleh negara” bisa ditafsirkan seperti dimiliki oleh negara atau Pemerintah melalui BUMN-BUMN. Di dalam GBHN dulu tidak pernah diterjemahkan apa yang dimaksud dikuasai oleh negara, yang ada sampai sekarang untuk melaksanakan Pasal 33 hanya satu Undang Undang yang pernah mencoba merumuskan dikuasai negara itu yaitu Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 mengenai Undang Undang Pokok Agraria. Di dalam undang-undang tersebut pengertian dikuasai negara adalah negara diberi wewenang untuk mengatur peruntukan penggunaan dari cabang-cabang produksi yang penting.

Kedua, negara diberi wewenang untuk mengatur hubungan hukum antara cabang-cabang produksi yang penting dengan orang.

Ketiga, bahwa negara diberi wewenang untuk mengatur hubungan hukum dan peristiwa hukum untuk cabang-cabang produksi yang penting, saya kira itu yang perlu kita jelaskan artinya kalau dia sedemikian itu artinya kedudukan negara, artinya Pemerintah itu diberikan wewenang untuk mengatur bukan untuk melaksanakan oleh sebab itu nanti akan bisa kita lihat dalam pengaturan itu mana cabang-cabang produksi yang penting yang harus dilaksanakan oleh BUMN mana cabang-cabang produksi yang penting yang bisa dilakukan oleh swasta dan mana cabang-cabang produksi yang penting itu yang langsung dikuasai oleh rakyat.³

Didalam pembahasan juga terdapat usulan tambahan kata untuk dimasukkan pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (5). “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang

³ HOBBS SINAGA, SH, MH (F-PDIP) Disampaikan pada Rapat Subkomisi C-2 Ke 1 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, 6 Agustus 2002. www.mpr.go.id

menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai dan diatur oleh negara”,. Oleh karena itu, “dikuasai” “diatur” dan mungkin dikontrol.⁴

Rumusan yang pada akhirnya ditetapkan oleh MPR sebagai rumusan Pasal 33 UUD 1945 untuk ayat (1) sampai dengan ayat (3) pada dasarnya tidak ada perubahan. hanya ada penambahan 2 ayat, yaitu ayat (4) dan ayat (5) yang berbunyi:

- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

Mengingat tidak terjadi perubahan di dalam Pasal 33 ayat (1) sampai dengan ayat (3) dan hanya terdapat penambahan pada ayat (4) dan ayat (5), maka konsep penguasaan negara berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan dapat dikatakan sama dengan konsep penguasaan negara setelah perubahan UUD 1945.

3. Rumusan Pasal 33 UUD 1945 Berdasarkan Penafsiran Mahkamah Konstitusi

UUD 1945 tidak lagi mengenal Penjelasan, sehingga Penjelasan yang terdapat di dalam UUD 1945 sebelum perubahan bukan menjadi bagian dari UUD 1945. Dengan tidak adanya penjelasan, maka penjelasan Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat lagi dianggap sebagai bagian dari Pasal 33. Namun demikian Perubahan UUD 1945 telah membentuk sebuah lembaga negara yang berwenang memberikan tafsir terhadap konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi. Melalui amar pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang memutus perkara permohonan UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dapat diketahui bagaimana MK menafsirkan konsep Penguasaan Negara di dalam Pasal 33 UUD 1945. Amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan uji materiil UU Migas terhadap UUD 1945 menyebutkan :

“Menimbang bahwa titik pusat dari permasalahan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, khususnya sebagaimana tertuang dalam ayat (2) dan (3) yang dijadikan dasar permohonan Para Pemohon adalah terletak pada kata-kata “dikuasai oleh negara”,

⁴ Ir. VINCENT T. RADJA (F-UD) Disampaikan pada Rapat Pleno ke-16 Panitia Ad Hoc II, Badan Pekerja MPR, tanggal 4 Maret 2002, Sekreariat Jenderal MPR, Jakarta, 2002.

maka Mahkamah terlebih dahulu harus menjelaskan pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut;

Bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai sebuah sistem sebagaimana dimaksud, maka penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Bahwa jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk *mengatur*, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazimnya di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, pengertian

“dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi menjadi hanya kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Dengan demikian, baik pandangan yang mengartikan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, keduanya ditolak oleh Mahkamah.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, *c.q.* Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing

cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak;

Menimbang bahwa atas dasar kerangka pemikiran demikian, jikalau cabang produksi minyak dan gas bumi, yang adalah juga kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, oleh Pemerintah dan DPR dinilai telah tidak lagi penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar. Namun, jikalau cabang-cabang produksi dimaksud oleh Pemerintah dan DPR dinilai masih penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka Negara, *c.q.* Pemerintah, tetap diharuskan menguasai cabang produksi yang bersangkutan dengan cara mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasinya agar sungguh-sungguh dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam pengelolaan cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara

negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menimbang bahwa di samping itu untuk menjamin prinsip efisiensi yang berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional*”, maka penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif, dalam arti tidak mutlak harus 100 persen, asalkan penguasaan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, *c.q.* Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Berdasarkan amar putusan tersebut, maka dapat diketahui bahwa penafsiran Mahkamah konstitusi terhadap ”cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” dan “dikuasai negara” adalah sebagai berikut:

Pengertian atau pemaknaan ”cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” diserahkan pemaknaannya kepada Pemerintah dan DPR selaku pembuat undang-undang. Namun perlu diperhatikan bahwa cabang-cabang produksi bukan hanya terbatas dalam arti kata mewujudkan suatu

barang, melainkan termasuk pula pengangkutan, pembagian, peredaran, dan perdagangan, baik dalam maupun luar negeri. Meskipun Pemerintah dan DPR dapat menentukan bahwa suatu cabang produksi penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak, atau tidak kedua-duanya, sehingga tidak harus dikuasai negara, namun MK dapat meninjau pendapat tersebut apabila ada permohonan uji materiil.

Pengertian “dikuasai negara” tidak terbatas dalam arti memiliki atau mengatur, melainkan terdiri atas lima unsur, yaitu mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, *c.q.* Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Meskipun demikian, bukan berarti Pasal 33 UUD 1945 anti terhadap privatisasi dan menolak kompetisi. Pasal 33 UUD 1945 tidak menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, *c.q.* Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup lima kekuasaan di atas.

B. KONSEP PENGUSAAN NEGARA

Salah satu wacana yang sedang dihadapi negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia adalah bagaimana menyeimbangkan antara ekonomi dengan sumber alam secara berkelanjutan.

Ada kecenderungan bahwa selama ini kebijakan di bidang pengelolaan sumberdaya alam lebih ditekankan dan dipersiapkan untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi semata-mata, antara lain dengan mengeksploitasi sumberdaya alam secara besar-besaran, tanpa mempertimbangkan aspek pelestarian alam. Dari segi lain, kebijakan pengelolaan sumberdaya alam juga tidak memberikan perhatian pada kepentingan masyarakat luas, sehingga belum menggugah peran masyarakat lokal dan adat. Hak-hak masyarakat adat belum memperoleh perhatian dan pengakuan yang proporsional dalam peraturan perundang-undangan di bidang sumberdaya alam. Muaranya adalah belum adanya keseimbangan “untuk mengurus” sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Landasan Kebijakan Pada Hak Menguasai Negara

Landasan kebijakan untuk pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia adalah UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang isinya, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Konsep *negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*, ini dikenal sebagai konsepsi *hak menguasai negara*. Dengan demikian politik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang diwakili oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumberdaya alam.

Cita-cita ideal yang terkandung di dalam konsepsi hak menguasai negara adalah menempatkan *negara* sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat.

Pendapat Para Sarjana Mengenai Konsep Hak Mengusai Negara:⁵

Sebelum membahas mengenai konsep penguasaan negara, ada baiknya dikemukakan 2 (dua) teori kekuasaan negara. *Van Vollenhoven* mengatakan bahwa negara adalah organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum⁶. Berarti bahwa kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan.

Pada lain pihak, *J.J.Rousseau* mengemukakan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu⁷. Dalam hal ini bahwa kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa.

Berpijak pada dua teori di atas, maka secara teoritis kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini, dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam dalam wilayahnya secara intensif.

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati oleh rakyat.

⁵ Pan Muhommad Faiz telah membahasnya dalam <http://www.jurnalhukum.blogspot.com> dengan judul *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, diunduh tanggal 13 oktober 2008.

⁶ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal.99.

⁷ R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta: PT. Pembangunan, 1958), hal. 176.

3. mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuurdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigendaad*.

Beikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi "dikuasai oleh negara" sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

1. Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁸
2. Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi⁹.
3. Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut: (1). Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat; (2). Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah; (3). Tanah... haruslah di bawah kekuasaan negara; dan (4). Perusahaan tambang yang besar... dijadikan sebagai usaha negara¹⁰

Apabila dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat kita temukan kajian kritis sebagai berikut:

⁸ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Mutiara, 1977), hal.28.

⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Jakarta: Djembatan, 1954), hal.42-43.

¹⁰ Mohammad Hatta, *Penjabaran pasal 33 Undang Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Mutiara, 1977), hal.28.

1. hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilitie* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan rumusan-rumusan di atas ternyata mengandung beberapa unsur yang sama. Dari pemahaman berbagai persamaan itu, maka rumusan pengertian hak penguasaan negara ialah: negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam.

Penguasaan Negara Terhadap SDA yang Diimplementasikan Pada Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah:

Dalam pembagian urusan pemerintahan, secara nyata dipisahkan apa yang menjadi urusan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Beberapa urusan pemerintah pusat, yaitu:

1. Politik Luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional, dan
6. Agama.

Sedangkan urusan Pemerintahan Daerah, yaitu: menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Meskipun sudah ada pembagian yang jelas apa yang menjadi urusan pemerintahan masing-masing, namun masih ada hubungan urusan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Hubungan dalam bidang keuangan
2. Hubungan dalam bidang pelayanan umum
3. Hubungan bidang pemanfaatan sumber daya alam.¹¹

Sedangkan hubungan pada antarpemerintahan daerah sendiri, yaitu:

1. Hubungan dalam bidang keuangan
2. Hubungan dalam bidang pelayanan umum
3. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.¹²

Oleh karena itu terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hayat hidup orang banyak, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (public utilities) dan pelayanan umum (public services), harus dikuasai dan dijalankan oleh pemerintah. Sebab sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata. Dalam hal ini pengelolaannya dapat dilakukan secara bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, misalnya pengelolaan ladang minyak eks PT Caltex yang sekarang dikelola oleh PT Bumi Siak Pusako. Dalam kasus ini antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Riau saling berbagi peran dalam memasukkan sahamnya di PT Bumi Siak Pusako.

Dalam permohonan kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam berhubungan dengan Pasal 33 UUD 1945 Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU

¹¹ Dadang Solihin, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Teori, Kebijakan, dan Praktik*, www.dadangsolihin.com, diunduh tanggal 10 November 2008.

¹² Ibid.

Sumber Daya Air menafsirkan mengenai “hak menguasai negara” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan (beleid), melakukan pengaturan (regendaad), melakukan pengurusan (bestuurdaad), melakukan pengelolaan (beheersdaad), dan melakukan pengawasan (toezichthoudendaad).

Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikkan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut di atas masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya.

C. KONSEP SUMBER DAYA ALAM

1. Sumber Daya Alam Umum

Dalam pengertian umum SDA adalah potensi alam yang dapat dikembangkan untuk proses produksi.¹³ Potensi alam tersebut ada yang terkandung dalam bumi dan ada pula yang berada di luar (angkasa) serta potensi alam tersebut terjadi karena aktivitas bumi di alam ini atau potensi alam tersebut dari luar planet bumi seperti tenaga surya (sinar matahari).

Sumber Daya Alam yang secara langsung terkandung dalam bumi salah satunya adalah sumber daya mineral yaitu kekayaan mineral yang ada/terkandung dalam bumi. Dalam bidang pertambangan mengenai mineral bahan galian telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian, Minyak dan Gas Bumi termasuk bahan galian strategis (golongan a) yaitu berarti strategis untuk pertahanan dan keamanan serta perekonomian negara.

Dasar penggolongan bahan-bahan galian sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan PP No. 27 Tahun 1980, adalah :

- a. Nilai strategis/ekonomis bahan galian terhadap negara;
- b. Terdapatnya sesuatu bahan galian dalam alam (genese);
- c. Penggunaan bahan galian bagi industri;

¹³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.

- d. Pengaruhnya terhadap kehidupan rakyat banyak;
- e. Pemberian kesempatan pengembangan pengusaha.
- f. Penyebaran pembangunan di Daerah

Pasal 3 UU No. 11 Tahun 1967 tentang Undang Undang Pokok Pertambangan, menyatakan bahwa galian strategis dilakukan oleh Instansi pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri dan Perusahaan Negara, dan dalam penjelasannya bahan galian strategis hanya dapat diusahakan oleh negara.

Pasal 33 UUD 1945 dengan tegas menyebutkan bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan sepenuhnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Minyak dan gas bumi dalam pengelolaan dan pengusahaannya diatur tersendiri dalam UU Minyak dan Gas Bumi terakhir dengan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pada mulanya pengelolaan dan pengusahaan Migas ini sebelumnya dikelola oleh Belanda, kemudian selanjutnya diambil alih oleh Pemerintah/Perusahaan Negara. Sekarang ini oleh Pertamina. Pada awal tahun 1970, dengan diterbitkannya UU Penanaman Modal Asing (PMA) sektor Minyak dan Gas Bumi ini oleh Pertamina dilakukan kerjasama dengan pihak swasta asing dengan sistem bagi hasil. Dalam pengelolaan dan pengusahaan Minyak dan Gas Bumi ini Pertamina langsung mendapat Kuasa Pertambangan dari Presiden, dengan demikian akan bertanggung jawab ke Presiden, sesuai dengan ketentuan dalam rangka PMA tidak memerlukan konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berbeda dengan pertambangan umum. Kuasa Pertambangan di bidang pertambangan umum diberikan oleh Menteri dengan demikian pengelolaannya dilakukan oleh Menteri Pertambangan dengan melibatkan struktural yang berada dalam jajarannya, sedangkan pengusahaan dan pengelolaan Minyak dan Gas Bumi keterlibatan struktural pemerintah tidak begitu dominan.

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa dalam UUD 1945 dengan tegas menyebutkan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ketentuan dalam Pasal ini termasuk Minyak dan Gas Bumi tetapi dalam kenyataannya dalam peraturan perundangan yang mengatur mengenai Minyak dan Gas Bumi ini belum mendukung sepenuhnya makna dari apa yang

dimaksud oleh UUD 1945 tersebut. Sekarang pelaksanaan pengelolaan dan perusahaan Minyak dan Gas Bumi ini dikelola oleh 2 (dua) Badan yaitu :

- a. Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas)
- b. Badan Pelaksana Hulu (BPH Migas)

Dengan pengelolaan setelah dilaksanakan oleh dua badan tersebut, berarti sudah terlepas dari Pertamina yang nota bene merupakan Perusahaan Negara, yang dalam pengelolaannya dengan UU tersendiri. Dengan bertambahnya institusi yang mengatur pengelolaan Minyak dan Gas Bumi ini akan menambah biaya yang besar tentunya, biaya ini dibebankan kepada produksi Minyak dan Gas Bumi. Sebagai perbandingan dapat dikemukakan bahwa pada mulanya di bidang pertambangan umum pengelolaan dan perusahaan bahan galian batubara dalam rangka PMA dan PMDN dilakukan kerjasama antara PT Batubara Bukit Asam (dahulu Perum Batubara) dengan Perusahaan Modal Asing (PMA) atau Swasta Nasional (PMDN), sedangkan PT Batubara Bukit Asam juga mengerjakan Perusahaan Batubara yaitu sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (KP) Batubara.

2. Klasifikasi Sumber Daya Alam

- a. SDA Terbatas dan Tidak Terbatas

SDA terbatas maksudnya adalah potensi alam yang dapat dikembangkan jumlahnya sangat terbatas, apabila potensi alam tersebut tidak terkendali pengembangannya atau pada saat tertentu akan tidak bisa lagi untuk dikembangkan. Minyak dan Gas Bumi juga termasuk SDA yang terbatas dan menguasai hajat hidup orang banyak memerlukan pengendaliannya, oleh karena itu perlu diteliti potensi ini sebagai bahan pengganti agar Minyak dan Gas Bumi ini dapat penggunaannya tidak semata-mata pada Minyak dan Gas Bumi saja.

SDA tidak terbatas maksudnya potensi alam ini dapat dikembangkan sepanjang waktu dengan jumlah yang tidak terbatas seperti sumber daya angin atau sinar matahari/tenaga surya.

b. SDA Terbarukan dan Tidak Terbarukan

SDA terbarukan adalah SDA yang dapat diperbaharui dan yang termasuk SDA ini adalah sumberdaya panasbumi dan air. Sesuai dengan kebijaksanaan umum bidang energi, sumberdaya panasbumi menjadi prioritas untuk dikembangkan. Hal ini karena sifat-sifat sumberdaya panasbumi yang istimewa antara lain dapat diperbarukan, tidak dapat diekspor dan polusi rendah serta penggunaannya terutama untuk pembangkit listrik. Sedangkan air adalah merupakan suatu sumber daya alam yang sangat dibutuhkan sekaligus merupakan salah satu komponen utama disamping tanah dan udara yang sangat erat kaitannya dengan ekosistem kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Kondisi air di bumi ini, secara geologi dan selanjutnya secara yuridis terbagi menjadi air permukaan, seperti laut, danau, sungai, mata air dan air bawah tanah (sumur-sumur artesis, uap panas bumi, juvenit water dan seluruh badan air yang mempunyai kedalaman lebih dari 30 meter dari permukaan tanah).

SDA tidak terbarukan adalah SDA yang pada umumnya tidak dapat diperbaharui, sehingga pemanfaatannya berpegang pada prinsip sehemat mungkin. Yang termasuk SDA ini adalah minyak bumi, gas bumi dan batubara. Minyak dan gas bumi sebagai kekayaan alam yang terkandung dalam bumi Indonesia selayaknyalah diusahakan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Migas sebagai sumber energi yang tidak terbaharukan (unrenewable energy) wajib diusahakan secara bijaksana dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedang batubara adalah suatu endapan yang terutama berasal dari zat organik dan terdiri atas campuran karbon, hydrogen, oksigen, nitrogen dan lain-lain. Waktu yang lampau batubara ini merupakan sumber langsung atau tidak langsung terbesar energi komersial dunia, sekarang dan yang akan datang dengan adanya krisis energi, peranan batubara akan meningkat lagi.

3. Sumber Daya Alam Migas sebagai Sumber Daya Alam Tidak Terbarukan

Sebagaimana diketahui bahwa keberadaan SDA yang terkandung dalam bumi menurut teorinya berada dalam suatu cekungan dan proses pembentukannya memakan waktu yang lama. Karena dengan berada dalam satu cekungan berarti jumlahnya hanya ada dalam cekungan tersebut. Apabila diambil tentunya akan habis. Serta dalam cekungan tersebut tidak ada lagi Minyak dan Gas Bumi. Dalam proses pembentukan SDA khususnya Migas, seperti diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa Minyak dan Gas Bumi ini dapat digolongkan sebagai SDA yang terbatas dan tidak terbarukan. Perlu diatur perundang-undangan yang lebih ketat dengan memperhatikan maksud dan tujuan serta makna yang digariskan dalam UUD 1945, agar pada masa yang akan datang peranan Pemerintah/Negara dalam mengelola Minyak dan Gas Bumi tersebut dapat terlaksana sebagaimana mestinya.

D. PERKEMBANGAN KONSEP PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBER DAYA MINYAK DAN GAS BUMI

1. Perbandingan Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Migas

a. Malaysia

Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi di Malaysia telah dimulai lebih dari satu abad yang lalu. Industri perminyakan Malaysia telah tumbuh menjadi bisnis multi-milyar *US Dollar* dengan memproduksi minyak kurang lebih 600.000 barel per hari dan gas 4,7 milyar meter kubik per hari. Kebijakan minyak dan gas bumi Malaysia sebelum tahun 1976, jenis kontrak minyak dan gas buminya bersifat konsesi (*concession agreement*). Sejak tahun 1976 dalam Pengusahaan minyak dan gas bumi negara Malaysia beralih menggunakan sistem ketentuan Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract/PSC*) mengikuti Indonesia yang terlebih dulu mengembangkan model *PSC*. Struktur kebijakan minyak dan gas bumi Malaysia mirip dengan Indonesia sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebelum adanya pemisahan fungsi regulasi dan pengawasan (BPMIGAS).

Berdasarkan Petroleum Development Act 1974, Petronas perusahaan minyak nasional Malaysia didirikan dan diberikan hak, kuasa, kebebasan dan

keistimewaan di dalam mengendalikan dan mengusahakan Minyak dan Gas Bumi, dengan kata lain diberikan kepemilikan dan kekuasaan penuh terhadap sumber minyak dan gas bumi. Dalam menjaga eksploitasi yang adil dari sumber-sumber minyak dan gas di Malaysia, setiap pendapatan dari minyak dan gas yang dihasilkan Petronas diwajibkan memberikan royalty kepada Pemerintah Federal dan Pemerintah Negara Bagian terkait sesuai yang telah disepakati. Petronas telah memberikan kontribusi dalam memberikan pertambahan nilai terhadap sumber-sumber tersebut dan menjamin persediaan bahan bakar yang stabil dari pertumbuhan kebutuhan negara terhadap bahan bakar. Untuk pemasaran dan distribusi minyak dari produk minyak dilakukan oleh Kementerian Perdagangan dan Konsumen Dalam Negeri (*Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs*).

Petronas terlibat aktif dalam eksplorasi, pengembangan dan produksi minyak mentah dan gas alam. Semua kegiatan pengelolaan minyak dan gas bumi di Malaysia harus dilakukan oleh Petronas kecuali ada izin dari Perdana Menteri. Pemerintah Malaysia hanya merumuskan kebijakan umum bidang minyak dan gas bumi dan menciptakan iklim investasi yang mendukung di Malaysia. Petronas juga diberikan kewenangan untuk melakukan kerja sama dengan perusahaan atau pihak lain dalam pengelolaan minyak dan gas. Petronas memiliki hak eksklusif untuk berhubungan langsung dengan Kontraktor minyak dan gas bumi asing serta membuat kontrak dengan mereka atas nama Pemerintah Malaysia, aktivitas ini diatur melalui sistem Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract/PSC*) dengan sejumlah perusahaan minyak dan gas internasional. Seperti dalam *PSC* umumnya dimana Kontraktor menanggung seluruh resiko investasi dan biaya eksplorasi dan persiapan produksi. Semua Kontraktor *PSC* di Malaysia diwajibkan untuk membeli perlengkapan minyak dan gas melalui agen lokal yang diberi lisensi oleh Petronas.

b. Cina

Cina merupakan negara komunis, sumber daya alam minyak dan gas buminya adalah milik negara. Minyak dan Gas Bumi di Negara Cina dikendalikan dan dikontrol penuh oleh Pemerintah. Untuk pengusahaan minyak dan gas bumi dijalankan oleh Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dibidang perminyakan.

Dulunya kegiatan usaha minyak dan gas bumi pihak asing tidak bisa masuk dalam usaha tersebut. Namun dikarenakan kebutuhan minyak dan gas bumi yang semakin hari dibutuhkan semakin meningkat sedangkan kemampuan Badan Usaha Milik Negara yang terbatas maka kini dimungkinkan pihak asing bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Pemerintah Cina menerapkan sistem *Production Sharing Contract (PSC)* dalam mengelola kegiatan usaha hulu minyak dan gas buminya. Model *PSC* di Cina dibedakan dalam jenis operasinya yaitu daratan (*onshore*) dan lepas pantai (*offshore*), pada prinsipnya keduanya sama akan tetapi pada prakteknya berbeda.

Salah satu Badan Usaha Milik Negara dibidang perminyakan adalah China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) yang mewakili Pemerintah Cina untuk menandatangani *PSC* dengan Kontraktor asing khusus untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dilepas pantai Cina melalui lelang dan berdasarkan kontrak. Peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Cina untuk kegiatan minyak dan gas bumi dilepas pantai menyatakan bahwa CNOOC memiliki hak eksklusif untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, mengembangkan dan memasarkan minyak yang ada dalam zona lepas pantai Cina dan dapat dilakukan melalui kerja sama dengan kontraktor asing. Beberapa ketentuan pokok *PSC* Cina adalah sebagai berikut:

- Resiko eksplorasi seluruhnya ditanggung oleh perusahaan minyak asing.
- Pengembangan komersial dibuat bersama antara CNOOC dengan Kontraktor
- Sejumlah persentase tertentu dari produksi minyak dan gas bumi setiap tahunnya digunakan untuk *cost recovery*.
- Pembayaran pajak dan royalty berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jangka waktu kontrak *PSC* maksimal adalah 30 tahun yang terdiri dari masa eksplorasi selama 7 tahun. Sedangkan untuk masa produksi selama 15 tahun sejak diproduksi secara komersial dan dapat diperpanjang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Dalam *PSC* Cina produksi kotor setiap tahun selain dikenakan pajak juga dikenakan royalty. Kontraktor sepenuhnya bertindak sebagai operator dalam segala hal dan CNOOC memiliki hak untuk mengambil

alih *Operatorship* apabila biaya pengembangan yang dikeluarkan oleh kontraktor seluruhnya sudah *direcovered*.

2. Community Development, CSR dan Sustainable Development Dalam Konsep Penguasaan Negara atas SDA Migas

Salah satu kegagalan pada pelaksanaan pembangunan pada masa lalu adalah titik berat pembangunan (termasuk investasi) pada pertumbuhan ekonomi yang tidak diimbangi dengan pemerataan keadilan. Kesalahan tersebut terbukti harus dibayar mahal oleh Bangsa Indonesia. Pertumbuhan ekonomi yang tidak diimbangi oleh pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya telah menciptakan kesenjangan yang amat lebar antara segelintir orang yang sangat kaya dibandingkan dengan besarnya jumlah orang-orang yang kurang sejahtera, dan bahkan sebagian tergolong ke dalam orang-orang yang sangat miskin. Besarnya jumlah masyarakat miskin pada akhirnya akan menimbulkan berbagai bentuk permasalahan sosial yang bermuara pada instabilitas politik dan keamanan. Konsekuensinya akan meningkatkan resiko investasi (“country risk”) yang berimplikasi pada menurunnya minat investasi¹⁴, termasuk investasi di bidang Migas.

Sebagai salah satu bentuk alternatif solusi untuk mengantisipasi permasalahan sebagaimana dimaksud di atas adalah dengan menetapkan kebijakan dan regulasi yang lebih mendekati dunia usaha dengan masyarakat melalui berbagai program dan inisiatif, termasuk melalui program pengembangan masyarakat (“community development”). Melalui Community Development diharapkan akan tercipta suatu sinergi yang saling menguntungkan antara dunia usaha dan masyarakat. Hubungan sinergis dan harmonis akan memberikan kontribusi secara positif terhadap kelangsungan dari kegiatan usaha Migas.

¹⁴ Lihat I.B.R Supancana, Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Center for Regulatory Research, Jakarta, 2005, halaman 314.

“Community Development” diartikan sebagai:

“Kegiatan pembangunan yang diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat untuk mencapai kondisi social-ekonomi-budaya yang lebih baik apabila dibandingkan dengan kegiatan pembangunan sebelumnya”¹⁵.

Secara hakekat, community development merupakan suatu proses adaptasi social budaya yang dilakukan oleh industri, pemerintah pusat dan daerah terhadap kegiatan komunitas lokal¹⁶.

Adapun yang menjadi ruang lingkup dari kegiatan “community development” berdasarkan kategori terbagi atas¹⁷:

- Community services, merupakan pelayanan korporat untuk memenuhi kepentingan masyarakat ataupun kepentingan umum;
- Community empowering, adalah program yang berkaitan dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk menunjang kemandiriannya;
- Community relation, yaitu kegiatan-kegiatan yang menyangkut pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada para pihak yang terkait.

Tujuan akhir yang hendak di capai oleh program-program dimaksud adalah terciptanya kelangsungan usaha yang berjangka panjang yang implementasinya dapat dirasakan baik oleh masyarakat maupun perusahaan, dimana pada satu sisi masyarakat melalui pemberdayaan (empowerment) memperoleh peluang untuk mengaktualisasikan diri dalam pengelolaan lingkungan yang ada disekitarnya serta memenuhi kebutuhannya secara mandiri tanpa ketergantungan dengan pihak perusahaan maupun pemerintah. Sementara pada sisi lain mampu membawa manfaat secara langsung bagi kegiatan usaha, dengan antara lain: meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap keberadaan dan kegiatan perusahaan dan karenanya menaikkan citra perusahaan yang meningkatkan penerimaan masyarakat serta mengurangi resistensi; meningkatkan efisiensi usaha melalui ketersediaan

¹⁵ Arif Budimanta, Adi Prasetyo, Bambang Rudito, Corporate Social Responsibility, Jawaban Bagi Model Pembangunan Masa Kini, ICSD, Halaman 85-87.

¹⁶ Pandangan Rudito, sebagaimana dikutip dalam dokumen “Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral”, 2003, halaman 2.

¹⁷ Pandangan Budimanta, sebagaimana yang dikutip dalam dokumen “Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral”, 2003, halaman 4.

tenaga kerja lokal (yang dibiayai oleh program CD) sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan.

Corporate Social Responsibility

Secara konseptual ada beberapa pengertian yang dikemukakan mengenai “Corporate Social Responsibility”, antara lain:

“komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya, komuniti lokal dan masyarakat secara lebih luas”.¹⁸

“komitmen bisnis untuk kontribusi dalam ekonomi berkelanjutan, bekerja dengan para karyawan perusahaan, keluarga tersebut, berikut komuniti-komuniti setempat (local) dan masyarakat secara keseluruhan, dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan”.¹⁹

“semua upaya untuk membuat perusahaan bertindak secara bertanggungjawab secara sukarela (voluntarily) karena pertimbangan etika dan social”.²⁰

Dan penerimaan secara meluas, baik dalam lingkup global maupun nasional, demikian pula dalam lingkungan bisnis.²¹ Bahkan suatu survey yang dilakukan terhadap 800 lulusan MBA pada 11 perguruan tinggi terkenal di Amerika dan Eropa menunjukkan bahwa sebagian besar lulusannya ingin bekerja pada perusahaan yang memiliki reputasi dan etika yang baik menyangkut masalah “corporate social responsibility”.²²

Pada tataran praksis, dunia usaha semakin menyadari bahwa perusahaan tidak lagi di hadapkan paa tanggung jawab yang berpijak pada single bottom line, yaitu nilai perusahaan yang direfleksikan dalam kondisi keuangan saja, namun juga harus memperhatikan aspek sosial dan lingkungannya. Dunia usaha bukan lagi sekedar

¹⁸ Arief Budimanta, Adi Prasetyo & Bambang Rudito, *Corporate Social Responsibility*, ICSD, 2004, Hal.72.

¹⁹ Lihat The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) sebagaimana dikutip oleh Arif Budimanta cs, *ibid*.

²⁰ Todung Mulya Lubis, “*Corporate Responsibility*”, Kompas, 28-1-2004.

²¹ Lihat Lubis, Debbie A, “*CSR gaining acceptance among business community*”, Jakarta Post, 13-8-2004.

²² Survei yang dilakukan oleh David B Montgomery dari Stanford Graduate School of Business in California dan Catherine a Ramus dari UC Santa Barbara. Selengkapnya lihat “*Companies with good CSR reputation popular among new MBA Graduates*”, Jakarta Pos, 13-8-2004.

kegiatan ekonomi untuk menciptakan profit demi kelangsungan usahanya, melainkan juga tanggung jawab terhadap sosial dan lingkungan.²³

Dalam tataran internasional, inisiatif ke arah penerapan “Corporate social responsibility” terus berkembang sebagaimana yang diformulasikan pada beberapa instrument internasional, antara lain:²⁴

- OECD guidelines on corporate social responsibility;
- The UN-supported Global Reporting Initiative (guidelines for reporting on the economic, environmental and social dimension of multinational corporation);
- The ILO Declaration (a voluntary code of conduct relating to the labor and social aspects of multinational corporations);
- UN Global Compact;
- International Chamber of Commerce.

Meskipun sifat dari berbagai instrument internasional di atas adalah sebagai “soft law”, namun telah banyak berpengaruh terhadap kebijakan yang ditempuh oleh beberapa negara besar.

Dalam perkembangan lebih lanjut bahkan ada Negara-negara tertentu seperti Amerika Serikat dan negara-negara di mana perusahaan-perusahaan multinasional berpusat, pemerintahannya mulai mengaitkan inisiatif penerapan CSR secara sukarela dengan kebijakan serta perjanjian-perjanjian internasional yang mereka lakukan di bidang perdagangan. Pemerintah Belanda misalnya memasyarakatkan kepada perusahaan-perusahaan yang ingin memperoleh akses ekspor kredit untuk menyatakan penundukan diri kepada “OECD Guidelines on CSR Practices”.²⁵

Dalam perkembangan terakhir, di Indonesia ketentuan mengenai Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) adalah hal yang wajib dilakukan oleh perusahaan, bahkan dalam praktiknya program ini harus menjadi bagian dari rencana kerja yang akan dilaporkan kepada instansi terkait yang berwenang.

²³ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, Gresik, 2007, BN 7737/14-11-2008.

²⁴ Lihat Susan Ariel Aaronson, “*Can Companies safeguard labor and human rights?*”, Jakarta Pos, 26-6-2004.

²⁵ *Ibid.*

Corporate social Responsibility mencakup tidak hanya kewajiban perusahaan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku pada hukum korporasi pada umumnya, tetapi juga mencakup kewajiban-kewajiban “moral”nya, seperti:

- perlindungan dan pelestarian lingkungan;
- hak-hak asasi manusia;
- hak-hak tenaga kerja;
- pendidikan;
- kesejahteraan masyarakat setempat;
- kesehatan;

dan lain-lain.

Keterkaitan antara Corporate Social responsibility dengan State Responsibility

Mengingat suatu korporasi biasanya didirikan atas dasar hukum dari suatu Negara tertentu, maka akibat hukum dari kegiatan yang dilakukan oleh korporasi tersebut akan menyangkut tanggung jawab dari negara yang bersangkutan. Inilah yang dikenal dengan konsep Tanggung Jawab Negara (State Responsibility) yang telah dikenal dalam hukum Internasional. Dalam Hukum Internasional, selain dikenal adanya konsep Subjective State Responsibility di mana negara bertanggung jawab atas apa yang dilakukan oleh badan hukumnya (baik pemerintah maupun non pemerintah) apabila perbuatan tersebut melanggar suatu perjanjian internasional ataupun karena adanya unsur kesalahan, namun dalam konsep “Objective Theory of State Responsibility”, Negara tetap bertanggung jawab meskipun tidak terbukti adanya unsur kesalahan tersebut. Dalam konteks tersebut misalnya, Negara yang membiarkan korporasi yang tunduk pada hukum nasionalnya menimbulkan pencemaran lingkungan yang bersifat trans-nasional harus bertanggung jawab secara internasional atas kejadian tersebut. Oleh karena itu dalam kebijakan dan pengaturan nasionalnya Negara perlu menerapkan ketentuan-ketentuan mengenai CSR yang berlaku atau telah menjadi praktik internasional untuk mencegah dan meminimalisir tanggung jawab Negara yang harus dipikulnya kelak.

Konsepsi Pembangunan yang Berkelanjutan (“Sustainable Development”)

Yang dimaksud dengan pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Konsep pembangunan berkelanjutan mengimplikasikan bukan pada batas absolut tetapi pada batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi social mengenai sumber daya alam serta kemampuan biosfir untuk menyerap pengaruh-pengaruh kegiatan manusia²⁶. Dalam pengertian yang luas, strategi pembangunan berkelanjutan adalah mengembangkan keselarasan antar umat manusia serta antara manusia dan alam²⁷.

Konsepsi pembangunan yang berkelanjutan mulai dipopulerkan oleh World Commission on Environment and Development, yang menyatakan, antara lain:

“.....Technological innovation and social reorganization are indispensable to ensure that growing productivity does not push the ecological resilience of the biosphere beyond its limit;

.....It requires poverty alleviation. It could be attained by, inter alia, population control and economic growth pursued through environmentally non-destructive means, more distribution of the fruits of the economic growth and abandonment of excessively affluent lifestyles;

.....Requires the pursuit of growth patterns that secure the needs of the present generation and do not compromise the ability of future generation to secure their own needs”²⁸.

Meskipun berbagai deskripsi dan analisis tentang konsep ini sudah banyak ditulis atau dikemukakan dalam pelbagai publikasi maupun pertemuan, namun penerapannya dalam praktek hanya dipedomani oleh suatu pembatasan bahwa konsep pengembangan kekayaan alam secara ekonomis harus diselaraskan dengan

²⁶ Surna T Djajadiningrat, “Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan”, dalam Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun I- No.1/1994, halaman 5.

²⁷ Ibid.

²⁸ Lihat David M Dzidzornu, “Four Principles in Marine Environment Protection: A Comparative Analysis”, dalam Ocean Development and International Law Journal, Vol 29, No 2, 1998, halaman 95, sebagaimana dikutip oleh Etty Agus, “Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Laut secara Berkelanjutan: Suatu Tinjauan Yuridis”, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999, halaman 223.

konsep perlindungan lingkungan. Dengan demikian kebijakan pembangunan berkelanjutan memerlukan suatu perkembangan ekonomi yang selain kuat juga harus socially and environmentally sustainable²⁹.

Upaya-upaya yang perlu dilaksanakan dalam pembangunan berkelanjutan mencakup³⁰:

- menggiatkan kembali pertumbuhan;
- mengubah kualitas pertumbuhan;
- memenuhi kebutuhan pokok manusia berupa lapangan kerja, pangan, energi, air dan sanitasi;
- mengendalikan jumlah penduduk pada tingkat yang berkelanjutan atau menunjang kehidupan selanjutnya;
- menjaga kelestarian dan meningkatkan sumber daya;
- mereorientasikan teknologi dan mengelola resiko;
- menggabungkan lingkungan dan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

Penerapan Konsepsi Pembangunan yang Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak bijaksana akan menyebabkan kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan akan mengganggu keberlanjutan usaha pembangunan dan bahkan mengancam ekosistem dan peradaban manusia. Untuk itu pandangan jangka pendek yang berorientasi ekonomi harus diubah menjadi pandangan atau paradigma keberlanjutan yang bertumpu pada pemikiran perlunya keadilan antar generasi. Dalam tataran perilaku, sikap anthropocentris yang memandang manusia itu berkuasa atas alam harus diubah menjadi sikap yang holism, suatu sikap yang menempatkan manusia bersama alam³¹. Sikap kebersamaan ini sebagai ekspresi bahwa manusia harus menghargai alam dan alam

²⁹ Etty Agus, Ibid.

³⁰ Surna T Djajadiningrat, loc.cit.

³¹ Muladi, "Refoemasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan:Urgensi dan Prioritas", Keynote Speech pada Lokakarya tentang Reformasi Hukum di bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999, halaman 4-5.

memiliki keterbatasan. Kendatipun manusia boleh mengelola tetapi harus memelihara. Pandangan berkelanjutan dan holism tercermin pada UU no 23 tahun 1997 yang menyebutkan bahwa konservasi sumber daya alam yang tak terbaharui (unrenewable resources) harus menjamin pemanfaatannya secara bijak. Artinya harus memperhatikan daya dukungnya (carrying capacity). Sedangkan sumber daya alam yang terbaharui (renewable resources) dilaksanakan untuk menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai kesinambungan³².

³² Ibid.

BAB III

**PENGATURAN TENTANG PENGUASAAN NEGARA
ATAS SUMBER DAYA MIGAS MENURUT KETENTUAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU**

A. Landasan dan Kronologis Perumusan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

1. Zaman Hindia Belanda

Pada Zaman Hindia Belanda pengusahaan minyak dan gas bumi banyak dilakukan oleh perusahaan Hindia Belanda maupun oleh perusahaan swasta asing. Selain itu Pemerintah Hindia Belanda juga memiliki saham yang tidak sedikit jumlahnya dalam perusahaan patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Royal Dutch Shell, yakni NIAM (*Nederlands Indische Aardolie Maatschappij*). Menyadari akan besarnya potensi sumber daya alam minyak dan gas bumi, Indonesia dan besarnya *revenue* yang mungkin didapatkan, Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1899 mengeluarkan *Indische Mijnwet (IMW)*. Dalam undang-undang tersebut diatur dasar-dasar pertambangan dimana Pemerintah Hindia Belanda berwenang untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi serta mengadakan kerja sama dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak atau Sistem Konsesi. Undang-undang ini juga mengatur masalah pemberian konsesi untuk melakukan eksplorasi pertambangan. Berdasarkan perjanjian konsesi pengelolaan dan pemilikan atas minyak yang diproduksi berada di tangan perusahaan asing yang bersangkutan. Pemegang Konsesi berkewajiban membayar uang sewa dan harus memberikan 4% dari keuntungan produksi kotor.

Pada tahun 1918 dilakukan amandemen terhadap *Indische Mijnwet* untuk memperkuat kedudukan Shell. Dalam Amandemen Undang-undang tersebut diatur juga, 4% harus diberikan kepada Pemerintah Hindia Belanda dari nilai minyak mentah yang dikapalkan, 20% pajak atas keuntungan minyak serta 2% pajak atas keuntungan perusahaan. Konsesi diberikan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda selama 75 tahun. Konsesi hanya dapat diberikan kepada warga negara Belanda,

Penduduk Hindia Belanda, atau perusahaan yang terdaftar di negeri Belanda atau Hindia Belanda.

2. Zaman Jepang

Pada masa pendudukan Jepang di Indonesia, tidak terdapat perkembangan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi. Tentara pendudukan Jepang hanya merehabilitasi ladang minyak yang ditinggalkan oleh Pemerintah Hindia Belanda akibat dihancurkan secara sengaja dalam rangka pelaksanaan Politik Bumi Hangus. Pada zaman pendudukan ini, penduduk Indonesia mulai dilatih untuk menjadi tenaga perminyakan, mengingat ahli-ahli minyak dan para teknisi dari Perusahaan Minyak zaman Pemerintah Hindia Belanda telah meninggalkan Indonesia.

3. Zaman Pemerintahan Republik Indonesia

a. 1945-1959

Meskipun Indonesia telah merdeka dan memiliki konstitusi tersendiri, namun dalam pelaksanaan industri perminyakan, Perjanjian Konsesi masih diterapkan sampai pada tahun 1951. Soemitro Djojohadikusumo sebagai Menteri Perdagangan dan Industri yang membawahi sektor Minyak dan Gas Bumi mengarahkan kebijakannya untuk menarik investor agar tercipta pertumbuhan ekonomi. Salah satu cara yang ditempuh adalah meningkatkan kepercayaan masyarakat Internasional dengan mematuhi hasil Konferensi Meja Bundar, yang salah satu kesepakatannya adalah Indonesia diwajibkan mengembalikan NIAM dan Shell untuk menjalankan perusahaan pertambangan minyak dan gas buminya berdasarkan konsesi yang dimilikinya.

Pada bulan Agustus tahun 1951, Mr. Mohammad Hasan selaku Ketua Komisi Perdagangan dan Industri DPR telah melakukan penelitian yang menghasilkan 2 (dua) buah kesimpulan yaitu:

1. diyakini penuh, dengan berbagai alasan yang kuat bahwa ladang-ladang minyak di Sumatera Utara dapat dinasionalisasi dengan pembayaran ganti rugi sedemikian rupa.

2. Indonesia tidak mendapatkan pembagian setimpal atas operasi perusahaan minyak asing menurut perjanjian konsesi dan peraturan perpajakan yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, diajukan mosi kepada pemerintah untuk membentuk Panitia Negara Urusan Pertambangan dengan tugas diantaranya mempersiapkan rencana undang-undang pertambangan dan mengajukan usul mengenai pertambangan yang menguntungkan Pemerintah.

Atas desakan DPR, Pemerintah kemudian menunda pemberian konsesi eksploitasi maupun perpanjangan sampai Panitia Negara Urusan Pertambangan memberikan rekomendasi. Dalam perundingan antara Mr. Mohammad Hasan dan manajemen perusahaan minyak asing di Indonesia, muncul usulan dari Mr. Mohammad Hasan agar pembagian hasil 50%-50% diambil dari hasil produksi, tanpa ikut serta dalam pembiayaan operasi.

b. 1960-1970

Sebagai hasil kerja Panitia Negara Urusan Pertambangan, telah disampaikan kepada Pemerintah Rancangan Undang-Undang Pertambangan sebagai Undang-Undang Pokok dan Rancangan Undang-Undang Minyak. Pada tahun 1960 telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan sebagai pengganti *Indische Mijn Wet* dan Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Minyak dan gas bumi dengan diatur tersendiri maka terlihat adanya pengkhususan pengaturannya, hal ini dinyatakan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan, yang memperbolehkan pengaturan tersendiri yang sifatnya *lex specialis* untuk bahan galian yang diusahakan semata-mata oleh negara, termasuk minyak dan gas bumi. Pertimbangan diundangkannya Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 sebagai peraturan tersendiri mengenai minyak dan gas bumi adalah terkait dengan sifat penting minyak dan gas bumi bagi negara dan adanya aspek internasional yang akan terkait dengan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi.

Prinsip dasar pertambangan minyak dan gas bumi di Republik Indonesia diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-undang Dasar 1945. Berdasarkan pasal ini, maka pengelolaan tanah dan air beserta kekayaan alam yang berada di bawahnya berada di tangan negara dan dilaksanakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan, sistem konsesi dalam pengusahaan pertambangan tidak lagi digunakan dikarenakan dinilai memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang Konsesi, sehingga diganti dengan Kuasa Pertambangan.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 maka semakin jelas bahwa pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi dilakukan oleh Negara, dengan Perusahaan Negara sebagai Pelaksana atau Pemegang Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada Perusahaan Negara untuk melaksanakan usaha pertambangan minyak dan gas bumi.

Kontrak Karya (Contract of Work/CoW)

Pelaksanaan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 kemudian diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Dengan lahirnya undang-undang ini, maka sistem pemberian konsesi secara hukum berakhir, dan dimulainya sistem Kontrak Karya antara Pemerintah Indonesia dengan Perusahaan Asing.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Menteri Keuangan dapat menunjuk kontraktor untuk perusahaan Negara guna melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh Perusahaan Negara. Maksudnya adalah agar semua pemegang konsesi pertambangan minyak dan gas bumi pada saat itu beralih menjadi Kontraktor Perusahaan Negara. Ketentuan Pasal 6 tersebut dilaksanakan dengan disepakatinya Kontrak Karya yang mengubah status perusahaan pertambangan minyak asing saat itu menjadi Kontraktor Perusahaan Negara.

Berdasarkan sistem ini, maka pemilikan minyak berada di tangan negara sedangkan pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan asing. Kedudukan Perusahaan Asing adalah sebagai Kontraktor. Masa Kontrak ditetapkan selama 20 tahun. Pembatasan biaya produksi ditetapkan sebesar 66 2/3%. Perbandingan Bagi Hasil adalah 86:14. Hak atas peralatan tetap menjadi milik kontraktor sebelum seluruhnya tersusut. Pada perjanjian ini, Perusahaan asing berkewajiban mengadakan pelatihan untuk tenaga-tenaga Indonesia guna mempersiapkan keterampilan mereka di masa mendatang.

Pada masa ini juga dilakukan konsolidasi perusahaan negara dibidang minyak dan gas bumi, hal ini dilakukan agar meningkatkan efisiensi dan kinerja dari perusahaan negara tersebut. PN. PERMIGAN kemudian dibubarkan, dan kemudian selanjutnya dibuat spesialisasi tugas kepada. PN PERMINA untuk menyelenggarakan perusahaan minyak dan gas bumi dibidang produksi, sedangkan PN. PERTAMIN menyelenggarakan distribusi minyak dan hasilnya didalam negeri. Puncak konsolidasi adalah dileburnya PN. PERTAMINA dan PN. PERMINA menjadi PN. PERTAMINA yang kemudian berubah menjadi PERTAMINA berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Bentuk Kontrak Karya dibandingkan dengan sistem konsesi meletakkan posisi Negara pada posisi yang lebih dominan terhadap perusahaan minyak asing, yang sebelumnya dapat menjadi pemilik *mineral interest*. Namun banyak pihak yang berpendapat bahwa Kontrak Karya sebenarnya hanya merupakan konsesi yang berbaju baru. Hal ini dikarenakan dalam Kontrak Karya hanya hak-hak berkaitan dengan barang mineral saja yang dikuasai oleh negara, sedangkan hak-hak pertambangan dan hak-hak ekonomi masih dikendalikan oleh para kontraktor. Manajemen yang berada di bawah kendali kontraktor, seperti halnya pada sistem konsesi, akan membuat kontraktor tetap menempatkan pemerintah Indonesia dalam bayang-bayang yang sulit untuk menetapkan strategi penetapan harga minyak mentah, keputusan untuk melakukan eksplorasi, rencana-rencana pengembangan, sebagaimana halnya juga dalam hal pemberian *training* bagi bangsa Indonesia. Pemerintah Indonesia kemudian menganggap bahwa Kontrak Karya hanya akan merugikan kepentingan Negara Indonesia, sehingga perlu adanya perubahan.

c. 1971-2000

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi menempatkan PERTAMINA sebagai satu-satunya perusahaan negara pemegang Kuasa Pertambangan di Indonesia. PERTAMINA mendapatkan tugas sebagai pelaksana perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi, kepadanya diberikan Kuasa Pertambangan yang meliputi Eksplorasi, Eksploitasi, Pemurnian dan Pengolahan, Pengangkutan serta Penjualan. Hal ini dilakukan agar terciptanya kelancaran dan terjaminnya pelaksanaan perusahaan minyak dan gas bumi secara ekonomis di satu pihak dan dilain pihak agar diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari perusahaan tersebut untuk rakyat, bangsa dan negara. Didalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, PERTAMINA dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk Kontrak *Production Sharing* dengan syarat tertentu dan berlaku setelah disetujui oleh Presiden untuk kemudian diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Syarat-syarat dalam kerja sama tersebut harus diusahakan syarat yang paling menguntungkan Negara.

Production Sharing Contract

Penerapan *Production Sharing Contract* sesungguhnya dimulai pada tahun 1966 dalam perjanjian kerja sama perusahaan hulu minyak dan gas bumi di Indonesia yang ditandatangani oleh PN. PERTAMINA (Pertambangan Minyak dan Gas Bumi) dan IAPCO (*Independent American Petroleum Company*), yang diprakarsai oleh Direktur Utama PN. PERTAMINA saat itu, Ibnu Sutowo. Dalam sistem ini, PN. PERTAMINA bertindak atas nama Pemerintah Republik Indonesia bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan perjanjian. Perusahaan Asing bertindak sebagai Kontraktor dan bertanggung jawab untuk pelaksanaan di lapangan. Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 hanya menyebutkan Kontrak Karya sebagai bentuk kerjasama di bidang perusahaan perminyakan antara perusahaan asing dengan Indonesia. Namun, sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, bentuk kontrak kerja sama di bidang perusahaan hulu minyak selain kontrak karya sebagaimana dimaksudkan dalam

UU Nomor 44 Prp. Tahun 1960 dapat dilakukan. Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, disebutkan bahwa Pemerintah Indonesia dapat membuat Perjanjian kerja sama di luar bentuk Kontrak Karya dalam hal perminyakan. Pengaturan secara tegas dalam perundang-undangan nasional baru dilakukan setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 ditegaskan bahwa PERTAMINA merupakan lembaga yang memiliki otoritas pertambangan di industri perminyakan. Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 menyebutkan bahwa PERTAMINA dapat membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk *Production Sharing Contract*.

d. 2001-Sekarang

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Mengingat minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka memenuhi ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, setelah empat dasawarsa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, dalam pelaksanaannya ditemukan berbagai kendala karena substansi materi kedua Undang-Undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sekarang maupun kebutuhan masa depan.

Dalam menghadapi kebutuhan dan tantangan global pada masa yang akan datang, kegiatan usaha minyak dan gas bumi dituntut untuk lebih mampu

mendukung kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah sepakat menyusun suatu Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi untuk memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi. Pada tanggal 23 November 2001 telah diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4152).

Penyusunan Undang-undang ini bertujuan sebagai berikut:

1. Menjamin terlaksana dan terkendalinya minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam dan sumber daya pembangunan yang bersifat strategis dan vital;
2. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing;
3. Meningkatkan pendapatan negara dan memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional, mengembangkan dan memperkuat industri dan perdagangan Indonesia;
4. Menciptakan lapangan kerja, memperbaiki lingkungan, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Undang-undang ini memuat substansi pokok mengenai ketentuan bahwa minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara, dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan pada Kegiatan Usaha Hulu. Sedangkan pada Kegiatan Usaha Hilir dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah mendapat Izin Usaha dari Pemerintah.

Agar fungsi Pemerintah sebagai pengatur, pembina dan pengawas dapat berjalan lebih efisien maka pada Kegiatan Usaha Hulu dibentuk Badan Pelaksana, sedangkan pada Kegiatan Usaha Hilir dibentuk Badan Pengatur.

Kegiatan sektor migas dalam kurun waktu 40 (empat puluh) tahun terakhir, sektor minyak dan gas bumi telah memberikan kontribusi yang besar bagi perekonomian nasional dan mempunyai peranan penting sebagai penghasil devisa dan penerimaan negara, penyedia energi untuk kebutuhan dalam negeri, penyedia bahan baku industri, wahana alih teknologi, menciptakan lapangan kerja, mendorong pengembangan sektor non migas, dan pendukung pengembangan wilayah.

Produksi minyak dan gas bumi sejak tahun 1995 sampai sekarang cenderung menunjukkan penurunan yang signifikan. Hal ini dikarenakan produksi minyak dan gas bumi kita masih berasal dari lapangan-lapangan yang relatif telah tua umurnya yang telah diproduksi sejak tahun 1970-1980. Penemuan dan penambahan cadangan minyak dan gas bumi tersebut tidak sebanding dengan laju pengurasan produksi.

Di lain pihak, kebutuhan energi domestik dari minyak dan gas bumi dari tahun ketahun meningkat tajam sehingga upaya untuk mengatasi masalah ini harus ditemukannya cadangan-cadangan minyak dan gas bumi baru untuk menggantikan lapangan-lapangan yang mengalami penurunan produksi agar paling tidak tingkat produksi dapat dipertahankan.

Selanjutnya untuk menemukan cadangan baru diperlukan investasi yang tinggi sesuai dengan sifat kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang padat modal (*high cost*), berisiko tinggi (*high risk*) dan menggunakan teknologi tinggi (*high tech*). Dalam rangka menghindari adanya pembebanan terhadap keuangan negara, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi telah mengambil suatu keputusan bahwa bentuk Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi yang sesuai adalah Kontrak Bagi Hasil atau Kontrak lain yang menguntungkan bagi negara. Keputusan ini diambil dengan mempertimbangkan bahwa Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi dalam bentuk Kontrak Bagi Hasil, Pemerintah tidak dibebani atas risiko apabila tidak ditemukan cadangan Minyak dan Gas Bumi secara komersial dalam masa eksplorasi (risiko ditanggung oleh Kontraktor), selain itu pula Kontraktor wajib menyediakan biaya-biaya yang diperlukan, sumber daya manusia dan teknologi

yang dibutuhkan (vide Pasal 1 angka 19 jo Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi).

Di samping itu, dalam rangka mengamankan penerimaan negara dari sektor minyak dan gas bumi yang berasal dari kontrak-kontrak baru yang akan memasuki masa eksploitasi, maka apabila dalam masa eksplorasi ditemukan cadangan Minyak dan Gas Bumi secara komersial, sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bahwa pengembangan lapangan untuk yang pertama kalinya atau *Plan of Development* (POD Pertama) wajib mendapatkan persetujuan Pemerintah cq. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Hal ini dimaksudkan agar jumlah produksi minyak dan gas bumi selama masa eksploitasi, yang meliputi besaran bagian negara, besaran *operating cost*, dan besaran pajak yang akan didapat oleh negara sudah dapat diketahui sejak awal pada saat *POD* Pertama disetujui, sehingga apabila Pemerintah memandang usulan *POD* Pertama tersebut pendapatan negara dari bagi hasil tersebut tidak signifikan (tidak ekonomis), maka *POD* Pertama tersebut tidak akan disetujui oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Perlu kita ketahui bahwa kontrak-kontrak yang baru ditandatangani tidak sedikitpun membebani keuangan negara, bahkan meningkatkan penerimaan negara bukan pajak berupa bonus tanda tangan dari setiap Kontraktor yang menandatangani Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi tersebut. Lebih lanjut apabila ditemukan cadangan minyak dan gas bumi secara komersial pada masa eksplorasi, hal itu justru akan menambah devisa negara dari produksi Minyak dan Gas Bumi yang dihasilkan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi ditegaskan bahwa kegiatan usaha hulu dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi dengan Badan Pelaksana, dan dalam 5 (lima) tahun terakhir ini telah banyak Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi yang ditandatangani (80 Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi) antara Badan Pelaksana dan Bentuk Usaha Tetap dan/atau Badan Usaha, termasuk Badan Usaha Nasional. Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi pada dasarnya merupakan suatu kontrak/perjanjian yang bersifat komersial antara para pihak (*business to*

business), yaitu antara Badan Pelaksana mewakili Pemerintah dengan Badan Usaha/Bentuk Usaha Tetap sebagai institusi bisnis, yang hasil produksinya dibagi sesuai dengan Kontrak Kerja Samanya

B. Ketentuan-Ketentuan Pokok Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

1. Sistematika UU No. 22 Tahun 2001

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terdiri dari 14 BAB dan 67 Pasal sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB I	Ketentuan Umum
BAB II	Azas dan Tujuan
BAB III	Penguasaan dan Pengusahaan
BAB IV	Kegiatan Usaha Hulu
BAB V	Kegiatan Usaha Hilir
BAB VI	Penerimaan Negara
BAB VII	Hubungan Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi Dengan Hak Atas Tanah
BAB VIII	Pembinaan dan Pengawasan Bagian Kesatu Pembinaan Bagian Kedua Pengawasan
BAB IX	Badan Pelaksana dan Badan Pengatur
BAB X	Penyidikan
BAB XI	Ketentuan Pidana
BAB XII	Ketentuan Peralihan
BAB XIII	Ketentuan Lain
BAB XIV	Ketentuan Penutup

2. Asas dan Tujuan

Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilakukan berdasarkan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi).

3. Penguasaan dan Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi

Minyak dan Gas Bumi dikuasai oleh negara, tujuannya adalah agar kekayaan nasional tersebut dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Dengan demikian, baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak mempunyai hak menguasai ataupun memiliki minyak dan gas bumi yang terkandung dibawahnya.

Penguasaan oleh Negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi dua macam, yaitu kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi serta kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi :

a. Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi diatur dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 5 sampai dengan Pasal 6, dan Pasal 9 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.

Tujuan Kegiatan eksplorasi adalah memperoleh informasi mengenai kondisi geologi, menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan. Wilayah kerja adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi. Wilayah hukum Pertambangan Indonesia adalah seluruh wilayah daratan, perairan dan landas kontinen Indonesia.

Tujuan kegiatan eksploitasi adalah untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari wilayah kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan, serta kegiatan lain yang mendukungnya.

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (KKS). Kontrak Kerja Sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakuran rakyat. Kontrak Kerja Sama paling sedikit memuat persyaratan sebagai berikut :

1. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan;
2. pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana.
3. modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha tetap.

Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dapat dilaksanakan oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara
- b. Badan Usaha Milik Daerah
- c. Koperasi, Usaha kecil dan
- d. badan usaha swasta yang bisa berupa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

Untuk Bentuk Usaha Tetap hanya dapat melaksanakan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilarang melakukan kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi. Untuk Badan Usaha yang melakukan kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi tidak dapat melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah. Penawaran Wilayah Kerja tersebut dilakukan oleh Menteri. Kemudian Menteri

menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi pada Wilayah Kerja tersebut. Kepada setiap Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap hanya akan diberikan 1 (satu) Wilayah Kerja. Apabila Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap mengusahakan beberapa Wilayah Kerja, harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap wilayah kerjanya.

b. Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi

Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi diatur dalam Pasal 1 angka 10, Pasal 5, Pasal 7, Pasal 23 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi mencakup pada kegiatan usaha:

1. Pengolahan;

Pengolahan adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu dan mempertinggi nilai tambah minyak bumi dan/atau gas bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan.

2. Pengangkutan;

Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan minyak bumi, gas bumi, dan/atau hasil olahannya dari wilayah kerja atau dari tempat penampungan dan pengolahan termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi.

3. Penyimpanan

Penyimpanan adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan penampungan dan pengeluaran minyak bumi dan/atau gas bumi.

4. Niaga

Niaga adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor minyak bumi dan/atau hasil olahannya termasuk niaga gas bumi melalui pipa

Kegiatan Usaha hilir minyak dan gas bumi dilaksanakan dengan izin usaha. Izin usaha adalah izin yang diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Badan Usaha baru dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat izin usaha dari pemerintah. Izin Usaha yang diperlukan untuk kegiatan usaha minyak bumi dan/atau kegiatan usaha gas bumi dibedakan atas;

- a. Izin usaha pengolahan;
- b. Izin usaha pengangkutan;
- c. Izin usaha penyimpanan
- d. Izin usaha niaga

Setiap badan usaha dapat diberi lebih dari satu izin usaha sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Izin usaha paling sedikit memuat:

- a. Nama penyelenggara;
- b. Jenis usaha yang diberikan;
- c. Kewajiban dalam penyelenggaraan perusahaan;
- d. Syarat-syarat teknis.

Setiap izin usaha yang telah diberikan hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Pemerintah dapat menyampaikan teguran tertulis, menanggukhan kegiatan, membekukan kegiatan atau mencabut izin usaha berdasarkan:

- a. Pelanggaran terhadap salah satu persyaratan yang tercantum dalam izin usaha;
- b. Pengulangan pelanggaran atas persyaratan izin usaha;
- c. Tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini.

Sebelum melaksanakan pencabutan izin usaha, pemerintah terlebih dahulu memberikan kesempatan selama jangka waktu tertentu kepada badan usaha untuk meniadakan pelanggaran yang telah dilakukan atau pemenuhan persyaratan yang ditetapkan. Kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Koperasi, usaha kecil; dan
- d. badan usaha swasta

Keempat jenis badan usaha itu dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin usaha dalam kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi.

C. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi antara lain adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005.

Peraturan pemerintah ini mengatur mengenai Kegiatan usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, yang antara lain meliputi pengaturan mengenai penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu termasuk pembinaan dan pengawasannya, mekanisme pemberian Wilayah Kerja, Survey Umum, Data, Kontrak Kerja Sama, pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri, penerimaan negara, penyediaan dan pemanfaatan lahan, pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat, pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri, serta penggunaan tenaga kerja dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, yang antara lain meliputi pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasannya, mekanisme pemberian izin Usaha, kegiatan Pengolahan, Pengangkutan termasuk Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa, Penyimpanan dan Niaga, Cadangan Strategis Minyak Bumi, Cadangan Bahan bakar Nasional, Standar dan Mutu, ketersediaan dan pendistribusian jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, Harga Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi, Penyaluran Bahan Bakar Minyak Pada Daerah Terpencil.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Pemerintah ini memuat substansi pokok mengenai ketentuan pembentukan dan status Badan Pelaksana, kekayaan, pembiayaan dan pengelolaan, organisasi, personalia, serta anggaran dan rencana kerja tahunan.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Melalui Pipa.

Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai struktur organisasi, status, fungsi, tugas, personalia, wewenang, dan tanggung jawab serta mekanisme kerja Badan Pengatur.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

6. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Besaran dan Penggunaan Iuran Badan Usaha Dalam Kegiatan Usaha Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa.

7. Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 2002 tentang Pembentukan Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa.

8. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2006.
9. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu;
10. Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga *Liquefied Petroleum Gas* Tabung 3 Kilogram.
11. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 040 Tahun 2006 tentang tata Cara Penetapan dan Penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi.
12. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0008 Tahun 2005 tentang Insentif Pengembangan Lapangan Minyak Bumi Marginal.
13. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral 027 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Data Yang Diperoleh Dari Survei Umum, Eksplorasi dan Eksploitasi Minyak dan Gas Bumi.
14. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 028 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pelaksanaan Survei Umum Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.
15. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 033 Tahun 2006 tentang Pengusahaan Gas Metana Batubara.
16. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 037 Tahun 2006 tentang tata Cara Impor Barang Yang Dipergunakan Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.
17. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 27 tahun 2008 tentang Kegiatan Usaha Penunjang Minyak dan Gas Bumi.
18. Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 0007 Tahun 2005 tentang Persyaratan dan Pedoman Pelaksanaan Izin Usaha Dalam Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi.

19. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 0048 Tahun 2005 tentang Standar dan Mutu (spesifikasi) serta Pengawasan Bahan Minyak, Bahan Bakar Gas, Bahan Bakar lain, LPG, LNG dan Hasil Olahan Yang dipasarkan di Dalam Negeri.
20. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 026 Tahun 2006 tentang Penyediaan Bahan Bakar Minyak Dalam Rangka Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional.
21. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 053 Tahun 2006 tentang Wajib Daftar Pelumas Yang Dipasarkan Didalam Negeri.

D. Kelembagaan terkait

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, ditegaskan bahwa Minyak dan Gas Bumi adalah sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara, dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral adalah Menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Tanggung jawab kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berada pada departemen yang bidang tugas dan kewenangannya meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi (Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral) dan departemen lain yang terkait. Agar fungsi Pemerintah sebagai pengatur, pembina dan pengawas dapat berjalan lebih efisien maka pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dibentuk Badan Pelaksana, sedangkan pada Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi dibentuk Badan Pengatur.

1. Kedudukan Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 44 sampai dengan Pasal 45 diatur ketentuan mengenai Badan Pelaksana. Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana (Pasal 4 ayat (3) 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 (Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi). Badan Pelaksana melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Kedudukan Badan Pelaksana merupakan Badan Hukum Milik Negara. Badan Hukum Milik Negara mempunyai status sebagai subjek hukum perdata dan merupakan institusi yang tidak mencari keuntungan serta dikelola secara profesional.

Badan Pelaksana terdiri atas unsur pimpinan, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administratif. Kepala Badan Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden (pasal 45 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang 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 (Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi).

Tugas Badan Pelaksana diatur dalam Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Jo. Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Tugas badan pelaksana, yaitu:

1. memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran wilayah kerja serta Kontrak Kerja Sama;
2. melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;

3. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
4. memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selain sebagaimana dimaksud angka 3 diatas;
5. memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
6. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
7. menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Anggaran biaya operasional badan pelaksana didasarkan pada imbalan (*fee*) dari pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kedudukan Badan Pengatur Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi

Badan Pengatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi diatur dalam Pasal 1 angka 24, Pasal 8 ayat (4), Pasal 46 sampai dengan Pasal 49. 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 (Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi). Fungsi Badan Pengatur adalah sebagai berikut:

- a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan pengangkutan gas bumi melalui pipa. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen terhadap kelangsungan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak diseluruh 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.

- b. melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri.

Pemerintah bertanggung jawab terhadap kelangsungan sediaan dan layanan serta menghindari terjadinya kelangkaan bahan bakar minyak diseluruh Indonesia.

Tugas Badan Pengatur meliputi pengaturan dan penetapan mengenai:

1. ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak;
2. cadangan bahan bakar minyak nasional;
3. pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan Bahan Bakar Minyak.
4. tarif pengangkutan Gas Bumi melalui pipa;
5. harga Gas Bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil;
6. perusahaan transmisi dan distribusi Gas Bumi.

Tugas Badan Pengatur mencakup juga tugas pengawasan dalam bidang bidang sebagaimana pada angka 1 sampai dengan angka 6.

Struktur Badan Pengatur terdiri atas Komite dan Bidang.

Komite terdiri atas:

1. Satu orang ketua merangkap anggota; dan
2. Delapan orang anggota yang berasal dari tenaga profesional.

Ketua dan Anggota Komite Badan pengatur diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Badan pengatur dalam melakukan pengawasan dan pengaturan bertanggungjawab kepada Presiden. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi mengenai Badan Pengatur diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar

Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa. Sedangkan pembentukan badan pengatur ditetapkan dengan Keputusan Presiden yaitu Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 2002 tentang Pembentukan Badan Pengatur Peyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa. Anggaran biaya operasional badan pengatur didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan iuran dari badan usaha yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait

1. Undang Undang Dasar Tahun 1945

Pasal 33

Ayat (2) :Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Ayat (3) : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

2. UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan Umum

Pasal 1

Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3. UU No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen

Pasal 2

Penguasaan penuh dan hak eksklusip atas kekayaan alam di landas kontinen Indonesia serta pemilikannya adalah pada negara.

Pasal 3

Dalam hal landas kontinen Indonesia, termasuk depresi-depresi yang terdapat di landas Kontinen Indonesia, berbatasan dengan negara lain, penetapan garis batas Landas Kontinen dengan negara lain dapat dilakukan dengan cara mengadakan perundingan untuk mencapai suatu persetujuan.

4. UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian

Pasal 4 ayat (1)

Cabang Industri yang penting dan strategis bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Pasal 4 ayat (2)

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

5. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Pasal 6

- (1) Sumber Daya Air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa.
- (3) Dengan itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.
- (4) Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.
- (5) Atas dasar penguasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan hak gunaair.

6. UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hayati

Pasal 9

- (1) Setiap pemegang hak atas tanah dan hak perusahaan diperairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pemerintah mengatur serta melakukan tindakan penertiban terhadap penggunaan dan pengelolaan tanah dan hak perusahaan di perairan yang terletak dalam wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.

7. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup

Pasal 8 ayat (1) :

Sumber daya alam di kuasai oleh Negara dan di pergunakan untuk sebesar besarnya. bagi kemakmuran rakyat, serta pengatuarnya di tentukan oleh pemerintah

Pasal 3 ayat (1) :

Hak penguasaan dan wewenang pasal 3 ayat 1 : Air beserta sumber-sumbernya termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam pasal 1 angka 3,4 dan 5 Undang-undang ini di kuasai oleh Negara.

8. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 4

- (1) Semua hutan didalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk :
 - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;

- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
 - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- (3) Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

F. Peraturan/Peranan Hukum Adat

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan suatu penambangan tidak terlepas dari penguasaan wilayah, pada umumnya penguasaan wilayah terutama di daratan sekarang ini banyak dikuasai oleh masyarakat oleh karena itu dalam rangka kegiatan pertambangan perlu pula diperhatikan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di wilayah tersebut. Kadang kala kegiatan akan menjadi hambatan yang tidak kita inginkan.

Dalam segi peraturan perundang-undangan kegiatan pertambangan terutama untuk produksi tidak ada ketentuannya antara penguasaan hak atas tanah dengan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang ada didalamnya tidak ada hubungannya dengan hak atas tanah pada permukaan tanah.

Dalam hubungannya dengan minyak dan gas bumi walaupun penambangannya sebagian besar berada dilepas pantai namun sarana penunjangnya seperti tangki-tangki penampungnya akan ada didaratan, oleh karena itu peranan masyarakat dalam menunjang atau mendukung kegiatan penambangan minyak dan gas bumi sangat penting, terutama pada hak ulayat masyarakat adat.

Di bidang pertambangan umum peranan hukum adat sangat berpengaruh sekali, pada suatu daerah tertentu tanpa adanya persetujuan dari masyarakat tersebut, usaha pertambangan sangat sulit dilakukan.

BAB IV

ANALISIS DAN EVALUASI

A. Beberapa Kelemahan/Kekurangan yang Teridentifikasi

Dari uraian sebelumnya, terdapat beberapa hal yang perlu dicermati yang merupakan kelemahan/kekurangan dari konsep hak penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam, khususnya sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi, baik pada tataran konsep maupun pada tataran implementasinya.

1. Tataran Konsep

Pada tataran konsep, terdapat perkembangan penafsiran atas 3 hal utama, yaitu penafsiran konsep: “penguasaan oleh Negara”; “penting bagi bagi negara”; “menguasai hajat hidup orang banyak”; dan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Mengenai konsep ”penguasaan oleh negara”, jika diteliti terdapat beberapa tahapan perkembangan yang masing-masing mencerminkan pemahamannya sendiri.

- b. Tahapan pertama, yaitu berdasarkan ketentuan pasal 33 dari UUD 45 yang belum diamandemen

Pada tahapan ini pemikiran (filosofi) yang mendasarinya adalah adanya kepentingan Indonesia yang pada saat itu baru merdeka untuk menata perekonomian nasionalnya dari perekonomian kolonial kepada perekonomian nasional. Oleh karena itu sebagai konsekuensi dari adanya kedaulatan negara, maka negara memiliki kewenangan yang lengkap dan eksklusif untuk mendayagunakan segenap sumber daya yang ada untuk kepentingan masyarakat. Keinginan yang ingin diwujudkan pada saat itu adalah untuk mengambil alih penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah kolonial, termasuk kepemilikan swasta atas dasar konsesi dari pemerintah kolonial, menjadi kepemilikan nasional melalui langkah nasionalisasi. Hasil tindakan nasionalisasi tersebut selanjutnya dijadikan dasar bagi pengelolaan sumber

daya alam tersebut melalui Perusahaan Negara atau badan lain yang badan lain yang bertanggungjawab kepada Pemerintah.

- c. Tahapan kedua, yaitu berdasarkan ketentuan pasal 33 UUD 45 yang sudah diamandemen.

Amandemen UUD 45 didasarkan atas Ketetapan MPR no XI/MPR/2001. Dalam konteks ketentuan pasal 33 UUD 45 sangat dipengaruhi oleh Bab XIV dari Ketetapan MPR tersebut yaitu tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Atas dasar Ttap MPR tersebut ditambahkan ayat 4 dan 5 atas pasal 33 UUD 45 yang intinya menambahkan prinsip-prinsip perekonomian nasional dalam demokrasi ekonomi, yaitu prinsip: kebersamaan; efisiensi berkeadilan; berkelanjutan; berwawasan lingkungan; kemandirian; serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Tambahan prinsip-prinsip tersebut ternyata tidak memperjelas penafsiran atas konsep "penguasaan negara", apalagi dengan adanya amandemen, maka penjelasan bukan lagi merupakan bagian dari UUD 45, akibatnya penjelasan pasal 33 dari UUD 45 yang asli tidak dapat digunakan untuk menafsirkan konsep "penguasaan negara" sebagaimana yang terdapat pada pasal 33.

- d. Tahapan ketiga, yaitu berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi

Sebagai konsekuensi dari tidak berlakunya penjelasan UUD 45 sebagai bagian dari UUD 45, maka penafsiran atas ketentuan-ketentuan yang terdapat pada UUD 45 diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Khusus mengenai penafsiran ketentuan pasal 33 UUD 45 yang sudah diamandemen dikaitkan dengan UU no 22 tahun 2001 tentang Migas, Mahkamah Konstitusi menafsirkan konsep "penguasaan negara" dalam arti yang luas, yaitu mencakup mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi. Terdapat jabaran tentang pengertian mengatur, mengurus dan mengelola, namun tidak ada jabaran tentang mengawasi.

Dari tahapan perkembangan upaya penafsiran konsep "penguasaan negara" tersebut di atas belum memberikan jawaban yang memuaskan atas pertanyaan:

- a. Apakah konsep "penguasaan negara" telah mengalami perubahan paradigmatis dari segi falsafahnya dari konsep negara kesejahteraan ("welfare state") kepada konsep liberal yang bertumpu pada prinsip privatisasi dan kompetisi, dan public-private partnership;
- b. Belum ada penjelasan yang memuaskan tentang atas pernyataan yang menyatakan bahwa privatisasi dan kompetisi tidak bertentangan dengan pasal 33, padahal jelas-jelas falsafah yang mendasarinya berbeda;
- c. Terkait dengan ketentuan pasal 33 tidak terdapat parameter yang jelas atas rumusan "yang penting bagi negara" dan "menguasai hajat hidup orang banyak". Ketidadaan parameter yang jelas tersebut menimbulkan ketidakpastian dalam implementasinya kemudian. Konsekuensinya akan potensial menimbulkan persoalan baru.
- d. Hal yang sama juga berlaku terhadap rumusan "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Tidak ada penjelasan demikian pula parameter untuk mengukur sejauhmana amanat untuk "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" sudah dipenuhi oleh Negara melalui Pemerintah terkait dengan pelaksanaan "penguasaan negara" tersebut.

2. Tataran Implementasi

Sebagai konsekuensi logis dari tidak adanya pengertian yang jelas tentang konsep penguasaan Negara beserta parameter yang dapat digunakan untuk mengukur pelaksanaan rumusan "yang penting bagi Negara" dan "menguasai hajat hidup orang banyak", serta "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", maka implementasinya juga menjadi beragam, baik implementasi yang terkait dengan perumusan dalam Undang-Undang maupun implementasi di lapangan. Persoalan yang timbul terkait dengan usulan revisi terhadap UU no 22 tahun 2001 tentang Migas; masalah "cost recovery"; masalah "prosentase bagian Pemerintah" dalam berbagai bentuk kerjasama yang dilakukan; masalah akuntabilitas atas pengelolaan dana hasil usaha; masalah harga dan subsidi"; dan lain-lain adalah sebagian permasalahan yang belum jelas bagaimana cara penyelesaiannya maupun

sejauh mana hal itu akan mampu mengakomodasikan kepentingan kesejahteraan masyarakat.

B. Keselarasan antara Konsep Penguasaan dengan Rumusan

Pertama-tama, analisis terhadap keselarasan rumusan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan konsep mengenai Penguasaan Negara dapat ditinjau berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

Terdapat tiga Pasal yang oleh Mahkamah Konstitusi dibatalkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

1. Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “**diberi wewenang**”;
2. Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “**paling banyak**”; dan
3. Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berbunyi “(2) **Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar**; (3) **Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.**”

Pasal 12 ayat (3) secara utuh berbunyi:

“Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)”.

Konteks pembatalan Pasal 12 ayat (3) sepanjang kata “diberi wewenang”. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalam lapangan hukum administrasi negara, pengertian pemberian wewenang (*delegation of authority*) adalah pelimpahan kekuasaan dari pemberi wewenang, yaitu negara (c.q. Pemerintah c.q. Menteri), sehingga dengan pencantuman kata “diberi wewenang kepada Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap” maka penguasaan negara menjadi hilang dan beralih ke dalam penguasaan Badan Usaha dan Badan Badan Usaha. Oleh karena itu, kata-kata “diberi wewenang” menurut MK tidak sejalan dengan makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pasal 22 ayat (1) secara utuh berbunyi:

“Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri”

Pasal 22 ayat (1) ini terkait dengan masalah bagi hasil. Dengan rumusan ‘paling banyak’ maka dimungkinkan oleh undang-undang jika Badan Usaha dan Badan Usaha Tetap hanya menyerahkan 0,1% bagiannya.

Terkait dengan pembatalan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), Mahkamah berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) undang-undang Migas mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, guna mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah. Menurut Mahkamah, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Oleh karena itu Pasal 28 ayat (2) dan (3) tersebut harus bertentangan dengan UUD 1945;

Selain ditinjau dari pasal yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, untuk mendalami keselarasan konsep “dikuasai oleh negara” dengan rumusan UU No. 21 Tahun 2001 lebih lanjut juga perlu diketahui pendapat MK terhadap Pasal-Pasal yang dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, antara lain:

1. Kuasa Pertambangan dalam Pasal 1 angka 5 undang-undang yang hanya mencakup kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, sementara kegiatan pemurnian/pengilangan, pengangkutan, dan penjualan bahan bakar minyak tidak termasuk di dalamnya. Menurut MK hal ini ditelusuri dari konstruksi pasal terkait sampai pada kesimpulan bahwa semua unsur yang terkandung dalam pengertian “penguasaan oleh negara”, yaitu mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), mengelola (*beheeren*), dan mengawasi (*toezichthouden*) masih tetap berada di tangan

Pemerintah, sebagai penyelenggara “penguasaan oleh negara” dimaksud, atau badan-badan yang dibentuk untuk tujuan itu.

2. Pemisahan antara kegiatan hulu dan hilir (*unbundling*). Menurut MK tidak menghapuskan keberadaan Pertamina sebagai Badan Usaha yang masih tetap melakukan kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir, meskipun untuk usaha hilir dan hulu tersebut harus dilakukan oleh dua Badan Usaha “Pertamina Hulu” dan “Pertamina Hilir” yang keduanya tetap dikuasai oleh negara.
3. Pasal 44 ayat (3) huruf g yang berkaitan dengan diberikannya tugas kepada Badan Pelaksana (BHMN) untuk menunjuk penjual minyak dan/atau gas bumi bagian negara kepada pihak lain Menurut MK ketentuan pasal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945, tetapi harus ditafsirkan dalam penunjukan penjual oleh Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud, harus mendahulukan (*voorrecht*) Badan Usaha Milik Negara. Karena itu, Mahkamah menyarankan agar jaminan hak mendahulukan dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana mestinya
4. Pembebanan kewajiban bagi Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap yang melakukan kegiatan usaha hulu (eksplorasi dan eksploitasi) untuk membayar berbagai penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU Migas, akan merusak iklim usaha, antara lain, membuat investor tidak tertarik untuk menanamkan modalnya di bidang eksplorasi dan eksploitasi. Mahkamah sependapat, namun bukan merupakan kewenangan judicial review melainkan legislative review.

Amar pertimbangan putusan MK terkait dengan UU Migas secara mendasar sebenarnya telah memberikan pemaknaan terhadap konsep penguasaan negara. Namun apabila dicermati dari putusan MK, khususnya terhadap pasal atau bagian pasal yang dibatalkan, maka sebenarnya masih pada tataran konstruksi kalimat atau pilihan kata. Sementara jiwa dari undang-undang tersebut tidak mengalami banyak perubahan dengan pembatalan tersebut. Dikatakan sebagai konstruksi kalimat atau pilihan kata, misalnya pada Pasal 12 ayat (3), bukan dalam konteks mengapa penguasaan negara terhadap sumber daya alam tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah, kemudian dari Pemerintah oleh Menteri ESDM. MK hanya mempermasalahkan pemilihan kata “diberi wewenang”, sehingga apabila hal tersebut dihilangkan, hanya terjadi

penggantian istilah, sementara secara substansial mengenai kewenangan Menteri tersebut tidak berubah.

Demikian pula halnya dengan penghapusan frase "paling banyak" pada Pasal 22 ayat (1). Hal ini mungkin hanya kelalaian pembuat undang-undang dalam menentukan pilihan kata, atau memang semangat untuk tidak membebani Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap. Namun demikian tetap lebih menonjol unsur kelalaian atau kekurangcermatan yang tidak disadari. Substansi di sini lebih pada upaya mengurangi potensi kerugian negara dibandingkan dengan penegasan konsep penguasaan oleh negara.

Hal yang sama juga terjadi pada putusan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), yaitu terkait dengan konstruksi kalimat. Mengingat dengan ketentuan ayat (3) dapat Pemerintah tetap dapat memberikan subsidi kepada golongan-golongan tertentu. Apabila konstruksinya dibalik menjadi ayat (3) di dahulukan, sementara ayat (2) yang terkait dengan mekanisme pasar menjadi bahan pertimbangan, maka substansinya tidak banyak berubah.

Revisi Terhadap UU No. 21 tahun 2001

Terhadap putusan MK tersebut, DPR telah melakukan revisi terhadap UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. RUU perubahan tersebut, pada saat ini telah selesai di tingkat Baleg untuk harmonisasi dan pematapan konsepsi, untuk kemudian diserahkan kepada Pimpinan DPR untuk dibicarakan dalam rapat paripurna.

Kurang lebih terdapat dua pokok pikiran mendasar terkait dengan perubahan tersebut, yaitu:

1. Merevisi pasal-pasal yang dibatalkan oleh MK;
2. Membatasi kewenangan pemerintah dengan mewajibkan konfirmasi politik (persetujuan atau konsultasi) ke DPR sebelum menetapkan hal-hal tertentu, antara lain:
 - a. kontrak kerja sama
 - b. penetapan harga BBM

- c. Pentapan Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap untuk eksploitasi dan eksplorasi;
- d. Revisi atau pembatalan kerja sama.

Berdasarkan nasakah RUU Perubahan UU Migas, terlihat bahwa DPR ingin mempunyai andil atau peran dalam hal pengelolaan Migas. Dari konteks pemahaman, bahwa negara memang bukan pemerintah *an sich* beserta perangkatnya dan bahwa DPR merupakan lembaga yang mewakili rakyat, maka hal ini dapat dipahami. Namun dengan citra DPR yang menurun akibat beberapa kasus terakhit yang terkait dengan konfirmasi politik, seperti pengalihan lahan, maka untuk beberapa hal dapat dianggap berlebihan, misalnya pada pasal 14 yang menyatakan:

Pasal 14

- (1) Jangka waktu Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan paling lama 25 (duapuluh lima) tahun.
- (2) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dapat mengajukan perpanjangan jangka waktu Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 20 (dua puluh) tahun.
- (3) Pengajuan perpanjangan Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan apabila telah mencapai tahap eksploitasi.**
- (4) Pemerintah berhak merevisi dan/atau membatalkan Kontrak Kerja Sama apabila dianggap tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.**
- (5) Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan revisi terhadap Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila dalam pelaksanaannya ditemukan bukti melanggar peraturan perundang-undangan.**

C. Kritik dan Gugatan

Indonesia dapat dikatakan sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, antara lain sumber daya alam yang berada di perut bumi seperti : emas, batubara, panas bumi, minyak dan gas bumi. Jenis sumber daya alam tersebut dikenal dengan bahan galian tambang.

Minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberi nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional. Oleh karena minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditi vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka penguasaannya berada pada Negara dan pengelolaannya harus dilakukan secara bijaksana dan efisien untuk jangka waktu selama mungkin sehingga diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia seluruhnya.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD Tahun 1945 dalam kasus pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan Sumber Daya Alam termasuk minyak dan gas bumi adalah “hak menguasai negara” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichtoundedaad*).

Dengan demikian makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara sebagaimana tersebut diatas masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah tidak atau belum mampu melaksanakannya.

Terkait dengan sumber daya alam minyak dan gas bumi menjadi sangat ironis, yang katanya Indonesia adalah lumbung minyak dan gas bumi ternyata pada saat ini dihadapkan pada masalah kelangkaan dan harga tinggi bahan bakar minyak dan gas bumi. Sehingga makna sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tidak dirasakan oleh masyarakat.

Mahkamah Konstitusi telah memutuskan untuk mencabut dan memperbaiki 3 Pasal dalam UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang menurut analisisnya

bertentangan dengan Pasal 33 UUD Tahun 1945 dan telah dibahas dalam bab sebelumnya.

Sebenarnya masalah minyak dan gas bumi tidak hanya pada ketiga pasal tersebut, tetapi ada masalah-masalah lain yang timbul yang secara tidak langsung mempengaruhi kondisi minyak dan gas bumi sekarang ini (langka dan mahal). Masalah-masalah tersebut antara ;ain :

a. Masalah Ketersediaan

Masalah Ketersediaan adalah menjadi kewenangan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) yang didirikan berdasarkan PP No. 67 Tahun 2002, Badan ini mempunyai tugas **mengatur dan menetapkan** (Pasal 46 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 jo. Pasal 4 PP No. 76 Tahun 2002) :

- 1). Ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak
- 2). Cadangan Bahan Bakar Minyak Nasional.
- 3). Pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan Bahan Bakar Minyak
- 4). Tarif pengangkutan Gas Bumi melalui pipa.
- 5). Harga gas Bumi untuk Rumah tangga dan pelanggan kecil.
- 6). Pengusahaan transmisi dan distribusi Gas Bumi.

Badan Pelaksana (BP Migas) dapat memberikan pertimbangan kepada Menteri dalam memberikan sanksi atas pelanggaran ijin usaha yang dilakukan oleh Badan usaha kegiatan Migas. BP Migas bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala BP Migas wajib memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri, yaitu laporan mengenai hasil kerjanya secara berkala setiap 6 (enam) bulan dan/atau bila diperlukan (pasal 8 PP no.67 tahun 2002).

Mengenai kedudukan dan pertanggung jawaban BP Migas, sudah jelas diatur, yaitu bahwa ia berada dan bertanggung jawab kepada Presiden. Serta ditegaskan bahwa BP Migas merupakan lembaga pemerintah yang bersifat independen (dalam hal melaksanakan fungsi dan tugas pokok). Dengan demikian kedudukan BP Migas jelas setingkat dengan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Hanya yang menjadi permasalahan disini adalah sejauh mana **koordinasi** (hubungan kerja) antara BP Migas dan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, dalam

hubungan dengan pembuatan kebijakan pengaturan yang menyangkut kegiatan Migas usaha Hilir.

Dalam PP no. 67 tahun 2002 ditegaskan bahwa BP Migas mempunyai kedudukan independen (bebas dari pengaruh instansi manapun). Dengan demikian pembuatan kebijakan di bidang Migas untuk kegiatan usaha Hilir, merupakan kewenangan BP Migas. Yang dapat menjadi permasalahan disini adalah, bagaimana jika terjadi perbedaan pandang atau prinsip antara kebijakan yang dibuat oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dan kebijakan yang dibuat oleh BP Migas. Karena dalam hal ini, Ditjen Migas, juga mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang menyangkut pengelolaan Sumber Daya Alam baik Hulu maupun Hilir dalam konteks nasional (Kepres No. 234 Tahun 2001).

Bila terjadi perbedaan tersebut, maka mungkin sekali akan terjadi ketidak pastian hukum yang menyangkut kegiatan usaha Hilir di bidang Migas tersebut. Dengan demikian perlu dikaji, mengapa dengan adanya perubahan kelembagaan dan mekanisme pengelolaan di bidang Migas ini, malah justru menimbulkan dampak negatif yang sangat merugikan, baik bagi pengusaha maupun bagi masyarakat pada umumnya.

Dilihat dari efisiensi dan efektifitas pengaturan yang menyangkut pendistribusian minyak dan pengangkutan gas, maka keberadaan BP Migas justru dapat mengurangi efisiensi, karena BP Migas hanya menambah panjang jalur birokrasi dan beban anggaran baru yang sebenarnya sudah menjadi kewenangan Ditjen. Migas yang sudah berjalan dengan baik selama ini.

c. Masalah Pengawasan

Badan yang melakukan fungsi pengawasan adalah Badan Pelaksana Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) yang didirikan berdasarkan PP No. 42 Tahun 2002. Tugas BPH Migas sebagai badan pengawas tercermin dalam Pasal 44 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 jo. Pasal 11 PP No. 42 Tahun 2002 :

- 1). Memberi pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran wilayah kerja dan penyiapan dan kontrak kerjasama.

- 2). Melaksanakan penandatanganan KKS.
- 3). Mengkaji dan menyampaikan Rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi kepada Menteri untuk mendapat persetujuan.
- 4). Memberi persetujuan Rencana Pengembangan Lapangan selain 3).
- 5). Memberi Persetujuan Rencana Kerja dan anggaran.
- 6). Melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan KKS.
- 7). Menunjuk penjual Minyak Bumi dan atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberi keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Salah satu tugas Badan Pelaksana (BPH Migas), dalam melaksanakan penandatanganan kontrak kerjasama juga mengandung permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut. Yang menyangkut *“kewenangan publik”*, bahwa Sumber Daya Alam Migas, didalamnya melekat kewenangan publik, karena Sumber Daya Alam Migas adalah milik Bangsa Indonesia. Oleh karenanya segala kegiatan yang akan memanfaatkan Sumber Daya Alam milik bangsa tersebut, harus mendapat persetujuan dari pemiliknya, yaitu bangsa Indonesia, yang dalam hal ini di wakili oleh DPR selaku wakil rakyat pemilik bahan galian Migas. Oleh karena itu jika Badan Pelaksana melakukan penandatanganan KKS, **maka harus mendapat persetujuan DPR** apalagi dikatakan bahwa BP Migas tidak memegang Kuasa Pertambangan, seperti halnya pada PERTAMINA dahulu. Sedangkan dalam pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 2001, hanya menyebutkan bahwa setiap KKS yang sudah ditandatangani harus *“diberitahukan”* secara tertulis kepada DPR. Jadi dengan demikian setiap Kontrak Kerja Sama (KKS) yang ditandatangani tersebut seolah-olah tidak lagi memerlukan persetujuan DPR tetapi hanya sekedar pemberitahuan belaka kepada DPR.

d. Sistem Pengelolaan Pengusahaan

Dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 telah disebutkan bahwa lingkup kegiatan usaha Minyak dan Gas bumi, meliputi kegiatan usaha Hulu dan Hilir. Kegiatan ini memberi kesempatan kepada semua pelaku usaha, mulai dari Badan

Usaha Tetap (BUT) sampai dengan koperasi serta usaha kecil dan menengah, dapat ikut serta dalam kegiatan tersebut. Namun mengingat kegiatan usaha Migas bersifat padat modal, padat teknologi dan resiko tinggi maka pemberian kesempatan itu akhirnya terbatas, hanya pada pemodal besar saja, tidak mungkin pemodal menengah apalagi kecil. Dengan demikian istilah "*persaingan bebas*" dalam dunia usaha migas menjadi tidak berlaku.

Selanjutnya dalam mekanisme usaha Hilir Migas ditentukan bahwa pelaksanaan kebijakan untuk BBM diserahkan pada *Mekanisme pasar* yang berupa "*persaingan yang wajar dan sehat*". Dimana pada akhirnya muncul kebijakan pencabutan subsidi pemerintah untuk BBM, yang dampaknya sangat dirasakan masyarakat, dengan adanya kenaikan harga BBM berturut-turut dan dalam waktu yang berdekatan. Hal ini merupakan bukti nyata, bahwa terjadi ketidakstabilan harga pasar, yang pada akhirnya menyebabkan ketidakstabilan harga BBM. Oleh karena itu, MK memutuskan untuk mencabut keberadaan Pasal 28 UU MIGAS.

e. Pencabutan Subsidi BBM

Benar bahwa dalam perspektif ekonomi, subsidi adalah suatu praktik yang tidak sehat. Akan tetapi, strategi kebijakan pencabutan subsidi BBM akan semakin memarginalisasi rakyat kecil. Pilihan strategi tersebut harusnya diperhitungkan secara lebih menyeluruh, memperhitungkan berbagai faktor yang akan berpengaruh dan terpengaruh, bukan hanya berpijak pada alasan-alasan formal ekonomi, sehingga kesejahteraan sebagian terbesar rakyat tidak dipertaruhkan. Kemungkinan dampak sosial secara meluas tidak seharusnya luput dari perhitungan, bahkan seharusnya menjadi pertimbangan utama mengingat persoalan BBM mempunyai dimensi sosiologis yang sangat kuat, karena berkaitan dengan hajat hidup orang banyak.

Pencabutan subsidi pemerintah yang berarti meningkatkan harga hanya akan efektif bila diawali dengan usaha-usaha yang akan memperkuat ekonomi rakyat terlebih dahulu. Penarikan subsidi harus dilakukan sejalan dengan kenaikan income per kapita sebagian terbesar rakyat yang tidak boleh luput dari pertimbangan yang memadai untuk hidup secara layak.

Selain itu, dalam hal pencabutan subsidi terhadap BBM, aspek keadilan juga patut dikemukakan. Pencabutan subsidi BBM hanya akan menghemat puluhan triliun, suatu jumlah yang sangat jauh lebih kecil apabila dibandingkan dengan Rp. 140 triliun Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang dinikmati dan kemudian disalah gunakan oleh para konglomerat hitam.

Dalam perspektif konstitusional, pilihan pencabutan subsidi terhadap BBM kurang memiliki legitimasi yang kuat. Hal ini karena sistem perekonomian yang dibangun founding fathers lebih menunjukkan adanya pemisahan terhadap kepentingan rakyat secara keseluruhan. Artinya sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, harus menjadi tujuan akhir dari setiap eksplorasi dan eksploitasi terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Oleh karena itu, sudah selayaknya setiap rencana kebijakan pencabutan subsidi terhadap BBM harus mempertimbangkan amanat konstitusi tersebut.

f. Hak Atas Tanah (hak ulayat)

Banyak lokasi perusahaan tambang yang merupakan tempat tinggal masyarakat adat yang kepemilikannya berdasarkan hukum adat. Seringkali kepemilikan tanah mereka sangat rumit, misalnya kepemilikan oleh komunitas (communal) lebih banyak dari pada oleh perorangan (individual), atau mungkin ada beberapa kelompok masyarakat yang hanya mempunyai hak guna atas sebidang tanah tertentu tanpa memilikinya. Bahkan ada yang tiba-tiba mengakui bahwa tanah tersebut adalah tanah dengan hak ulayat, karena sulitnya mengakomodasi bentuk-bentuk tanah seperti itu, maka banyak masyarakat yang tidak mempunyai surat kepemilikan resmi (sertifikat).

Karena tanah merupakan sumber kehidupan rakyat, maka rakyat yang tanahnya akan dijadikan lokasi pertambangan adalah yang pertama-tama dimintai persetujuannya. Setelah persetujuan dari masyarakat diperoleh, kompensasi yang adil harus diberikan sehingga dampak-dampak negatif seperti lingkungan, sosial, keamanan dapat diminimalisir.

Mengingat pentingnya nilai tanah bagi masyarakat local/daerah, perlu dipikirkan untuk memberikan penggantian hak kepada masyarakat tersebut berupa royalty yang bisa dinikmati secara terus-menerus.

g. Ketidak mampuan Indonesia mengolah sendiri BBM

Kebutuhan akan BBM yang sekarang langka dan berharga tinggi ini salah satunya diakibatkan karena Indonesia belum mampu mengolah sendiri BBM, sehingga Indonesia masih tergantung kepada pihak luar untuk membeli minyak yang sudah diolah.

Ketidak mampuan mengolah sendiri BBM dikarenakan jenis tambang ini memerlukan biaya yang tinggi (padat modal) dan teknologi tinggi, dimana Indonesia secara finansial belum mampu.

Perlu difikirkan jalan keluar supaya Indonesia yang merupakan lumbung Migas, masyarakatnya dapat menikmati BBM dengan mudah dan murah. Jadi perlu pengkajian ulang masalah tersebut baik dari aspek kebijakan (landasan hukumnya); aspek pengelolaan (eksplorasi, eksploitasi, distribusi, pengawasan); aspek sosial.

BAB V

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Simpulan

Dari uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Meskipun telah terjadi amandemen terhadap UUD 45, khususnya ketentuan pasal 33 yang berkaitan dengan konsep “Penguasaan Negara”, demikian pula penafsiran atas ketentuan tersebut berdasarkan Keputusan mahkamah Konstitusi berkaitan dengan UU no 22 tahun 2001 tentang Migas, namun penafsiran pasal 33 berkaitan dengan konsep “penguasaan Negara” tetap belum tuntas, baik dari sisi jabaran maupun parameter yang dapat digunakan.
2. Ketidak jelasan pemahaman konsep “penguasaan Negara” tersebut telah menimbulkan persoalan pada tataran implementasinya, terutama dikaitkan dengan konsep lainnya yang tak dapat dipisahkan yaitu: “penting bagi Negara”; “menguasai hajat hidup orang banyak”; serta “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Akibatnya terdapat kesulitan untuk mengukur sejauh mana amanat konstitusi tersebut telah dilaksanakan oleh Negara melalui Pemerintah.

B. Rekomendasi

Atas dasar kesimpulan di atas, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memperjelas penafsiran “penguasaan Negara” baik dari aspek jabaran makna maupun parameter yang dapat digunakan untuk mengukur pelaksanaannya, terutama dikaitkan dengan konsep-konsep: “yang penting bagi Negara”, “menguasai hajat hidup orang banyak”; serta “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” melalui suatu penelitian yang lebih komprehensif.
2. Memanfaatkan hasil penelitian tersebut untuk mendukung langkah implementasinya agar ada kepastian, baik dalam pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam implementasi di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Agus, ETTY, Kebijakan Pengelolaan Kekayaan Laut secara Berkelanjutan: Suatu Tinjauan Yuridis, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999.
- Budimanta Arif, Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral, 2003.
- Budimanta, Arif, Adi Prasetijo, Bambang Rudito, Corporate Social Responsibility, Jawaban Bagi Model Pembangunan Masa Kini, ICSD, 2004.
- Djajadiningrat, Surna T, Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan, dalam Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun I- No.1/1994.
- Dzidzornu, David M., Four Principles in Marine Environment Protection: A Comparative Analysis, Ocean Development and International Law Journal, Vol 29, No 2, 1998,
- Hatta, Mohammad, Penjabaran Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, Jakarta: Mutiara, 1977.
- Laporan Penelitian, Supancana, I.B.R. dan Tim Penyusun, Analisa Dan Evaluasi Hukum Tentang Pengusahaan Pertambangan Dengan Pola Perijinan Dan Kontrak Kerjasama, Depkumham, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2006.
- Laporan Penelitian, Supancana, I.B.R. dan Tim Penyusun, Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertambangan, Depkumham, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2007.
- Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Rudito “Pedoman Pengembangan Masyarakat di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral”, 2003.
- Simamora, Rudi M., Hukum Minyak dan Gas Bumi, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Supancana, I.B.R, Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Center for Regulatory Research, Jakarta, 2005.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.

Undang-undang Minyak dan Gas Bumi, Pustaka Yustisia, Jogjakarta, 2008.

Wiratno, R., dkk, **Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum Jakarta**, PT. Pembangunan, 1958.

Yamin, Muhammad, **Proklamasi dan Konstitusi**, Jakarta: Djembatan, 1954.

Artikel :

Aaronson, Susan Ariel, *“Can Companies safeguard labor and human rights?”*, Jakarta Pos, 26-6-2004.

Faiz, Pan Muhommad, *“Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi”* www.jurnalhukum.blogspot.com 13 oktober 2008.

Lubis, Debbie A, *“CSR gaining acceptance among business community”*, Jakarta Post, 13-8-2004.

Lubis, Todung Mulya, *“Corporate Responsibility”*, Kompas, 28-1-2004.

Mohammad Hatta, *“Pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33”*, Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977.

Montgomery, David B., *“Companies with good CSR reputation popular among new MBA Graduates”*, Stanford Graduate School of Business in California dan Catherine a Ramus, UC Santa Barbara. “Jakarta Pos, 13-8-2004.

Muladi, *“Reformasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan: Urgensi dan Prioritas”*, Keynote Speech pada Lokakarya tentang Reformasi Hukum di bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, ICEL, 1999.

Simanjuntak, Kornelius, *“Peranan Asuransi Komprehensve General Liability pada Kegiatan Usaha Eksplorasi Minyak dan Gas Bumi”*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 No. 2 Tahun 2007.

Solihin, Dadang, "*Otonomi Daerah Dalam Perspektif Teori, Kebijakan, dan Praktik,*" www.dadangsolihin.com, 10 November 2008.

Wibisono, Yusuf, "*Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*", Gresik, 20078, BN 7737/14-11-2008.

Wiriadinata, Solihin, "*Praktik Perjanjian Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dalam Perspektif Hukum Indonesia*" Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 No. 2 Tahun 2007.

Risalah Rapat Sub Komisi C-2 Ke –1 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, Tanggal 6 Agustus 2002, Sekretaris Jenderal MPR, Jakarta, 2002. www.mpr.go.id.

Risalah Rapat Pleno Ke-16 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR, tanggal 4 Maret 2002, Sekretariat Jenderal MPR Jakarta, 2002.