

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia di atur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Dan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria juga menjadi acuan dalam pengelolaan agrarian di Indonesia. Namun, semua peraturan ini merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Sumber daya minyak dan gas bumi merupakan aset nasional yang perlu dilakukan pengelolaan seoptimal mungkin dengan memaksimalkan peran serta seluruh komponen bangsa Indonesia untuk meningkatkan kinerja dan produktivitasnya, sehingga sumber daya minyak dan gas bumi dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Sedangkan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia yang dilakukan oleh BP migas terdapat permasalahan dalam persidangan yang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi, dengan mengundang sejumlah saksi ahli dan praktisi, Mahkamah Konstitusi menemukan sejumlah bukti yang mengejutkan. Fakta-fakta hukum itu mengacu pada bukti inefisiensi yang terjadi di Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi yang berdampak pada kerugian negara.

Salah satu fakta yang tersingkap dalam persidangan adalah mengenai sumbangan Minyak dan Gas Bumi pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang selalu menurun sejak adanya Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi :¹

a	Tahun 1990-an	35%
b	Tahun 2000	32%
c	Tahun 2006/2007	20%
d	Tahun 2012	12%

Adapun fakta mengenai *share* gas terhadap ekonomi dalam PDB Indonesia pun terus menurun semenjak dikelola Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi yakni pada tahun 2000-2002 yang mencapai 10-20% dan merosot menjadi 5% pada tahun ini. Begitupun dengan *share* gas terhadap total ekspor yang pada tahun 1991 sebesar 38% dan saat ini hanya 19%.²

Fakta lain mengenai *inefisiensi* dan tata kelola yang tidak wajar adalah pada saat Bank Indonesia (BI) mengeluarkan agar semua eksportir mencatatkan seluruh kegiatan eksportnya ke bank nasional, ternyata tingkat ketaatan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi hanya sekitar 30%. Amat kecil dibandingkan dengan eksportir lain yang mencatatkan hampir 80%-90% transaksi ekspor mereka. Ketidakpatuhan ini mengakibatkan BI sulit untuk mengetahui gambaran utuh lalu lintas ekspor Minyak dan Gas Bumi di dalam negeri. Pertanyaannya kemudian, mengapa Badan Pelaksana Minyak

¹ M. Akil Mochtar, *Tata Kelola Sektor Migas Nasional Yang Berkeadilan Sesuai Perspektif Konstitusi Penjelasan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012*. Disampaikan pada Diskusi Publik Seri Ke-VI dengan tema “Masa Depan Pengelolaan Migas Nasional Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh DPP Partai Golongan Karya, Jakarta, 4 Desember 2012.

² *Ibid.*

dan Gas Bumi melakukan hal tersebut? Dan apakah Mahkamah Konstitusi harus ‘diam’ menanggapi fakta-fakta kerugian negara tersebut?³

Tanpa ada maksud menuding bahwa terdapat korupsi di tubuh Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi, dan pada hakikatnya Mahkamah Konstitusi ataupun Hakim Konstitusi tidak berhak untuk menyatakan hal tersebut, maka sekiranya istilah ‘*inefisiensi*’ adalah kata-kata paling ramah dan netral untuk menggambarkan kondisi Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi saat ini. Hal ini, apabila dibiarkan mampu mencederai amanat konstitusi yakni Pasal 33 UUD 1945 dan berakibat fatal bagi bangsa Indonesia dalam jangka pendek dan ancaman bagi jangka panjang.⁴

Mahkamah Konstitusi melihat bahwa model hubungan antara Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.

Undang-Undang Migas menentukan tiga syarat minimal dalam Kontrak Kerja Sama, yakni:

- 1) Kepemilikan sumber daya alam di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan,
- 2) Pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi,
- 3) Modal dan resiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

Ketiga syarat minimal tersebut tidak serta merta berarti bahwa penguasaan negara dapat dilakukan dengan efektif untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Paling tidak hal itu terjadi, karena tiga hal, yaitu: *Pertama*, Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; *Kedua*, setelah Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi menandatangani Kontrak Kerja sama, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi Kontrak Kerja Sama, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi Kontrak Kerja Sama; *Ketiga*, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena adanya potensi penguasaan Minyak dan Gas Bumi keuntungan besar oleh Bentuk Hukum Tetap atau Badan Hukum Swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan. Dalam hal ini, dengan konstruksi penguasaan Minyak dan Gas Bumi melalui Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi, negara kehilangan kewenangannya untuk melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi, padahal fungsi pengelolaan adalah bentuk penguasaan negara pada peringkat pertama dan paling utama untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Oleh karena konstruksi hubungan yang demikian maka menurut Mahkamah Konstitusi keberadaan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi berdasarkan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi, bertentangan dengan konstitusi yang menghendaki penguasaan negara yang membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat, yang seharusnya mengutamakan penguasaan negara pada peringkat pertama yaitu melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi yang membawa keuntungan lebih besar bagi rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi, pengelolaan secara langsung oleh negara atau oleh badan usaha yang dimiliki oleh negara adalah yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945.

Selama 50 tahun terakhir, bangsa Indonesia sudah berpengalaman dalam pengelolaan lapangan minyak dan gas bumi, sehingga telah memiliki kemampuan keuangan, teknis maupun pengendalian risikonya. Dari sisi sumber daya manusia, bangsa Indonesia mempunyai ahli-ahli geologi, perminyakan, maupun ahli hukum dan terbukti berperan aktif dalam pengelolaan sumber daya migas baik di Indonesia maupun di manca negara.⁵

Pemerintah Indonesia sudah selayaknya memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi sumber daya manusia Indonesia untuk meningkatkan perannya dalam pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi nasional. Kewenangan Negara dalam mengelola Bumi, air dan ruang angkasa merupakan suatu bentuk dari sebuah hak yang dimiliki oleh negara atau yang lebih dikenal dengan Hak Menguasai Negara.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara memberi wewenang kepada Negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁵Rovicky Dwi Putrohari, *Press Release IAGI (Ikatan Ahli Geologi Indonesia), Strategi Pengelolaan Sumber Daya Migas di Indonesia*, “diakses Kamis, 28 Februari 2013”.

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁶

Prinsip kedaulatan negara atau hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam bukanlah sesuatu yang asing dan bahkan telah diakui sepenuhnya oleh hukum Internasional sebagaimana dapat dijumpai dalam berbagai dokumen resmi. Dokumen-dokumen dimaksud, untuk mengutip Achmad Madjedi Hasan, adalah sebagai berikut:⁷

1. Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa ("PBB") tanggal 21 Desember 1952 tentang penentuan nasib sendiri di bidang ekonomi. Dalam resolusi tersebut ditegaskan mengenai hak setiap negara untuk memanfaatkan secara bebas Sumber Daya Alamnya.
2. Resolusi Majelis Umum PBB tanggal 14 Desember 1962, 25 November 1966, dan 17 Desember 1973. Resolusi ini memperluas ruang lingkup prinsip hak *permanent sovereignty* (penguasaan permanen) atas kekayaan alam di dasar laut dan tanah di bawahnya yang masih berada dalam yurisdiksi suatu negara.
3. Resolusi Majelis Umum PBB Tahun 1974 dan Deklarasi tentang pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru dan Program Hak-hak Ekonomi dan Kewajiban Negara (*Charter of Economic Rights and Duties of States*). Resolusi tersebut menegaskan kembali mengenai hak menguasai oleh negara untuk mengawasi kekayaan alamnya dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
4. *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Pasal 1) dan *Covenant on Civil Political Rights* (Pasal 1) tanggal 16 Desember 1966. Perjanjian ini juga menegaskan mengenai hak suatu negara untuk memanfaatkan secara bebas kekayaan alamnya.

⁶ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006, hal. 85

⁷ Agus Salim, *Kedaulatan negara dalam Pengusahaan Migas* Biro Hukum dan Humas, Kementerian ESDM. Dalam www.esdm.go.id, diakses Minggu, 28 April 2013.

Declaration on the Human Environment Tahun 1972 di Stockholm. Dalam Pasal 11 dan Pasal 12 ditegaskan bahwa negara memiliki hak berdaulat untuk memanfaatkan sumber daya alamnya sesuai dengan kebijakan pemeliharaan lingkungannya masing-masing. Dalam pemanfaatan sumber daya alam tersebut, negara bertanggung jawab atas kegiatan-kegiatan yang merugikan lingkungan, baik di wilayahnya sendiri, maupun di wilayah negara lain.

Selain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi juga mengisyaratkan prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam. Pasal 6 ayat (3) berbunyi “Dalam hal krisis energi dan darurat energi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan terganggunya fungsi pemerintahan, kehidupan sosial masyarakat, dan/atau kegiatan perekonomian. Pemerintah wajib melaksanakan tindakan penanggulangan yang diperlukan.

Peraturan sektor migas di Indonesia saat ini memakai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 atau biasa disebut Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi. Sampai saat ini, Undang-Undang tersebut masih menuai kontroversi di kalangan masyarakat karena dinilai amat pro-liberalisasi yang tidak menjamin pasokan BBM dan gas bumi dalam negeri. Meskipun peraturan ini resmi disahkan pada tahun 2001, belakangan kembali ramai terdengar isu perubahan Undang-Undang tersebut dan ini dinilai sebagai agenda mendesak mengingat jika keadaan dibiarkan seperti sekarang, Indonesia rentan terkena krisis energi. Substansi dalam Undang-Undang tersebut yang dinilai tidak melindungi kepentingan nasional, malah menjadi tonggak liberalisasi dan privatisasi sektor migas di

Indonesia karena Undang-Undang ini dianggap telah mengebiri hak monopoli Pertamina dan menciptakan sistem birokrasi yang rumit bagi investor.⁸

Dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi landasan terakhir yang mempertanyakan tentang pengelolaan minyak dan gas bumi.

Masalahnya adalah terutama jika dikaitkan dengan prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam, mengapa memilih kontrak kerja sama sebagai bentuk hukum perusahaan hulu Minyak dan Gas Bumi. Mengapa, misalnya, tidak memilih izin sebagai bentuk hukum perusahaan Minyak dan Gas Bumi seperti halnya dalam perusahaan mineral dan batu bara atau panas bumi. Bukankah dasar hukum perusahaan migas, mineral dan batu bara, dan panas bumi bersumber pada ketentuan yang sama, yaitu Pasal 33 UUD 1945. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menyebutkan Pasal 41 ayat (2) inkonstitusional. Sehingga, hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai pengelolaan dan dampak dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi ?

⁸ www.km.itb.ac.id, "Liberalisasi dan privatisasi sektor Minyak dan Gas Bumi di Indonesia" diakses Rabu, 5 Juni 2013.

2. Bagaimana Pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia setelah adanya Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 36/PUU-X/2012 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia berdasarkan Undang-Undang 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengelolan minyak dan gas bumi di Indonesia setelah adanya Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

D. Manfaat Penelitian

Dari permasalahan yang dikemukakan di atas, Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat teoritis dan sekaligus praktis. Dari segi teoritis dapat menyumbangkan literatur dalam memperkaya ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan penguasaan negara terhadap sumber daya alam khususnya minyak dan gas bumi. Dari segi praktis, dapat dijadikan dasar atau pembanding bagi setiap orang yang ingin mengkaji lebih dalam lagi tentang arti penting penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, sitematika hukum, dan perbandingan hukum.⁹

2. Sumber Data

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia- UI Press, Jakarta, 1986. Hlm 53.

Adapun Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat atau data pokok dari permasalahan yang akan diteliti berupa: Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36 /PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti buku, jurnal, majalah, makalah yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap hukum primer dan sekunder seperti Kamus Hukum dan Kamus Umum Bahasa Indonesia.

3. Teknik Analisis Data

Dari bahan atau data yang terkumpul, kemudian dilakukan identifikasi, dipilah atau diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis sehingga data tersebut mempunyai makna untuk menjawab masalah dan bermanfaat untuk menguji hipotesis dan menggunakan metode analisa secara kualitatif.

