

Peralihan Regulasi Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Ke Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

Iskatrinah¹; Doni Adi Supriyo²

^{1,2} Dosen Fakultas Hukum, Universitas Wijayakusuma Purwokerto

Abstract

The enactment of Law Number 22 of 2001 concerning Oil and Gas, is an important milestone in regulating oil and gas mining business in Indonesia. One of the interesting provisions is regarding the production sharing contract. However, in this study, the formulation of the problem that will be reviewed is the history of the birth of Law Number 22 of 2001 concerning Oil and Gas. The method used in this discussion is the normative juridical method through literature studies such as literature books and Law Number 8 of 1971; Law Number 22 of 2001 concerning Oil, Gas and Natural Gas by doing a comparison or comparison of the two laws and regulations. The specifications used in this discussion are Analytical Descriptive, which describes the facts regarding provisions regarding oil and gas and natural gas. In order to fulfill the wishes of foreign investors, the economic reform agenda contained in the letter of intense, includes the energy sector reform program. The energy sector reform is stated in the agreement item letter F (The energy Sector) in the Memorandum of Economic and Financial Policies (Letter of Intense), January 20, 2000.

Keywords: Oil and Gas, Mining, Economy

Abstrak

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, merupakan tonggak penting dalam pengaturan perusahaan pertambangan migas di Indonesia. Salah satu ketentuan menarik adalah tentang kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*). Akan tetapi dalam penelitian ini rumusan masalah yang akan diulas adalah mengenai sejarah kelahiran Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi. Metode yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode *Yuridis Normatif* dengan melalui studi kepustakaan seperti buku-buku literatur dan Undang-Undang No. 8 tahun 1971; Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak Gas dan Bumi dengan melakukan komparasi atau perbandingan atas kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Spesifikasi dalam pembahasan ini digunakan *Deskriptif Analistis*, yang menggambarkan fakta-fakta tentang ketentuan mengenai minyak gas dan bumi. Dalam rangka memnuhi keinginan investor asing, agenda reformasi ekonomi yang tertuang dalam *letter of intens*, diantaranya adalah program reformasi sector energy. Reformasi sector energy tercantum dalam butir kesepakatan huruf F (*The energy Sector*) dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Letter of Intens), 20 Januari 2000.

Kata Kunci: Migas, Pertambangan, Ekonomi

Copyright©2019 Wijayakusuma Law Review. All rights reserved.

PENDAHULUAN

Pertambangan migas sejak dahulu telah menjadi perhatian penting bahkan sebelum di deklarasikannya kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Hal ini dipicu juga oleh perkembangan revolusi industri yang merubah wajah dunia menjadi sangat haus migas sebagai penopang mesin-mesin industri. Selama puluhan tahun perekonomian Indonesia ditopang dari hasil pengerukan

minyak dan gas bumi. Pertambangan minyak dan gas bumi merupakan sumber alam yang sangat penting dan vital bagi Negara Indonesia. Sampai saat ini, masyarakat Indonesia sangat tergantung kepada migas, tidak hanya karena migas dapat menggerakkan mesin-mesin industri, tetapi migas juga banyak dipergunakan untuk keperluan rumah tangga, transportasi baik darat, laut maupun udara. Hal lain yang tidak kalah penting bahwa migas merupakan komoditas strategis yang menjadi salah satu andalan pendapatan bagi Indonesia.

Minyak bumi mulai dikenal oleh bangsa Indonesia mulai abad pertengahan. Penemuan sumber minyak yang pertama di Indonesia terjadi pada tahun 1883 oleh seorang Belanda bernama A.G. Zeijlker di lapangan minyak Telaga Tiga dan Telaga Said di dekat Pangkalan Brandan. Penemuan ini kemudian disusul oleh penemuan lain yaitu di Pangkalan Brandan dan Telaga Tunggal. Selanjutnya, menjelang akhir abad ke-19 terdapat beberapa perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia. Pada tahun 1935 untuk mengeksplorasi minyak bumi di daerah Irian Jaya dibentuk perusahaan gabungan antara B.P.M., N.P.P.M., dan N.K.P.M. yang bernama N.N.G.P.M. (*Nederlandsche Nieuw Guinea Petroleum Mij*) dengan hak eksplorasi selama 25 tahun. Hasilnya pada tahun 1938 berhasil ditemukan lapangan minyak Klamono dan disusul dengan lapangan Wasian, Mogoi, dan Sele. Namun, karena hasilnya dianggap tidak berarti akhirnya diserahkan kepada perusahaan SPCO dan kemudian diambil alih oleh Pertamina tahun 1965.

Setelah perang kemerdekaan di era revolusi fisik tahun 1945-1950 terjadi pengambil alihan semua instalasi minyak oleh pemerintah Republik Indonesia. Pada tahun 1945 didirikan P.T. Minyak Nasional Rakyat yang pada tahun 1954 menjadi perusahaan Tambang Minyak Sumatera Utara. Pada tahun 1957 didirikan P.T. Permina oleh Kolonel Ibnu Sutowo yang kemudian menjadi P.N. Permina pada tahun 1960. Pada tahun 1959, N.I.A.M. menjelma menjadi P.T. Permindo yang kemudian pada tahun 1961 berubah lagi menjadi P.N. Pertamina. Pada waktu itu juga telah berdiri di Jawa Tengah dan Jawa Timur P.T.M.R.I (Perusahaan Tambang Minyak Republik Indonesia) yang menjadi P.N. Permigan dan setelah tahun 1965 diambil alih oleh P.N. Permina. Pada tahun 1961 sistem konsesi perusahaan asing dihapuskan diganti dengan sistem kontrak karya. Tahun 1964 perusahaan SPCO diserahkan kepada P.M. Permina. Tahun 1965 menjadi momen penting karena menjadi sejarah baru dalam perkembangan industri perminyakan Indonesia dengan dibelinya seluruh kekayaan B.P.M. – Shell Indonesia oleh P.N. Permina. Pada tahun itu diterapkan kontrak bagi hasil (*production sharing*) yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan daerah konsesi P.N. Permina dan P.N. Pertamina. Perusahaan asing hanya bisa bergerak sebagai kontraktor dengan hasil produksi minyak dibagikan bukan lagi membayar royalty.

Sejak tahun 1967 eksplorasi besar-besaran dilakukan baik di darat maupun di laut oleh P.N. Pertamina dan P.N. Permina bersama dengan kontraktor asing. Tahun 1968 P.N. Pertamina dan P.N. Permina digabung menjadi P.N. Pertamina dan menjadi satu-satunya perusahaan minyak nasional. Di tahun 1969 ditemukan lapangan minyak lepas pantai yang diberi nama lapangan Arjuna di dekat Pemanukan, Jabar. Tidak lama setelah itu ditemukan lapangan minyak Jatibarang oleh Pertamina. Kini perusahaan minyak kebanggaan kita ini tengah berbenah diri menuju perusahaan bertaraf internasional. Saat ini, peran pihak nasional dalam pengusahaan minyak dan gas bumi (migas), khususnya di bidang hulu, di Indonesia terus berkembang, dimana peran nasional saat ini telah tumbuh menjadi sekitar 29 persen. Peran ini amat strategis dan penting mengingat pengusahaan migas memiliki ciri padat modal, padat teknologi dan beresiko tinggi. Pengusahaan sumber daya migas memiliki ciri padat modal, padat teknologi dan mengandung resiko investasi yang besar. Untuk itulah pengusahaan migas sejak awal telah membuka ruang bagi investor asing. Kendati

demikian, seiring dengan berkembangnya kemampuan nasional, peran perusahaan nasional dalam bidang pengelolaan migas juga senantiasa memperlihatkan kemajuan.¹

Berdasarkan Nota Keuangan penerimaan sumber daya migas dalam APBN 2004 tercatat sebesar 44.000,3 triliun sedangkan dalam APBN Perubahan sebesar 87.647,4 triliun. Angka tersebut diperoleh dari minyak bumi sebesar 28.247,9 triliun dalam APBN dan 63.863,9 triliun dalam APBN Perubahan. Sedangkan Gas Alam menyumbangkan 15.754,4 triliun dan 23.783,5 triliun masing-masing dalam APBN dan APBN Perubahan. Catatan penerimaan bukan pajak dari sector sumber daya migas pada APBN tahun 2005 sebanyak 47.121,1 triliun, angka tersebut disumbangkan oleh sektor minyak bumi sebesar 31.855,7 triliun dan gas alam sebanyak 15.265,4 triliun.²

Tetapi yang tidak dapat dilupakan bahwa kondisi saat ini Indonesia berada dalam tahapan akhir pemanfaatan minyak dan gas bumi sebagai pasokan energi utama, sering disebut dengan istilah "net importer" dimana produksi minyak dan gas bumi tidak dapat lagi di ekspor bahkan tidak mencukupi lagi untuk memenuhi konsumsi dalam negeri. Eksploitasi sumber daya alam sektor minyak dan gas bumi yang dilakukan secara terus menerus mengakibatkan cadangan yang tersimpan di perut bumi semakin tipis, untuk Kalimantan Timur diperkirakan 2014 cadangan migasnya diperkirakan habis. Pertambangan minyak dan gas bumi merupakan salah satu andalan pendapatan bagi Indonesia, begitu pentingnya kedudukan sektor pertambangan migas, maka pengaturannya dilakukan secara terpisah dari pertambangan umumnya yaitu saat ini diatur dalam UU No. 22 tahun 2001. Sesuai dengan kemampuan negara maka model pengusahaan pertambangan migas bervariasi.

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara". Sedangkan ayat (3) menyebutkan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kedua ayat ini menegaskan adanya "penguasaan oleh negara" dan "penggunaannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Minyak dan gas bumi merupakan kekayaan alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga penguasaannya berada di tangan negara dan penggunaannya harus dilakukan dengan memperhatikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional, maka pengelolaan sumber daya alam harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Berangkat dari amanat hasil rekomendasi Panitia Khusus Hak Angket tentang Kebijakan Kenaikan Harga BBM (Pansus BBM) revisi undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) menjadi salah satu agenda legislasi nasional pada saat itu. Rekomendasi tersebut, peraturan sektor migas di Indonesia saat ini memakai Undang-undang no.22 tahun 2001 atau biasa disebut UU Migas. 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

¹ Kementerian ESDM, *Peran Nasional dalam Pengusahaan Migas Terus Berkembang*, dari <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2369-peran-nasional-dalam-pengusahaan-migas-terus-berkembang.html> tanggal 1 Mei 2022.

² Drs. Juli Panglima Saragih, MM, *Sejarah Perminyakan di Indonesia*, Cetakan I Desember 2010, Penerbit CV. Aghrindo Abadi, Jakarta, Hlm 31

kembali ramai terdengar isu merevisi undang-undang tersebut dan ini dinilai sebagai agenda mendesak mengingat jika keadaan dibiarkan seperti sekarang, Indonesia rentan terkena krisis energi. Substansi dalam UU tersebut yang dinilai tidak melindungi kepentingan nasional, malah menjadi tonggak liberalisasi dan privatisasi sektor migas di Indonesia karena UU ini dianggap telah menggebiri hak monopoli Pertamina dan menciptakan sistem birokrasi yang rumit bagi investor.

Jika dilihat, sejarah lahirnya UU No 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi, substansi UU ini merupakan bagian dari paket *Letter of Intent* (LoI), yang dipaksakan oleh IMF dan kartel ekonomi politik internasional seperti; World Bank, untuk me-liberalisasi dan men-deregulasi sektor-sektor strategis di Indonesia.³ Minyak dan gas bumi adalah salah satunya. Kita tahu, bahwa LoI tersebut merupakan sejumlah ketentuan yang wajib dilakukan oleh Indonesia, sebagai syarat untuk menerima “bantuan” dalam penanganan krisis moneter satu dekade lalu. Secara substantif, dalam kerangka liberalisasi tadi, UU ini bertujuan untuk memecah (*unblinded*) sektor hulu dan hilir minyak dan gas bumi yang tadinya terintegrasi. Di sektor hulu, dari dulu pihak asing memang sudah lenggang kangkung di Indonesia, dan menguasai 80% cadangan minyak dan gas bumi Indonesia. Di sektor hulu, UU ini telah melucuti kewenangan Pertamina sebagai satu-satunya pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi. Pertamina dibuat sebagai pemain “biasa”, disamakan dengan kontraktor migas manapun di Indonesia. Pertamina juga harus memecahkan dirinya ke dalam ranting-ranting usaha hulu dan hilir yang terpisah.⁴

Menanggapi berbagai permasalahan di sektor migas, DPR mengambil kebijakan untuk membahas pembentukan UU Migas yang baru. RUU tentang perubahan UU No.22 Tahun 2001 sudah masuk ke dalam program legislasi nasional (prolegnas) 2011. Namun sampai saat ini belum ada draft RUU migas yang dikeluarkan, memang tidak dapat dipungkiri adanya tarik ulur kepentingan dalam proses pembuatan UU Migas yang baru, tetapi permasalahan sektor migas di Indonesia butuh jawaban segera, dan jawaban itu diharapkan ada dalam UU Migas yang sedang dibahas oleh DPR. Selain itu perlu adanya komitmen dari pemerintah dan berbagai pihak yang terkait dalam menjalankan UU Migas yang berlaku, karena sektor migas tidak akan bertambah baik, jika landasan hukumnya hanya dijadikan sebuah wacana, tetapi harus benar-benar diimplementasikan dengan baik untuk kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya.

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, merupakan tonggak penting dalam pengaturan perusahaan pertambangan migas di Indonesia. Salah satu ketentuan menarik adalah tentang kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*). Akan tetapi dalam penelitian ini rumusan masalah yang akan diulas adalah mengenai; Bagaimana sejarah kelahiran Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi?.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode *Yuridis Normatif* dengan melalui studi kepustakaan seperti buku-buku literatur dan Undang-Undang No. 8 tahun 1971; Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak Gas dan Bumi dengan melakukan komparasi atau perbandingan atas kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Spesifikasi dalam pembahasan ini digunakan *Deskriptif Analistis*, yang menggambarkan fakta-fakta tentang ketentuan mengenai minyak gas dan bumi.

³ *Ibid*, hlm 39

⁴ M. Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing; Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*, Cetakan pertama 2009, penerbit Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, Hlm 62.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Problema Hukum Migas

Konstitusi memiliki peranan penting dalam kehidupan perekonomian nasional Indonesia, karena konstitusi yang mengatur dasar landasan perekonomian nasional. Banyak yang beranggapan bahwa konstitusi hanyalah mengatur masalah kehidupan politik dan bukan perekonomian. Pandangan demikian pada umumnya berlaku donegara-negara yang menganut ideology sosialis, komunis yang saat ini semakin sedikit jumlahnya. Konstitusi tidak hanya mengatur kehidupan politik, tetapi justru lebih besar dalam pengaturan kehidupan perekonomian. Walaupun demikian, terbukti bahwa dengan semakin kompleksnya kehidupan social dan ekonomi Negara-negara yang pada dasarnya merupakan Negara dengan paham pasar bebas dengan tradisi hokum *common law*, dalam dasawarsa terakhir dikenal sangat produktif dalam membuat aturan perundang-undangan.⁵

Dalam hukum ke Indonesia-an, menurut Savigny dengan teori *volkgeit*-nya,⁶ menekankan bahwa terdapat hubungan yang organik, tidak terpisahkan, antara hukum dengan watak atau karakter suatu bangsa. Hukum sejati tidak dibuat, melainkan harus ditemukan. Jelaslah, penguasa atau para pakar hukum jangan hanya duduk diam dalam membuat hukum menurut ide dan kemauannya saja, tapi harus lebih giat menggali nilai hukum yang ada dalam masyarakat. Dalam Pancasila, “sila Kemanusiaan Yang Adil dan beradab” mengandung nilai-nilai yang universal, universalitasnya tergambar dalam kata adil dan beradabnya. Adil dalam hal ini adalah kelayakan dan kesamaan setiap manusia Indonesia terhadap seluruh bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, beradab mempunyai makna bahwa nilai-nilai yang ada dalam pancasila tidak lepas dari falsafah etika yang menganggap manusia punya martabat yang sama, dan yang membedakan manusia dan hewan adalah martabat. Manusia mempunyai martabat bagi dirinya, sedangkan hewan mempunyai martabat jika sesuai dengan tujuan hidup manusia.⁷

Dalam norma hak asasi manusia, negara, khususnya pemerintah, berkedudukan sebagai pemangku kewajiban (*duty barrier*). Dalam hal ini, terdapat sekurang-kurangnya tiga kewajiban yang melekat pada negara atas hak asasi manusia (HAM) sebagaimana yang diamanatkan Pasal 8, Pasal 71, dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Dengan formulasi norma HAM seperti ini, salah satu kewajiban negara yang paling fundamental dalam konteks penguasaan cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak adalah optimalisasi perlindungan negara terhadap pemenuhan hak warga negara atas ketersediaan minyak dan gas (migas) dengan harga yang murah, mudah, dan stabil.

Namun, berkaca dari fenomena peningkatan harga migas dunia saat ini, atmosfer di atas dapur pematangan kebijakan negara memperlihatkan tren untuk memilih opsi kenaikan harga BBM bersubsidi sebesar Rp 1.500 per liter. Secara historis, kebijakan seperti ini nyaris merupakan langganan tetap bagi pemerintah untuk men cari jalan pintas dalam mengatasi krisis harga migas. Tidak mengherankan jika, dari sekian ribu tumbol solusi kehidupan berbangsa dan bernegara yang terpasang di meja pimpinan negara, hanya satu tumbol, yaitu tumbol kenaikan harga migas, yang tampak semakin tipis karena terlalu Bering dipencet oleh penggunanya. Sedangkan tumbol-tumbol lainnya sebagian besar masih utuh, bahkan kebanyakan dalam status perawan alias tak pernah

⁵ Jimli Asshiddiqie; *Konstitusi Ekonomi*, Hlm 98, Penerbit Buku Kompas, januari 2010.

⁶ *Grundnorm* menyerupai sebuah pengandaian tentang tatanan yang hendak diwujudkan dalam hidup bersama. Lihat : Bernard L, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta : Genta Publishing, cet. III, 2010), hlm. 126-128

⁷ Kant berkata : “..tetapi sejauh berkaitan dengan binatang, kita tidak mempunyai kewajiban-kewajiban langsung. Binatang ada hanya sebagai sarana untuk suatu tujuan. Dan tujuan itu adalah manusia. Lebih jelas lihat : James Rachels, *FilsafatMoral*, (Yogyakarta : Kanisius, 2004), hlm. 234

dipakai. Terjadinya kisruh instabilitas harga migas domestik yang selalu berujung pada intervensi negara melalui kebijakan penyesuaian dengan harga migas dunia yang menimbulkan *multiplier effect* dalam perekonomian negara dan masyarakat, sejatinya, berhulu dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas. Kelahiran undang-undang ini langsung menghapus berlakunya tiga undang-undang sebelumnya, yaitu UU Nomor 44 Prp/1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 15/1962 tentang Penetapan PP Pengganti UU Nomor 2/1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, dan UU Nomor 8/1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.⁸

Sejak itu, terjadi perubahan norma yang sangat fundamental tentang status penentuan harga migas domestik yang semula berada di tangan negara, dan kini mengalami liberalisasi sebagaimana yang tertuang pada Pasal 28 ayat 2 UU Nomor 22/2001, yang berbunyi "harga bahan bakar minyak dan harga gas bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar". Meliberalisasi sektor hilir perusahaan migas seperti ini jelas-jelas mendahulukan kepentingan pengusaha-pengusaha swasta dan asing serta tidak mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945. Hal ini sangat kontras dengan pola kebijakan negara sebelumnya yang senantiasa menyediakan BBM di mana saja di Indonesia dengan harga seragam dan terjangkau.

Sesuai dengan paham liberal yang dianut UU Nomor 22/2001 seperti terlihat pada Pasal 13 ayat (1), yang mengisyaratkan wilayah kerja pertambangan yang digarap oleh perusahaan swasta, dapat diklaim bahwa cadangan migas yang ditemukan melalui serangkaian kegiatan eksplorasi dan eksploitasi beserta *leveragenya* merupakan *property* mereka masing-masing, selama masa kontrak dengan pemerintah Indonesia masih berlaku.⁹ Begitu pula halnya dengan penjualan hasil migas bagian negara yang kini dijual oleh pihak pengusaha swasta dan asing (Pasal 44 ayat 3 huruf g UU Nomor 22/2001).

Dalam keadaan seperti ini, pola usaha migas dalam UU Nomor 22/2001 akan memisahkan hubungan yang abadi antara bangsa Indonesia dan wilayah kuasa pertambangan migas. Selain itu, ini tidak melindungi pelaku ekonomi nasional, mempercepat dominasi asing dan munculnya kembali monopoli atau oligopoli swasta, sehingga akhirnya seluruh rakyat Indonesia tidak dapat memanfaatkan migas semaksimal mungkin. Dengan demikian, UU Nomor 22/2001 terkesan mendekonstruksi secara revolusioner ketentuan Pasal 33 UUD 1945, khususnya pada ayat (2) "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara", dan ayat (3) "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Betapa tidak, karena pengertian "dikuasai oleh negara", dalam pemahaman *mainstream* konvensional, mencakup elemen kekuasaan negara untuk menyelenggarakan semua kegiatan usaha migas (dari hulu ke hilir): eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/pengilangan, pengangkutan, dan penjualan.

Dalam hal ini, negara (Pertamina) menguasai seluruh usaha migas dari hulu ke hilir. Pertamina diperbolehkan menjalin kerja sama dengan perusahaan swasta nasional maupun asing dalam bentuk *production sharing contract*, sehingga Para pengusaha asing dan nasional hanya berperan sebagai kontraktor jasa dari Pertamina. Bagi hasil tersebut harus kembali kepada negara melalui Pertamina, yang ditugasi menyelenggarakan perusahaan migas. Selama pelaksanaan kontrak, bagi hasil tetap menjadi milik Pertamina dan tidak pernah bisa diklaim oleh kontraktor bagi hasil sebagai properti mereka.

Penguasaan oleh negara atas semua kekayaan alam juga sejalan dengan Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 pra-amendemen keempat UTJD 1945 tanggal 10/8/2002 yang menyatakan "Hanya

⁸ M. Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing; Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*, Cetakan pertama 2009, penerbit Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, Hlm 123

⁹ *Ibid*, Hlm 129

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

Namun, dengan lahirnya UU Nomor 22 tahun 2001 pengertian "dikuasai negara" sebagaimana uraian diatas mengalami pembiasan dan pengkerdilan. Tidak mengherankan jika sejak awal keberadaannya hingga adanya pembahasan UU Migas di DPR, RUU telah mendapatkan tentangan dari masyarakat karena dianggap bukan hanya menyimpang dari pasal 33 UUD 1945 tetapi juga dapat merugikan perekonomian Negara. Hal ini sekali lagi membuktikan bahwa sistem demokrasi yang sangat percaya pada suara terbanyak sebagai suara Tuhan ternyata justru merefleksikan dominasi kemandaratan dari pada manfaatnya. Tanpa bermaksud untuk mencurigai terjadinya praktek *money politic* di balik hingar-bingar pengesahan undang-undang tersebut, perubahan ini bukan mustahil terlahir dari skenario besar yang dimainkan kaum kapitalis dengan memanfaatkan pengaruh dan agen mereka dalam kekuatan politik parlemen.¹⁰

Dengan berbagai cara oleh kalangan yang menentang kelahiran undang-undang ini, akhirnya hasil advokasi mereka ternyata berbuah manis ketika Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22/2001 melalui Putusan Perkara Nomor 002/PUU-112003 (diputuskan pada 15 Desember 2004, dan diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum pada 21 Desember 2004). Pembatalan sebagian ketentuan undang-undang tersebut oleh MK karena pengertian "dikuasai oleh negara" dalam UU Nomor 22/2001 sangat jauh berbeda dan tidak sesuai dengan pengertian istilah tersebut dalam UUD 1945.

Anehnya, meski ketentuan tentang mekanisme pasar sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22/2001 telah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh MK, sampai hats ini pemerintah tetap ingin menaikkan harga migas untuk disesuaikan dengan standar harga Internasional. Jika kita masih berpegang pada sistem negara hukum sebagaimana mandat Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, setiap kebijakan negara yang bertentangan dengan konstitusi harus dinyatakan batal demi hukum (*null and void*) karena peraturan yang rendah hares tunduk kepada aturan yang lebih tinggi (*lex superior derogate lex inferiors*).

2. Konfigurasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi adalah aturan perundang-undangan produk dari agenda *Washington Consensus* yang masuk melalui *Letter of Intens* (LOI) yang ditanda tangani oleh pemerintah Indonesia dan *International Monetary Fund* (IMF). Lembaga internasional tersebut mendampingi pemerintahan Indonesia sejak era orde baru berkuasa, dan pengaruhnya semakin nyata saat Presiden Soeharto mengundang IMF untuk berpartisipasi dalam mengatasi krisis ekonomi yang menimpa Indonesia. Krisis ekonomi yang berlangsung sejak tahun 1997 memaksa pemerintah untuk mencari dukungan IMF untuk menyokong neraca pembayaran yang defisit akibat krisis kepercayaan dan pelarian modal *capital flight*).

Dari sekian agenda reformasi ekonomi yang tertuang dalam *letter of intens*, diantaranya adalah program reformasi sector energy. Reformasi sector energy tercantum dalam butir kesepakatan huruf F (*The energy Sector*) dalam *Memorandum of Economic and Financial*

¹⁰ Dr. Inosentius Samsul, S.H, M.H, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Buku II, Cetakan I 2010, Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jendral DPR RI, Jakarta

Policies (Letter of Intens), 20 Januari 2000.¹¹ Reformasi sektor energi Indonesia intinya adalah reformasi harga energy dan reformasi kelembagaan pengelola energy. Reformasi sektor energi bukan saja merupakan pintu masuk bagi penghapusan subsidi BBM, tetapi sekaligus member peluang besar dan sangat terbuka bagi masuknya perusahaan multinasional untuk merambah sector hulu dan hilir migas di Indonesia. Poin krusial yang disorot pihak kreditur adalah monopoli penyelewengan industri migas yang dituding sebagai penyebab inefisiensi dan gurita praktik korupsi. Karena itu desain besar reformasi energi adalah membuka pintu lebar-lebar agar pihak swasta dapat masuk dan dilibatkan dalam kegiatan bisnis disektor tersebut.

Terkait dengan skenario tersebut, maka posisi Pertamina sedikit dilemahkan untuk member kesempatan pihak asing bersaing di bisnis migas. Tanpa intervensi tersebut, maka pihak World Bank, tidak akan ada yang menanam investasi di bidang industry migas nasional karena system dan mekanisme yang sangat tertutup. Sejalan denngan skenario tersebut, maka intervensi pemerintah diterjemahkan melalui penerbitan PP No 31 tahun 2003 yang salah satu pasalnya menyebutkan bahwa setelah mennjadi PT Persero, asset-aset bukan inti Pertamina yang tidak secara langsung menunjang bisnis sector migas akan dikelola oleh Menteri keuangan untuk ditetapkan statusnya lebih lanjut. Pasal tersebut dianggap sebagai sebuah skenario untuk menjual asset yang dimiliki Pertamina sebaagai BUMN, sebagaimana direkomendasikan World Bank.¹²

Agar agenda privatisasi dapat berjalan lancar, maka pemerintah harus mengurangi keterlibatannya secara langsung dalam bisnis migas melalui skema deregulasi. Senafas dengan *minimal state*, kuasa pertambangan sebagai wujud dari kedaulatan negara tidak tercantum dalam UU nomor 22 tahun 2001. Hal tersebut termaktub dalam pasal (1) angka (5) UU Migas secara tegas membatasi pengertian Kuasa Pertambangan pada sector hulu yang menyangkut kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Sementara kegiatan sector hilir yang mencakup pengilangan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga tidak dilihat sebagai kesatuan kegiatan penguasaan pertambangan yang dikuasai negara.¹³ Melalui UU Migas Nomor 22 tahun 2001, Kuasa Pertambangan diambil alih pemerintah dan diserahkan kepada pelaku (badan usaha/bentuk usaha tetap) oleh menteri ESDM pasal 12 Ayat (3). Jika dilihat lebih dalam, menyerahkan Kuasa Pertambangan kepada pelaku usaha sama halnya dengan menisbikan kedaulatan Negara atas sumber daya alam strategis yang meguasai hajat hidup orang banyak.

Kekacauan pengelolaan sektor energi migas ini bermula pada perubahan regulasi yang mengatur dunia energi migas Indonesia. Peralihan regulasi dari UU No.8 tahun 1971 ke UU No.22 tahun 2001 (UU Migas) sontak menggoyahkan ketahanan energi nasional. Ruh revisi undang-undang yang akrab kita sebut UU Migas ini mengindikasikan ketidak berpihakan pemerintah pada pemenuhan energi domestik. Akibatnya, kerugian negara di sana-sini dan tidak sedikitpun respon pemerintah dalam menangani kerugian besar-besaran yang terjadi. Keputusan-keputusan tidak logis atau sebut saja "kebodohan" pemerintah yang telah dilakukan antara lain menjual gas dari blok Donggi Senoro kepada Mitsubishi dan menjual gas Tangguh di Papua kepada Cina dengan harga yang tidak masuk akal yakni \$3.35/MMBTU ketika harga gas dunia memiliki rata-rata \$13/MMBTU. Ironisnya perilaku pemerintah ini menyebabkan Perusahaan Listrik Negara (PLN) mengalami kekurangan pasokan gas pada unit pembangkitnya yang mengakibatkan pembangkitan

¹¹ M. Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*, Cetakan pertama 2009, penerbit Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, Hlm 159

¹² Drs. Juli Panglima Saragih, MM, *Sejarah Perminyakandi Indonesia*, Cetakan I Desember 2010, Penerbit CV. Aghrindo Abadi, Jakarta, Hlm 170

¹³ <http://majalahenergi.com/akademisi/kisruh-migas-pasca-uu-migas-no-22-tahun-2001> , *Dalam UU No 44 Prp Tahun 1960 dan UU No 8 tahun 1971 dijelaskan bahwa Kuasa Pertambangan mencakup semua kegiatan dari hulu sampai hilir, mulai dari eksplorasi dan produksi hingga pengilangan, pengangkutan, penyimpanan serta distribusi dan pemasaran, semua dikuasai Negara dan diserahkan kepada BUMN bernama Pertamina.*

listrik yang seharusnya berharga Rp 400 / kWh menjadi Rp 1300 / kWh karena menggunakan diesel dalam pembangkitannya yang notabene berharga lebih mahal.¹⁴

Dasar pengelolaan energi di Indonesia termaktub dalam konstitusi negara Indonesia yaitu dalam Pasal 33 UUD 1945. Dalam pasal ini, ayat (2) dan (3) secara berturut-turut berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Frase ‘cabang-cabang produksi’ dalam ayat (2) menyatakan kegiatan hilir berada di bawah kuasa pemerintah. Begitu pula dengan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang tercermin pada frase ‘bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung’. Ini artinya, pemerintah bertanggungjawab secara penuh atas keberlangsungan kegiatan pengelolaan energi. Salah satu cerminan dari pasal 33 UUD tahun 1945 adalah UU No.8 tahun 1971 yang mengatur tata kelola energi primer sektor migas.

Ketika UU No.8 tahun 1971 masih berlaku, Pertamina berperan sebagai satu-satunya perusahaan migas negara dan sebagai pemegang kuasa bisnis (*economic/business rights*). Sistem *Production Sharing Contract* (PSC) yang diimplemetasikan oleh Pertamina sejak tahun 1966 menjadi format kontrak yang paling cocok digunakan di Indonesia. Di bawah kendali Pertamina, para investor mau bekerjasama dengan Pertamina atas kontrak-kontrak kerja yang telah disepakati. Pada saat itu, pemenuhan kebutuhan energi Indonesia jauh lebih baik dibanding setelah UU Migas diberlakukan.¹⁵ Dapat dibandingkan ketika blok-blok operasi migas masih dimiliki atau dikuasai oleh Pertamina maka pemasukan sektor migas kepada negara menjadi maksimal.

Berubahnya landasan hukum tata kelola sumber energi primer sektor migas dari UU No.8 tahun 1971 menjadi UU Migas merubah pula secara keseluruhan nilai dan proses ekonomi pada sektor migas di Indonesia. Faktanya, latar belakang UU Migas tidak berdasarkan UUD 1945 pasal 33 dan tidak disesuaikan dengan realita Indonesia. Berlakunya UU Migas merupakan bagian dari komitmen Indonesia terhadap IMF untuk mendapatkan paket pinjaman dana sebesar \$43 miliar ketika krisis tahun 1997/1998 terjadi. Restrukturisasi ekonomi pada masa itu merujuk pada liberalisasi pasar di sektor migas yang mengakibatkan UU No.8 tahun 1971 harus diganti. Tarik-menarik pemegang kuasa pertambangan menjadikan penyelesaian pembahasan UU Migas (1999-2001) lebih didasarkan pada kompromi. Kuasa pertambangan tidak dipegang oleh kementerian ESDM ataupun Pertamina tetapi dipegang oleh badan independen.¹⁶

Dapat disimpulkan bahwa penggantian UU Pertamina menjadi UU Migas berawal dari persengketaan kepemilikan blok tempat produksi migas, dengan kata lain ketika sektor usaha hulu menjadi persengketaan maka berimbas ke sektor usaha hilir. Penerapan liberalisasi sektor migas mengakhiri hak istimewa Pertamina dalam penyediaan dan pendistribusian BBM dan menjadikan UU Migas yang diwarnai dengan beberapa pasal yang mengedepankan pasar bebas.

Dampak dari penerapan UU Migas adalah aset Pertamina jauh berkurang dari asalnya. Saat ini Pertamina memiliki jumlah aset 1/5 dibandingkan Petronas Malaysia yang sesungguhnya blok produksi migas di Indonesia jauh lebih banyak. Akibat dari proses bisnis migas yang berbelit dan menimbulkan ongkos produksi migas di Indonesia semakin mahal dan berakibat pada naiknya harga jual kepada masyarakat. Selain itu dampak dari pelaksanaan UU migas adalah terbentuknya badan pengelola migas yaitu Badan Pelaksana Migas (BP Migas). BP Migas kemudian mengambil alih kendali dan mendepak penuh Pertamina sebagai pemegang kuasa bisnis migas yang notabene *National Oil Company* di Indonesia. Keputusan kontrak-kontrak kerja dengan

¹⁴ Suyitno Patmosukismo; *Migas, Politik, Hukum & Industri*, Penerbit Fikahati Aneska, 2011, Hlm 320, Jakarta

¹⁵ *Ibid*, hlm 324

¹⁶ Said Didu; *Peran dan Fungsi Ideal BUMN Dalam Pengelolaan Aset Negara*; Cetakan I 2009, Penerbit Gramedia Pustaka 2010.

investor dialihkan kepada badan 'independen' yang bertitel badan hukum negara ini. Bahkan pada pasal 44 ayat (3) poin (b), salah satu tugas BP Migas adalah melaksanakan penandatanganan kontrak kerja sama. Sedangkan BP Migas adalah Badan Hukum Milik Negara yang tidak sewajarnya memiliki kewenangan dalam pemutusan usaha migas karena erat kaitannya dengan dunia politik dan birokrasi. Padahal tugas dari BP Migas hanya menjadi badan yang memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan usaha migas di Indonesia. Bayangkan saja segala transaksi bisnis dan keputusan usaha dilakukan oleh sebuah badan hukum yang tidak mempunyai kegiatan utama dalam hal bisnis.

KESIMPULAN

Globalisasi hukum dan aturan perundang-undangan tersebut tidak hanya didasarkan pada kesepakatan internasional antar bangsa, tetapi juga tradisi hukum dan budaya antar negara barat dan negara timur. UU Migas nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi adalah salah satu produk nasional yang sudah dibajak oleh pengaruh globalisasi dan liberalisasi. Hal-hal yang sangat berpengaruh dalam bidang hukum dan aturan perundang-undangan adalah globalisasi di bidang kontrak-kontrak bisnis internasional. Hal tersebut disebabkan negara-negara maju membawa model kontrak baru ke negara berkembang. Maka partner mereka dari negara-negara berkembang menerima model kontrak bisnis internasional tersebut. Produk nasional yang berbentuk UU nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas Bumi adalah salah satu dari kepentingan dalam model kontrak baru mereka untuk memonopoli dan mengeksploiyasi sumber kekayaan negara. Hal tersebut terjadi pada rezim Orde Baru Soeharto karena posisi tawar Indonesia sangat lemah. UU nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, terutama yang mengatur tentang perseroan terbatas adalah bukti nyata dari gerusan arus globalisasi dan liberalisasi UU. Adapun kesimpulan dan benang merah yang dapat ditarik dari penulisan makalah ini, adalah: Bahwa, krisis ekonomi yang berlangsung sejak tahun 1997 memaksa pemerintah untuk mencari dukungan IMF untuk menyokong neraca pembayaran yang defisit akibat krisis kepercayaan dan pelarian modal *capital flight*). Dalam rangka memnuhi keinginan investor asing, agenda reformasi ekonomi yang tertuang dalam *letter of intents*, diantaranya adalah program reformasi sector energy. Reformasi sector energy tercantum dalam butir kesepakatan huruf F (*The energy Sector*) dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Letter of Intens), 20 Januari 2000.

DAFTAR PUSTAKA

- Dr. Inosentius Samsul, S.H, M.H, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Buku II, Cetakan I 2010, Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jendral DPR RI, Jakarta
- Drs. Juli Panglima Saragih, MM, *Sejarah Perminyakandi Indonesia*, Cetakan I Desember 2010, Penerbit CV. Aghrindo Abadi, Jakarta
- Grundnorm* menyerupai sebuah pengandaian tentang tatanan yang hendak diwujudkan dalam hidup bersama. Lihat : Bernard L, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta : Genta Publishing, cet. III, 2010)
- <http://majalahenergi.com/akademisi/kisruh-migas-pasca-uu-migas-no-22-tahun-2001> , Dalam UU No 44 Prp Tahun 1960 dan UU No 8 tahun 1971 dijelaskan bahwa Kuasa Pertambangan mencakup semua kegiatan dari hulu sampai hilir, mulai dari eksplorasi dan produksi hingga pengilangan, pengangkutan, penyimpanan serta distribusi dan pemasaran, semua dikuasai Negara dan diserahkan kepada BUMN bernama Pertamina.
- Jimli Asshiddiqie; *Konstitusi Ekonomi*, Hlm 98, Penerbit Buku Kompas, januari 2010.

- Kementerian ESDM, *Peran Nasional dalam Pengusahaan Migas Terus Berkembang*, dari <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2369-peran-nasional-dalam-pengusahaan-migas-terus-berkembang.html>, tanggal 1 Mei 2022.
- M. Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing; Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*, Cetakan pertama 2009, penerbit Pustaka LP3S Indonesia
- M. Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing; Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*, Cetakan pertama 2009, penerbit Pustaka LP3S Indonesia
- Said Didu; *Peran dan Fungsi Ideal BUMN Dalam Pengelolaan Aset Negara*; Cetakan I 2009, Penerbit Gramedia Pustaka 2010.
- Suyitno Patmosukismo; *Migas, Politik, Hukum & Industri*, Penerbit Fikahati Aneska, 2011, Hlm 320, Jakarta