

UNIVERSITAS BENGKULU
FAKULTAS HUKUM



**Tinjauan Yuridis Perubahan Pengaturan Peran dan Fungsi Badan
Khusus Pengelola Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Menurut
Ketentuan Hukum Tentang Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi
Persyaratan Guna Mencapai Gelar
Sarjana Hukum**

Oleh :

JEFRI DANIEL SAMOSIR

B1A010040

**BENGKULU
2014**

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertandatangan dibawahini:

Nama : Jefri Daniel Samosir
NPM : B1A010040
Fakultas : Hukum
Judul : “Tinjauan Yuridis Perubahan Pengaturan Peran Dan Fungsi Badan Khusus Pengelola Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Menurut Ketentuan Hukum Tentang Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi”

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa penulisan skripsi ini berdasarkan hasil penelitian, pemikiran dan pemaparan aslidarisayase sendiri. Jika terdapat karya orang lain, saya akan mencantumkan sumber yang jelas agar terhindar dari unsure plagiat.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar saya, yang telah diperoleh karena karya tulis saya ini dan sanksi lain sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Bengkulu.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar tanpa paksaan dari pihak manapun.

Bengkulu, Juli 2014

nbuat pernyataan



JEFRI DANIEL SAMOSIR
NPM : B1A010040

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur, saya ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena begitu besar kasih-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dan penulisan Skripsi yang berjudul “Analisis Perubahan Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi”. Skripsi ini disusun guna memperoleh gelar sarjana hukum pada program studi ilmu hukum Universitas Bengkulu. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini masih banyak kekurangan dan keterbatasannya.

Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah banyak berjasa untuk membantu penulis baik dari segi waktu, tenaga dan pemikiran sehingga dapat menyelesaikan Skripsi ini.

Ucapan terima kasih ini, penulis sampaikan kepada yang terhormat:

1. Bapak M. Abdi S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
2. Bapak Jonni Simamora S.H., M.Hum selaku Pembimbing Utama yang telah banyak membantu, membimbing dan memberi arahan serta motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dari awal sampai selesai
3. Ibu P.E. Suryaningsih S.H.,M.Hum selaku Pembimbing Pendamping yang telah banyak membantu , membimbing dan memberi arahan serta motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dari awal sampai selesai.

4. Bapak Dr. Iskandar S.H., M.Hum. dan Bapak Katamalem Meliala S.H.,M.H selaku dosen penguji yang telah memberikan saran untuk kesempurnaan skripsi ini.
5. Ibu Winda Pebrianti S.H., M.H., selaku Pembimbing akademik yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dari awal hingga akhir kuliah.
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang telah membimbing dan memberikan seluruh ilmunya.
7. Kedua orang tua saya yaitu B. Samosir dan D. Simamora serta kedua adik saya yaitu Junita Damayanti Samosir dan Simon Bernaldi Samosir yang saya cintai, yang selalu memberikan motivasi dan semangat dalam menyusun skripsi ini.
8. Teman-teman mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
9. Almamater yang menempaku

Semoga semua jasa dan kebaikan yang diberikan itu kepada saya dapat melimpahkan berkat dari Tuhan Yang Maha Esa. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna bagi penulis khususnya dan pembaca umumnya.

Bengkulu, Mei 2014

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan Pembimbing.....	ii
Halaman Pengesahan Tim Penguji.....	iii
Halaman Pernyataan Keaslian Penelitian.....	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	vii
Daftar Gambar.....	ix
Daftar Tabel	x
Daftar Singkatan.....	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRACT.....	xiii

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	5
D. Kerangka Pemikiran	6
F. Keaslian Penelitian	20
G. Metode Penelitian	22
1. Jenis dan Sifat Penelitian	22
2. Pendekatan Penelitian	22
3. Bahan Hukum	23
4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	25
5. Pengolahan Bahan Hukum	25
6. Analisis Bahan Hukum	26

BAB II Tinjauan Umum tentang Peran dan Fungsi Badan Usaha Sebagai Regulator Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

A. Peran Dan Fungsi Lembaga	27
B. Minyak Dan Gas Bumi	29
C. Industri Hulu Dan Industri Hilir	32
D. Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012	37
E. Tinjauan Umum Tentang SKK Migas	41

BAB III Perubahan Peran Dan Fungsi Badan Pelaksana

Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi	43
A. Menurut Indische Minjwet 1899	43
B. Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi	47

	C. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	52
	D. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001	58
BAB IV	Akibat Hukum Perubahan Peran Dan Fungsi Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi	63
	A. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Dasar Kebijakan Migas	63
	B. Keabsahan Perkembangan Peran dan Fungsi Badan Pengelola Minyak dan Gas Bumi	69
BAB V	Kesimpulan dan Saran	
	A. Kesimpulan	80
	B. Saran	82
	Daftar Pustaka	83

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.0 Bagan Kegiatan Usaha Inti Dan Usaha Penunjang Minyak Dan Gas Bumi ...	36
Gambar 2.0 Struktur Organisasi SKK Migas.....	62

DAFTAR MATRIKS DAN TABEL

Tabel 1.0	Perbandingan Pengelolaan Migas Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001	57
Tabel 2.0	Penafsiran Penguasaan Negara Oleh Mahkamah Konstitusi	67
Tabel 3.0	Perbandingan BP MIGAS, SKSP MIGAS, DAN SKK MIGAS.....	78

DAFTAR SINGKATAN

APBN	: Anggaran Pemasukan dan Belanja Negara
AS	: Amerika Serikat
BHMN	: Badan Hukum Milik Negara
BP MIGAS	: Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
ESDM	: Energi dan Sumber Daya Mineral
KEPMEN	: Keputusan Menteri
KKS	: Kontrak Kerja Sama
KP	: Kuasa Pertambangan
MIGAS	: Minyak dan Gas Bumi
MK	: Mahkamah Konstitusi
PN	: Perusahaan Negara
PP	: Peraturan Pemerintah
PERPRES	: Peraturan Presiden
PERPU	: Peraturan Pengganti Undang-Undang
PERTAMINA	: Perusahaan Minyak Dan Gas Bumi Negara
PT	: Perseroan Terbatas
SKK MIGAS	: Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi
SKSP MIGAS	: Satuan Kerja Khusus Sementara Pengelola Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi
UUD	: Undang-Undang Dasar
US	: United State
WK	: Wilayah Kerja

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi pada perubahan BP Migas menjadi SKK Migas sebagai pengelola kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Akan pendapat, hanya sekedar ganti baju, menimbulkan rumusan masalah yang pertama, bagaimana perubahan badan khusus pengelola minyak dan gas bumi dan yang kedua bagaimana akibat hukum dari tiap perubahan badan khusus pengelola minyak dan gas bumi. Dari permasalahan tersebut maka peneliti bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana perubahan pengaturan badan khusus tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan historis dan pendekatan perundang-undangan. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi telah mengalami empat tahap perubahan pengaturan yaitu pada *Indische Mijnwet* 1899, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Perubahan terjadi akibat ketidakmampuan regulasi yang ada dalam mengantisipasi pergantian kondisi industri migas, sehingga tampak industri migas hanya mencari keuntungan berbasis globalisasi. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 memuat unsur “dikuasai oleh negara” dan dipergunakan “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Keserasian pembentukan perundang-undangan migas terhadap ketentuan hukum mengenai migas diperlukan agar mencapai cita-cita bangsa pada kesejahteraan rakyat. Dalam perkembangan pengelolaan migas ini, pemahaman konsep penguasaan negara. Maka diharapkan dalam pembentukan undang-undang migas yang baru dapat mencakup keserasian ketentuan hukum mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi.

Kata Kunci : Minyak Dan Gas, Ketentuan Hukum , Peran Dan Fungsi, Badan Pengelola

ABSTRACT

This research is motivated a change in the governing of oil and gas that is BP Migas to be SKK Migas . Some legal experts argue, that's just a change of clothes, cause the first formulation of the problem, how to change a specialized agency managing oil and gas and the second how the legal effect of any changes in a special agency managing oil and gas. Of these problems, describe how changes in settings ranging from the specialized agency of managing oil and gas system. The research method used is a normative approach and the historical approach. From the research that has been done, the management of oil and gas has undergone four stages of change that setting on Mijnwet Indies in 1899, Law No. 44 Year 1960 on Oil and Gas Law No. 22 Year 2001 on Oil and Gas earth and the Constitutional Court Decision No. 36/PUU-X/2012 on Testing Act No. 22 of 2001. Changes occur due to the inability of the existing regulations in anticipation of a change of state oil and gas industry, oil and gas industry so that it looks only for profit-based globalization. Article 33 Paragraph (3) of the 1945 Constitution clearly suppress the element of "controlled by the state" and used "as much as possible for the prosperity of the people". In order to comply with the globalization of the oil and gas industry, must not conflict with the constitution. Harmony formation of oil and gas law on the legal provisions concerning the oil and gas needed in order to achieve the ideals of the nation's welfare. In the development of these oil and gas management, understanding the concept of state control. It is expected that the formation of oil and gas law which may include compatibility of the provisions of the new law on the management of oil and gas.

Keywords: Oil and Gas, Legal Terms, Roles and Functions, Management Board

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam yang belum sepenuhnya diekplorasi dan dieksploitasi serta belum diatur secara efisien dan efektif. Terhadap kekayaan sumber daya alam tersebut, negara mengatur secara tegas yang dimuat di dalam konstitusi Indonesia. Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, hal ini menunjukkan akan adanya hak penguasaan negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam berlandaskan kemakmuran rakyat.¹ Kekuasaan negara dilaksanakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan guna melancarkan perekonomian, dan peraturan perundang-undangan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.²

Salah satu bentuk kekayaan alam yang dimiliki Indonesia adalah bahan galian tambang yang dapat berwujud minyak, gas bumi, batubara, emas, perak, tembaga, dan lain-lain. Di antara jenis bahan galian tersebut,

¹ Nandang Sudrajat. *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*. Pustaka Yustisia. Yogyakarta. 2013. Hlm 1

² Eli Ruslina. *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*. Total Media. Jakarta. 2013. Hlm. 47

minyak dan gas bumi merupakan salah satu sumber kekayaan alam yang potensial bagi pemasukan negara, pemerintah dan DPR menyepakati penerimaan negara pada tahun 2013 dari sektor migas sebesar US\$ 31,7 miliar (dengan kurs acuan dalam APBN Rp 9.300 per dolar AS) berarti penerimaan dari sektor migas mencapai Rp 294,81 triliun atau 19,27 % dari target penerimaan negara 2013 Rp 1.529,7 triliun.³ Menilai dari potensial sektor migas ini, maka pemerintah perlu pengaturan dalam pengelolaannya.

Pengaturan akan pengelolaan minyak dan gas bumi telah mengalami perubahan-perubahan yang panjang dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyat dengan berdasarkan pada azas ekonomi kerakyatan dan azas kekeluargaan. Pengaturan akan pengelolaan minyak dan gas bumi dimulai sejak berlakunya *Indische Mijnwet* 1899, pada masa penjajahan Belanda. Kemudian setelah 15 tahun Indonesia merdeka, dibentuklah Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, yang menghapuskan sistem pertambangan minyak dan gas bumi sebelumnya. Dalam pelaksanaan undang-undang tersebut negara membentuk badan khusus pengelola minyak dan gas bumi, melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 dibentuk yaitu Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA). Badan khusus ini memainkan peran ganda yakni sebagai

³ Investor Daily Indonesia, *Penerimaan Negara dari ESDM Rp415,20 Triliun*, dalam <http://www.investor.co.id/energy/penerimaan-negara-dari-esdm-rp41520triliun/> 51454 diakses pada tanggal 24 Februari 2014 pukul 22.00 WIB

regulator bagi mitra yang menjalin kerja sama melalui mekanisme Kontrak Kerja Sama (KKS) di wilayah kerja (WK) PERTAMINA. Dan bertindak sebagai operator karena yang menggarap sendiri sebagian wilayah kerjanya.⁴

Pada tahun 2001, pemerintah menyusun kembali akan pengaturan minyak dan gas bumi, dengan membentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Undang-Undang Migas ini memuat pembentukan badan pelaksana kegiatan pengolahan migas yang dikenal dengan Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) yang dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi (BP Migas). Badan khusus ini melaksanakan peran negara (Badan Pelaksana) dalam mengatur dan mengawasi kegiatan eksploitasi dan eksplorasi dan mengambil alih peran PERTAMINA pada kegiatan usaha hulu dalam rangka mengatur dan menjalankan fungsi administrasi. Namun Undang-Undang Migas ini juga dianggap bertentangan dengan konstitusi Indonesia, maka berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 memutuskan untuk membatalkan frasa “Badan Pelaksana” pada undang-undang tersebut sehingga BP Migas tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Pada amar putusan tersebut, hakim Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pemerintah untuk tetap

⁴Pertamina.E.P dalam <http://www.pertamina-ep.com/Tentang-PEP/Sekilas-Perusahaan/Sejarah-Kami> diakses pada tanggal 27 April 2014 pukul 01.34 WIB

melaksanakan pengolahan migas bersama kementerian terkait selama undang-undang migas yang baru belum dibentuk. Maka pemerintah mengambil tindakan dengan menetapkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pembentukan Satuan Kerja Khusus Sementara Pengelola Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKSP Migas) sebagai pengganti BP Migas. Pemerintah kemudian mempertegas pengalihan tugas, fungsi dan organisasi BP Migas berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Kemudian berdasarkan Perpres Nomor 9 Tahun 2013, maka Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) membentuk surat keputusan yaitu Kepmen ESDM Nomor 9 Tahun 2013 yang menyatakan pembentukan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas). SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan supaya pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Maka dalam perjalanan sejarah pengelolaan minyak dan gas bumi, Indonesia telah mengalami empat tahap perubahan, apakah setiap tahap

perubahan ini telah sesuai dengan ketentuan hukum mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi? Berdasarkan uraian perubahan pengaturan di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dalam suatu penelitian hukum yang berjudul TINJAUAN YURIDIS PERUBAHAN PENGATURAN PERAN DAN FUNGSI BADAN KHUSUS PELAKSANA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI MENURUT KETENTUAN HUKUM TENTANG PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut diatas maka penulis merumuskan masalah yang akan diangkat adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan pengaturan peran dan fungsi badan pelaksana kegiatan hulu minyak dan gas bumi?
2. Bagaimana akibat hukum pengaturan perubahan peran dan fungsi badan pengelola minyak dan gas bumi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Penelitian yang dilakukan ini bertujuan:

- a. Untuk mendeskripsikan perubahan pengaturan peran dan fungsi badan pelaksana kegiatan hulu minyak dan gas bumi
- b. Untuk mendeskripsikan akibat hukum dari perubahan pengaturan peran dan fungsi badan pengelola minyak dan gas bumi.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi ilmu pengetahuan bagi masyarakat umumnya terutama mahasiswa fakultas hukum khususnya mahasiswa bagian Hukum Administrasi dan Ketatanegaraan.

b. Secara praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan, dan masukan bagi pihak yang memerlukan khususnya bagi masyarakat, pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dalam badan usaha pengelolaan minyak dan gas bumi.

D. Kerangka Pemikiran

Sebagaimana diamanatkan konstitusi bahwa Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, bagi suatu negara yang mempunyai prinsip sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), maka secara normatif, tentunya ketentuan tersebut merupakan tuntutan imperatif. Secara imperatif, dengan ditetapkannya Pasal 33 UUD 1945 sebenarnya telah digariskan suatu kebijakan nasional yang tegas untuk melakukan transformasi ekonomi dan transformasi sosial.⁵

Demikian juga halnya pengelolaan minyak dan gas bumi, telah melalui tranformasi ekonomi melalui peraturan perundang-undangan yang

⁵ Eli Ruslina . *Op. Cit* .Hlm 41

dibentuk dalam rangka melaksanakan amanat konstitusi. Dalam tiap transformasi tersebut, pengelolaan migas membentuk badan pelaksana serta sistem yang digunakan. Lazimnya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, bersumber dari suatu kewenangan, baik bersifat atribusi maupun yang bersifat delegasi.⁶ Dengan memahami prinsip-prinsip tentang peraturan perundang-undangan, khususnya pada fungsi, dasar kewenangan dan materi muatan (substansi), maka terlihat bahwa; (1) fungsi peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah untuk menyelenggarakan fungsi legislatif. (2) Kemudian dilihat dari dasar kewenangannya bersumber dari atribusi dan delegasi. (3) Sedangkan dilihat dari materi muatan (substansi), peraturan perundang-undangan berisi ketentuan yang mengatur tata kehidupan masyarakat yang mendasar, yang dapat mengurangi, membatasi hak asasi warga negara, berisi norma suruhan/larangan serta dapat memuat sanksi pidana dan sanksi lainnya.⁷

Pelaksanaan industri migas nasional, bergantung pada dasar hukum yang tangguh dan berkualitas. Dengan melihat dasar hukum dari tahapan-tahapan pelaksanaan industri migas, maka penelitian ini penulis mengambil dasar-dasar pemikiran sebagai berikut:

1. Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan

⁶ Yuliandri. *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2010, Hlm 43

⁷ Ibid. Hlm 44

peraturan perundang-undangan yang baik, yang juga dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan sebagai berikut:⁸

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Menurut Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa, asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum yang berlaku (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian aturan hukum yang berlaku (uji materil). Kemudian A. Hamid S. Attamimi menjelaskan, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukan, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁹

Kata pembentukan undang-undang merupakan rangkaian kata yang dapat diartikan sebagai proses pembuatan undang-undang yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan,

⁸ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹ A. Hamid S. Attamimi, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta. 1990 *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, dikutip oleh Yuliandri. *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2010, Hlm 14

perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

2. Peran Dan Fungsi Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak Dan Gas Bumi (SKK Migas)

Dengan dibubarkannya Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 pada tanggal 13 November 2012, menimbulkan kekosongan regulator dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, baik di bidang eksploitasi dan eksplorasi. Sebelumnya Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP MIGAS) adalah lembaga independen yang dibentuk pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 16 Juli 2002 sebagai pembina dan pengawas Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) di dalam menjalankan kegiatan eksplorasi, eksploitasi dan pemasaran migas Indonesia. Dengan menyesuaikan akan perkembangan globalisasi industri ekonomi, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, demi menyelenggarakan pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia yang teratur dan menjaga kepastian hukum, serta menjalankan amanat Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.¹⁰ Dengan didirikannya BP Migas melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta Peraturan Pemerintah

¹⁰ I. G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Dan Undang-Undang Dan Peraturan Pelaksanaan Di Bidang Usaha*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2003, Hlm 12

Nomor 42 tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, masalah pengawasan dan pembinaan kegiatan Kontrak Kerja Sama yang sebelumnya dikerjakan oleh PERTAMINA selanjutnya ditangani langsung oleh BP MIGAS sebagai wakil pemerintah.¹¹

Dan setelah putusan tersebut, dengan mempertimbangkan masih ada 353 kontrak, baik kontrak kerjasama maupun kontrak penjualan migas, yang akan menimbulkan kerugian yang diderita negara mencapai Rp300 triliun per tahun.¹² Dan untuk mengisi kekosongan regulator dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, baik di bidang eksploitasi dan eksplorasi maka pemerintah membentuk satuan kerja khusus sementara yang disebut SKK Migas. Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) adalah institusi yang dibentuk oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan supaya pengambilan sumber daya alam minyak dan gas

¹¹ Wikipedia Bahasa Indonesia. *Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi* pada http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pelaksana_Kegiatan_Usaha_Hulu_Minyak_dan_Gas_Bumi#Wewenang_BPMIGAS diakses pada hari Kamis tanggal 20 Februari 2014, pada pukul 23.42 WIB

¹²Hukum_Online_Pemerintah_Jamin_Bisnis_Migas dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50a7c28fde2c3/pemerintah-jamin-bisnis-migas> di akses pada hari Rabu tanggal 2 April 2014 pukul 08.41 WIB

bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹³

Dalam melaksanakan tugas tersebut, SKK Migas menyelenggarakan fungsi :¹⁴

- a. memberikan pertimbangan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
 - b. melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
 - c. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk mendapatkan persetujuan;
 - d. memberikan persetujuan rencana pengembangan selain sebagaimana dimaksud dalam poin sebelumnya;
 - e. memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
 - f. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama; dan
 - g. menunjuk penjual minyak bumi dan/atau gas bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi
- Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi oleh Mahkamah Konstitusi telah melalui beberapa tahapan, dan dengan putusan yaitu:

¹³ Wikipedia Bahasa Indonesia. *Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi* pada http://id.wikipedia.org/wiki/Satuan_Kerja_Khusus_Pelaksana_Kegiatan_Usaha_Hulu_Minyak_dan_Gas_Bumi diakses pada hari Kamis tanggal 20 Februari 2014, pukul 23.44 WIB

¹⁴ Ibid

- a. Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, yang diputuskan pada tanggal 21 Desember 2004
- b. Putusan Nomor 20/PUU-V/2007, yang diputuskan pada tanggal 17 Desember 2007
- c. Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, yang diputuskan pada tanggal 13 November 2012

Pada tahun 2012 sepuluh organisasi masyarakat Islam dan 32 perseorangan yang dipimpin oleh Prof. Dr. H.M. Din Syamsudin, M.A., Ketua Umum Muhammadiyah mengajukan pengujian UU Migas tersebut. Pemohon berpendapat bahwa berdirinya BP Migas dengan UU Migas 2001 telah mengurangi peran negara terhadap sumber daya alam, yang berakibat telah dilanggarnya Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

Pada amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan :

- a. Frasa dengan Badan Pelaksana dalam Pasal 11 Ayat 1, frasa melalui Badan Pelaksana dalam Pasal 20 Ayat 2, frasa berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan dalam Pasal 21 Ayat 1, frasa Badan Pelaksana dan dalam Pasal 49 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

¹⁵ Simon Butt dan Fritz Edward Siregar. *Analisis Kritik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-X/2012*. Mimbar Hukum. Vol 25 Nomor 1 Februari 2013 Hlm 2

- b. Seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- c. Seluruh hal yang berkaitan dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan
- d. Fungsi dan tugas Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh pemerintah Cq kementerian terkait sampai diundangkannya undang undang yang baru yang mengatur hal tersebut.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan konstitusi bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama terletak pada negara dengan melakukan pengelolaan secara langsung terhadap migas, penguasaan negara tingkat kedua yaitu negara membuat kebijakan dan pengurusan, penguasaan negara tingkat ketiga yaitu negara melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan. Namun, UU Migas mengkonstrusikan BP Migas sebagai organ pemerintah hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan migas sedangkan pengelolaan migas secara langsung pada sektor hulu dilakukan oleh badan usaha milik negara maupun badan usaha bukan milik negara berdasarkan prinsip persaingan usaha

yang sehat, efisien, dan transparan. Ini berarti bahwa hubungan BP Migas sebagai representasi negara dengan badan usaha-badan usaha tersebut dalam pengelolaan migas telah mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam migas, sehingga negara tidak dapat menjalankan kewenangannya dalam fungsi pengelolaan pengelolaan migas untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hubungan tersebut bertentangan dengan amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selain itu menurut Mahkamah Konstitusi, penguasaan negara terhadap migas akan efektif apabila Pemerintah secara langsung memegang fungsi regulasi dan kebijakan (*policy*) tanpa ditambahi dengan pembentukan BP Migas sehingga seluruh aspek penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 terlaksana. Pengelolaan sumber daya alam migas harus dalam bentuk pengorganisasian negara yang disusun berdasarkan rasionalitas birokrasi yang efisien dan tidak menimbulkan peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Ini dikaitkan dengan keberadaan BP Migas dan pola hubungan di dalamnya maka BP Migas sangat berpotensi untuk terjadinya inefisiensi dan diduga, dalam praktiknya, telah membuka peluang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sehingga keberadaan BP Migas tidak konstitusional, bertentangan dengan tujuan negara tentang pengelolaan sumber daya alam dalam pengorganisasian pemerintahan. Selama ini belum ada bukti

penyalahgunaan kekuasaan di dalam BP Migas, tetapi keberadaan BP Migas tersebut inkonstitusional karena berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tertanggal 20 September 2007, sesuatu yang berpotensi melanggar konstitusi pun bisa diputus oleh Mahkamah sebagai perkara konstitusionalitas.¹⁶

4. Teori Kelembagaan dan Kebijakan

Kebijakan dan kelembagaan (institusi) sulit dipisahkan, seperti dua sisi sekeping mata uang. Kebijakan yang bagus tetapi dilandasi kelembagaan yang jelek tidak akan membawa proses pembangunan mencapai hasil secara maksimal. Demikian juga sebaliknya, kelembagaan yang bagus tetapi kebijakannya tidak mendukung juga membuat tujuan pembangunan sulit dicapai sesuai harapan. Pengalaman menunjukkan bahwa kegagalan pembangunan seringkali bersumber dari kegagalan negara dan pemerintah dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan yang benar serta mengabaikan pembangunan kelembagaan yang seharusnya menjadi dasar dari seluruh proses pembangunan baik sosial, ekonomi, politik, teknologi

¹⁶Shantika Putusan MK atas Uji Materi Undang-Undang Migas pada <http://shantidk.wordpress.com/2012/12/12/putusan-mk-atas-uji-materi-uu-migas/> diakses pada hari Minggu tanggal 27 April 2014 pada pukul 03.13 WIB.

maupun pengelolaan sumber daya alam. Ringkasnya kegagalan terjadi karena tata kelola pemerintahan yang buruk.¹⁷

Institusi atau kelembagaan adalah pusat dari teori kebijakan dan institusi dianggap sebagai unsur untuk pembuatan dan pembentuk kebijakan. Misalnya kebanyakan kebijakan ditetapkan dalam bentuk aturan dan ketetapan yang merupakan unsur-unsur utama dalam kelembagaan.¹⁸

Sedangkan kebijakan adalah intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara pemecahan masalah dalam pembangunan dan mendukung proses pembangunan yang lebih baik. Kebijakan adalah upaya, cara dan pendekatan pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan yang sudah dirumuskan. Kebijakan bisa juga merupakan upaya pemerintah untuk memperkenalkan model pembangunan baru berdasarkan masalah lama. Kebijakan juga adalah upaya untuk mengatasi kegagalan dalam proses pembangunan, seperti kegagalan kebijakan itu sendiri, kegagalan pemerintah dan negara, kegagalan dalam bidang kelembagaan, kegagalan dalam ekonomi, perdagangan dan pemasaran dan sebagainya.¹⁹

Salah satu bentuk kebijakan yang sering dilakukan pemerintah dalam rangka proses pembangunan adalah mengadakan perjanjian

¹⁷Nandang Sudrajat, *Op Cit*, hlm 56

¹⁸Harjono. *Lembaga Negara dalam UUD 1945*. Jurnal Konstitusi. Vol 4 Nomor 2 Juni 2007 Hlm 7

¹⁹ Leo Agustinus. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung. 2012. Hlm 2-3

perdata dengan mengikat harta kekayaan alam. Dalam pelaksanaan perjanjian tersebut pemerintah dianggap berkedudukan sejajar dengan lawan kontraknya (*staat op gelijke voet al seen privat person*), sehingga karena status yang sejajar ini akan memberikan jaminan bahwa pemerintah yang bersangkutan itu tidak dalam berkedudukan yang diistimewakan (tidak *geprevilgieerd*) baik waktu menyusun maupun pada waktu melaksanakan isi perjanjian tersebut.²⁰

Namun ada kesamaan yang perlu diperhatikan dalam memahami kelembagaan dan kebijakan, yaitu:²¹

- a. Memperhatikan atau menyangkut perilaku, norma, etika dan nilai perorangan dan organisasi
- b. Dapat dituangkan dalam peraturan dan memerlukan peraturan untuk implementasinya
- c. Memerlukan instrumen atau perangkat tertentu untuk melaksanakannya
- d. Memerlukan wadah berupa pranata atau organisasi untuk menjalankannya.
- e. Menjadi landasan yang fundamental untuk pembangunan.
- f. Implementasi memerlukan tindakan kolektif yang memerlukan solidaritas dan kohesi antara anggota.

5. Teori Keabsahan

Kewenangan merupakan salah satu aspek penting dalam ilmu hukum tata pemerintahan (*bestuursrecht*). Secara sederhana, kewenangan dapat kita artikan sebagai “hak yang bersifat khusus yang diberikan kepada aparat negara untuk memaksakan kehendaknya”.

²⁰ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara Bogor - Jakarta, 1995. Hal 105.

²¹ Tony Djogo, Didik Suharjito dan Martua Sirait, *Bahan Ajar : Kelembagaan dan Kebijakan*. Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara Bogor – Jakarta. 2003. Hlm 13-14

Pemaksaan di sini merupakan hak yang melekat secara otomatis (*ex-officio*) bagi aparatur pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Terdapat 2 (dua) jenis kategori kewenangan dalam tata pemerintahan, antara lain ;

1. Kewenangan yang bersifat atributif (*original*), yaitu kewenangan aparatur pemerintahan yang bersifat permanen yang langsung diberikan atau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan; dan
2. Kewenangan non atributif (*non original*), yaitu kewenangan aparatur pemerintahan yang diperoleh dari pelimpahan wewenang, yang terdiri dari 2 (dua) bentuk, yakni baik pelimpahan wewenang dalam bentuk mandat, maupun pelimpahan wewenang dalam bentuk delegasi.

Akan tetapi, dalam menjalankan kewenangan dari aparatur pemerintah, terdapat pembatasan-pembatasan yang diperlukan agar di dalam menjalankan kewenangannya tersebut, aparatur pemerintah tidak menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya (*abuse of power*). Untuk itu, diperlukan suatu kategori atau bentuk pengetahuan terhadap kategori, kapan sebuah kewenangan dianggap tidak sah atau tidak berjalan sebagaimana ketentuan yang ada.

Secara umum, kewenangan aparatur pemerintahan dianggap tidak sah ketika :

1. Ratione Material, yakni kewenangan aparatur pemerintahan yang tidak sah dikarenakan substansi kewenangannya;
2. Ratione Locus, yakni ketidakwenangan seorang aparatur pemerintahan dikarenakan wilayah hukumnya;
3. Ratione Temporis, ketidakwenangan seorang aparatur pemerintahan dikarenakan lewat waktu, atau yang pada umumnya sering kita istilahkan daluarsa.

Dalam ranah Hukum Tata Pemerintahan (*bestuursrecht*), terdapat 3 (tiga) teori kebatalan (*nietig Theory*), yakni batal mutlak, batal demi hukum dan dapat dibatalkan. Ketiga teori ini memiliki perbedaan berdasarkan 2 (dua) aspek, yaitu ;

1. Berdasarkan akibat hukum yang muncul, yaitu akibat-akibat hukum yang mengikuti jika terjadi pembatalan. Hal tersebut merupakan *konsekuensi logis* yang muncul dan tidak dapat dihindari akibat pembatalan tersebut.
2. Pejabat yang berhak membatalkan, yaitu mengenai kewenangan pembatalan, dalam arti siapa pejabat yang berhak untuk melakukan proses pembatalan tersebut. Untuk lebih memudahkan kita dalam mengidentifikasi pejabat siapa saja yang memiliki hak untuk membatalkan, maka kita

membagi pejabat dalam bentuk yang sangat sederhana, yakni pejabat yudikatif, eksekutif dan legislatif.

E. Keaslian Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian ini, sudah ada beberapa penelitian yang berbentuk skripsi yang membahas tentang minyak dan gas bumi, antara lain :

1. Ricko Anugrah Setiawan. Universitas Esa Unggul. Jakarta. Tahun 2013.

Judul Skripsi : *Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Mengenai Pembubaran BP Migas Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.*

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimanakah kedudukan negara dalam mengelola sumber daya Minyak dan Gas Bumi menurut Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ?
 - b. Mengapa keberadaan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi dianggap inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi ?
2. Anggie Fauzi Setiawan. Universitas Padjadjaran. Bandung. Tahun 2013.

Judul Skripsi : *Analisis Yuridis Terhadap Production Sharing Contract Di Indonesia Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Minyak dan Gas Bumi.*

Rumusan Masalah :

- a. Bagaimana kedudukan para pihak dalam perjanjian Production Sharing Contract yang dibuat sebelum dan setelah Putusan Mahkamah Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Minyak dan Gas Bumi?

- b. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap para pihak dalam perjanjian Production Sharing Contract pasca Putusan Mahkamah Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Minyak dan Gas Bumi?
3. Andrew Steven Reymond Tumbelaka. Universitas Padjadjaran. Jawa Barat. Tahun 2013

Judul Skripsi : *Tinjauan Yuridisi Bentuk Badan Hukum Pengelola Minyak Dan Gas Bumi Sebagai Pengganti BP Migas Pasca Dikeluarkannya Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 3135 Tahun 2012.*

Rumusan Masalah :

- a. Bagaimanakah kedudukan SKK Migas sebagai pengganti BP Migas dalam melaksanakan kontrak-kontrak yang ada pasca dikeluarkannya Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 3135 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi?
- b. Bagaimana bentuk BUMN yang tepat untuk mengelola minyak dan gas bumi, sesudah dibubarkannya BP Migas terkait dikeluarkannya Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 3135 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi?

Dalam penelitian hukum ini, penulis melakukan penelitian terhadap perbandingan peran dan fungsi SKK Migas terhadap BP Migas pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

Penulis akan meneliti; (1) Peran dan fungsi BP Migas yaitu sebelum adanya Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 dan (2)

Peran dan fungsi SKK Migas pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian yang digunakan penulis merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang berhubungan dengan minyak dan gas bumi.²² Sebagaimana dasar pengertian penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan antara hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²³ Kemudian penelitian ini bersifat korelasional, di mana mempelajari dua variabel atau lebih, yakni sejauh mana variasi dalam satu variabel berhubungan dengan variasi variabel yang lain. Variabel dalam penelitian ini adalah dasar-dasar hukum pada tiap perubahan peran dan fungsi badan pengelola minyak dan gas bumi.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan pendekatan historis dan perundang-undangan. Pendekatan historis (*historical approach*) yang dilakukan untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang mendasari aturan hukum yang terkait.

²² Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 15.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm 35.

Pendekatan historis dilakukan guna memahami, bagaimana suatu perubahan terjadi. Sedangkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang terkhusus pada konstitusi dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum tentang minyak dan gas bumi.²⁴ Pendekatan ini dilakukan guna melihat bagaimana penafsiran konstitusi terhadap pembentukan undang-undang.

3. Bahan Hukum

a. Sumber bahan hukum primer

Sumber bahan hukum primer adalah sumber data yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
- 3) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
- 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, halaman 93

- 6) Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pembentukan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi
- 7) Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 9 tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas.
- 8) Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 3135 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Tugas, Fungsi Dan Organisasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Minyak Dan Gas Bumi.
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

b. Sumber bahan hukum sekunder

Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, adalah sebagai berikut:

- 1) Hasil karya pakar hukum, seperti beberapa Jurnal Mimbar Hukum dan Jurnal Konstitusi
- 2) Teori-teori hukum yaitu teori azas pembentukan undang-undang yang baik dan teori kelembagaan dan kebijakan serta teori keabsahan.
- 3) Situs resmi dari internet

- 4) Buku-buku bacaan sebagaimana yang terdapat pada daftar pustaka.
 - 5) Skripsi yang membahas tentang minyak dan gas bumi, yaitu skripsi karya Ricko Anugrah Setiawan, Andrew Steven Reymond Tumbelaka, dan Anggie Fauzi Setiawan yang dipaparkan pada keaslian penelitian.
- c. Sumber bahan hukum tersier

Sumber bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu antara lain :

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), karya W.J.S Poerwadarminta, penerbit Balai Pustaka 1984.

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan melakukan penelusuran literatur hukum dan informasi lainnya dilakukan dengan penelusuran melalui internet, pada beberapa website resmi SKK Migas dan ESDM serta website lainnya yang dimuat di dalam daftar pustaka. Sedangkan bahan hukum yang lainnya diperoleh di Perpustakaan Fakultas Hukum UNIB, Perpustakaan UNIB, dan Perpustakaan Daerah Bengkulu.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikelompokkan kemudian diseleksi, diklasifikasi

dan disusun secara sistematis sesuai dengan pokok-pokok permasalahan yang diangkat setelah itu diolah untuk mendapatkan bahan hukum yang benar.

6. Analisis Bahan hukum

Analisis Bahan dalam suatu penelitian adalah menguraikan atau memecah masalah yang diteliti berdasarkan bahan yang diperoleh kemudian diolah ke dalam pokok permasalahan yang diajukan. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teknik interpretasi sistematis, yakni adanya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dan berhubungan dengan Peraturan Perundang-undangan lain, dan tidak ada Undang-Undang yang berdiri sendiri lepas dari peraturan perundang-undangan lainnya. Menafsirkan Undang-Undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. .

Kemudian dianalisis tentang adanya kesesuaian antara *Indische MijnsWet* 1899, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 dan peraturan perundangan yang lainnya dengan Undang-Undang Dasar 1945. Bahan hukum yang ada, kemudian diolah dan dianalisa dalam bentuk interpretasi dengan cara menafsirkan bahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik permasalahan untuk disinkronisasikan secara vertikal dan horizontal .

BAB II

Peran dan Fungsi Badan Usaha Sebagai Regulator Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

A. Tinjauan Umum Tentang Peran Dan Fungsi Lembaga

Pengertian peran adalah pemain sandiwara; peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (dalam terjadinya hal atau peristiwa).²⁵ Kata "peran" juga kerap diucapkan banyak orang. Sering kita mendengar kata peran dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Atau "peran" dikaitkan dengan "apa yang dimainkan" oleh seorang aktor dalam suatu drama. Mungkin tak banyak orang tahu, bahwa kata "peran", atau *role* dalam bahasa Inggrisnya, memang diambil dari *dramaturgy* atau seni teater. Dalam seni teater seorang aktor diberi peran yang harus dimainkan sesuai dengan plotnya, dengan alur ceritanya, dengan lakonnya.²⁶

Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Karena itulah ada yang disebut dengan *role expectation*. Harapan mengenai peran seseorang dalam posisinya, dapat dibedakan atas harapan

²⁵ W. J. S. Poerwadarminta, *Op Cit* . Hlm 735

²⁶ Ana. *Pengertian Fungsi Dan Peran*. <http://ana-dgmcs.blogspot.com/2011/04/tugas-pengertian-fungsi-peran-dan.html> diakses pada hari Minggu tanggal 11 Mei 2014 pada pukul 17.46 WIB

dari si pemberi tugas dan harapan dari orang yang menerima manfaat dari pekerjaan/posisi tersebut.

Secara sosiologis, pengertian peran adalah dinamisasi dari status atau penggunaan hak-hak dan kewajiban, atau bisa juga disebut status subjektif. Kemudian ia mengatakan bahwa status adalah kedudukan subjektif yang memberikan hak dan kewajiban kepada orang yang mempunyai kedudukan tersebut. Peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status), sehingga apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran.²⁷

Sedangkan pengertian fungsi adalah jabatan (yang dilakukan); pekerjaan yang dilakukan.²⁸ Fungsi terkandung makna hak, wewenang dan kewajiban seseorang atau satuan badan organisasi atau badan hukum tertentu.²⁹ Dalam bidang pengelolaan minyak dan gas bumi, badan hukum ini juga berbentuk badan usaha, di mana badan usaha mempunyai fungsi yaitu:³⁰

1. Fungsi Komersial

Merupakan salah satu tujuan badan usaha adalah untuk memperoleh keuntungan. Untuk memperoleh keuntungan secara optimal, setiap badan usaha harus menghasilkan produk yang bermutu dan harga bersaing.

2. Fungsi Sosial

Fungsi sosial badan usaha berhubungan dengan manfaat badan usaha secara langsung atau tidak langsung terhadap kehidupan masyarakat.

²⁷ Soerjono Soekanto. *Loc Cit.* Hlm 43

²⁸ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 2008, Hlm 283

²⁹ Soerjono Soekanto. *Sosiologi : Satu Pengantar*. Rajawali Pers. Jakarta. 1990. Hlm 44

³⁰ Pengertian Ahli. *Pengertian, Jenis, Fungsi Badan Usaha* pada <http://www.pengertianahli.com/2014/01/pengertian-jenis-fungsi-badan-usaha.html> diakses pada hari Minggu tanggal 11 Mei 2014 pada pukul 18.00 WIB

Misalnya, dalam penggunaan tenaga kerja, hendaknya badan usaha lebih memprioritaskan tenaga kerja yang berasal dari lingkungan di sekitar badan usaha.

3. Fungsi Pembangunan Ekonomi

Badan usaha merupakan mitra pemerintah dalam pembangunan ekonomi nasional dan dapat membantu pemerintah dalam peningkatan ekspor dan sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam pemerataan pendapatan masyarakat.

B. Minyak dan Gas Bumi

Indonesia merupakan negara yang kaya akan cabang-cabang produksi yang didapat dari alam, salah satunya yaitu minyak dan gas bumi. Minyak bumi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *crude oil* sedangkan istilah gas bumi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *natural gas*.

Pengertian minyak bumi telah dijabarkan pada Pasal 3 huruf i The Petroleum Tax Code, 1997, di India, yang berbunyi ³¹

“Potroleum” means crude oil existing in its natural condition i.e. all kinds of hydrocarbons and bitumen, both in solid and in liquid form, in their natural state or obtained from Natural Gas by condensation or extraction, including distillate and condensate (when commingled with the heavier hydrocarbons and delivered as a blend at the delivery point) but excluding Natural Gas”.

Yang berarti bahwa potreleum adalah minyak mentah yang keberadaannya dalam bentuk kondisi alami seperti semua jenis hidrokarbon, bitumen, keduanya baik dalam dalam bentuk padat dan cair, yang diperoleh dengan cara kondensasi (pengembunan) atau digali, termasuk di dalamnya dengan cara distilasi (sulingan/saringan) atau kondensasi (pengembunan)

³¹ The Petroleum Tax Code 1997 di India merupakan aturan hukum bagi negara-negara penghasil minyak dan gas bumi, yang mengkompilasi ketentuan tertentu dari hukum yang berkaitan dengan pajak penghasilan, bea cukai, sentral cukai, harga, royalti dan biaya lisensi/sewa sebagaimana berlaku untuk kegiatan yang berkaitan dengan calon pelanggan atau ekstraksi atau produksi minyak bumi dan gas alam di sektor hulu di bawah Production Sharing Contract (Kontrak Bagi Hasil) yang ditandatangani pada atau setelah 1 April 1998 dalam hal New Exploration Licensing Policy (NELP) atau Kebijakan Perizinan Eksplorasi.

(bilamana berkaitan dengan hidrokarban yang sangat berat yang direktori sebagai bentuk campuran) tetapi tidak termasuk gas alam.³²

Berdasarkan dari pengertian minyak bumi pada The Petroleum Tax Code, 1997, di India, maka Indonesia menyatakan sepakat akan pengertian minyak bumi, yang selanjtnya dituangkan pada Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 adalah

“hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fase cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi.”

Untuk pengertian gas bumi pada Pasal 3 huruf g The Petroleum Tax Code 1997 India . Gas bumi adalah

“natural gas mean wet gas, dry gas, all other gaseous hydrocarbons and all substances contained therein, including sulphur, carbon dioxide, nitrogen and helium, which are produced from oil gas wells, excluding liquid hydrocarbons that are condensed or extracted from gas and are liquid at normal temperature and pressure condition, but including the residue gas remaining after the condensation or extraction of liquid hydrocarbons from gas.”

Dapat diterjemahkan bahwa gas alam berarti gas cair, gas kering, dan gas-gas hidrokarbon lainnya dan seluruh senyawa yang terdapat di dalamnya, termasuk belerang, karbondioksida, nitrogen dan helium yang diproduksi dari sumur minyak dan sumur gas, tidak termasuk hidrokarbon cair, yang dikondensasi atau diekstrak dari gas termasuk residu gas yang tersisa setelah proses kondensasi atau diekstraksi hidrokarbon cair dan gas). Definisi gas alam pada Pasal 3 huruf g *The Petroleum Tax Code*,1997, negara India

³² Salim H.S, *Hukum Pertambangan di Indonesia, Op Cit.* Hlm 277

sangat luas karena dalam definisi ini dijelaskan unsur-unsur gas alam dan proses produksinya. Proses produksi tersebut meliputi kondensasi dan ekstrak.³³

Selanjutnya akan pengertian gas bumi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 juga memiliki kesamaan konsep. Dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Gas Bumi adalah “ hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi.”

Unsur utama dalam gas bumi adalah hidrokarbon, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hidrokarbon merupakan adanya senyawa-senyawa organik di mana setiap molekulnya hanya mempunyai unsur *karbon dan hydrogen* saja. Karbon adalah unsur bukan logam yang banyak terdapat di alam, sedangkan hydrogen adalah gas tak berwarna, tak berbau, tak ada rasanya, menyesakkan, tetapi bersifat racun, dijumpai di dalam senyawa oksigen.³⁴

Industri minyak bumi mencakup pemrosesan global minyak bumi, mulai dari eksplorasi, ekstraksi, pengilangan, transportasi (biasanya melalui tanker minyak dan transportasi jalur pipa), serta pemasaran produk minyak bumi. Volume produk terbesar dari industri ini adalah bahan bakar minyak dan bensin. Minyak bumi juga menjadi bahan mentah banyak produk kimia seperti obat, pelarut, pupuk, pestisida, dan plastik. Industri ini biasanya dibedakan menjadi tiga komponen utama: hulu, menengah, dan hilir. Operasi menengah biasanya dimasukkan dalam kategori hilir.

³³Salim H.S, *Hukum Pertambangan di Indonesia, Op Cit.* Hlm 278-279

³⁴W. J. S. Poerwadarminta, *Op Cit.* Hlm 145

Pencarian minyak dan gas bumi merupakan upaya yang mahal biayanya dan mengandung risiko kegagalan jika tidak menemukan cadangan minyak yang ekonomis untuk diproduksi. Karena itu para investor di bidang ini berusaha mengetahui lebih dulu angka nisbah keberhasilan atau *success ratio* upaya eksplorasi di kawasan tertentu di masa lalu sebagai petunjuk awal. Pemerintah Indonesia mengundang kontraktor bagi hasil asing dan dalam negeri dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi karena mahalnya biaya eksplorasi.

C. Industri Hulu dan Hilir Migas

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu kegiatan Usaha hulu dan kegiatan usaha hilir yang ditetapkan pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

1. Kegiatan Usaha Hulu

Kegiatan usaha hulu 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. Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha, yaitu usaha eksplorasi dan usaha eksploitasi. Tujuan kegiatan eksplorasi adalah:³⁵

- a. Memperoleh informasi mengenai kondisi geologi
- b. Menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi

³⁵ H. Salim. H.S. *Hukum Pertambangan di Indonesia. Op Cit.* Hlm 285-286

- c. Tempatnya diwilayah kerja yang ditentukan. Wilayah kerja tertentu adalah daerah tertentu dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi. Yang dimaksud dengan wilayah hukum pertambangan Indonesia adalah seluruh wilayah :
- 1) Daratan;
 - 2) Perairan; dan
 - 3) Landasan kontinen Indonesia

Tujuan kegiatan eksploitasi adalah untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari wilayah kerja yang ditentukan, yang terdiri atas :³⁶

- a. Pengeboran dan penyelesaian sumur
- b. Pembangunan saran pengangkutan
- c. Penyimpanan
- d. Pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan
- e. Kegiatan lain yang mendukungnya

Total transaksi industri hulu minyak dan gas bumi (migas) pada 2013 tercatat sebesar USD57,8 miliar. Dana tersebut berasal dari para kontraktor kontrak kerja sama (KKKS) yang sudah berproduksi. Rinciannya, transaksi minyak sekitar USD31,3 miliar, gas pipa sebesar USD 12,4 miliar dan gas alam cair (liquefied natural gas/LNG) dan elpiji (liquefied petroleum gas/LPG) sebesar USD14,1 miliar.³⁷

2. Kegiatan Usaha Hilir

Kegiatan usaha hilir diatur dalam Pasal 1 Angka 10, Pasal 5, Pasal 7, Pasal 23 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.

³⁶ *Ibid*

³⁷ SindoNews. *Industri Hulu Migas Tingkatkan Peran Perbankan Nasional* dalam <http://ekbis.sindonews.com/read/2014/02/26/34/839372/industri-hulu-migas-tingkatkan-peran-perbankan-nasional> diakses pada tanggal 1 Mei 2014

Kegiatan hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha:³⁸

- a. Pengolahan, meliputi:
 - 1) Memurnikan
 - 2) Memperoleh bagian-bagian
 - 3) Mempertinggi mutu
 - 4) Mempertinggi nilai tambah minyak dan/atau gas bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan
- a. Pengangkutan, meliputi:
 - 1) Pemindahan minyak bumi, gas bumi dan/atau hasil olahannya
 - 2) Dari wilayah kerja atau dari tempat penampungan dan pengolahan
 - 3) Termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi
- b. Penyimpanan, meliputi:
 - 1) Penerimaan
 - 2) Pengumpulan
 - 3) Penampungan
 - 4) Pengeluaran minyak dan/atau gas bumi
- c. Niaga, meliputi:
 - 1) Pembelian
 - 2) Penjualan
 - 3) Ekspor
 - 4) Impor minyak bumi dan/atau
 - 5) Hasil olahan lainnya
 - 6) Niaga gas bumi melalui pipa.

Kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. Kegiatan usaha hilir 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 laba. Badan usaha baru dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat izin usaha dari pemerintah. Izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan usaha

³⁸ H. Salim. H.S. *Hukum Pertambangan di Indonesia. Op Cit.* Hlm 289

minyak dan gas bumi dan/atau kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibedakan atas:³⁹

- 1) Izin usaha pengolahan
- 2) Izin usah penguatan
- 3) Izin usaha penyimpanan
- 4) Izin usaha niaga

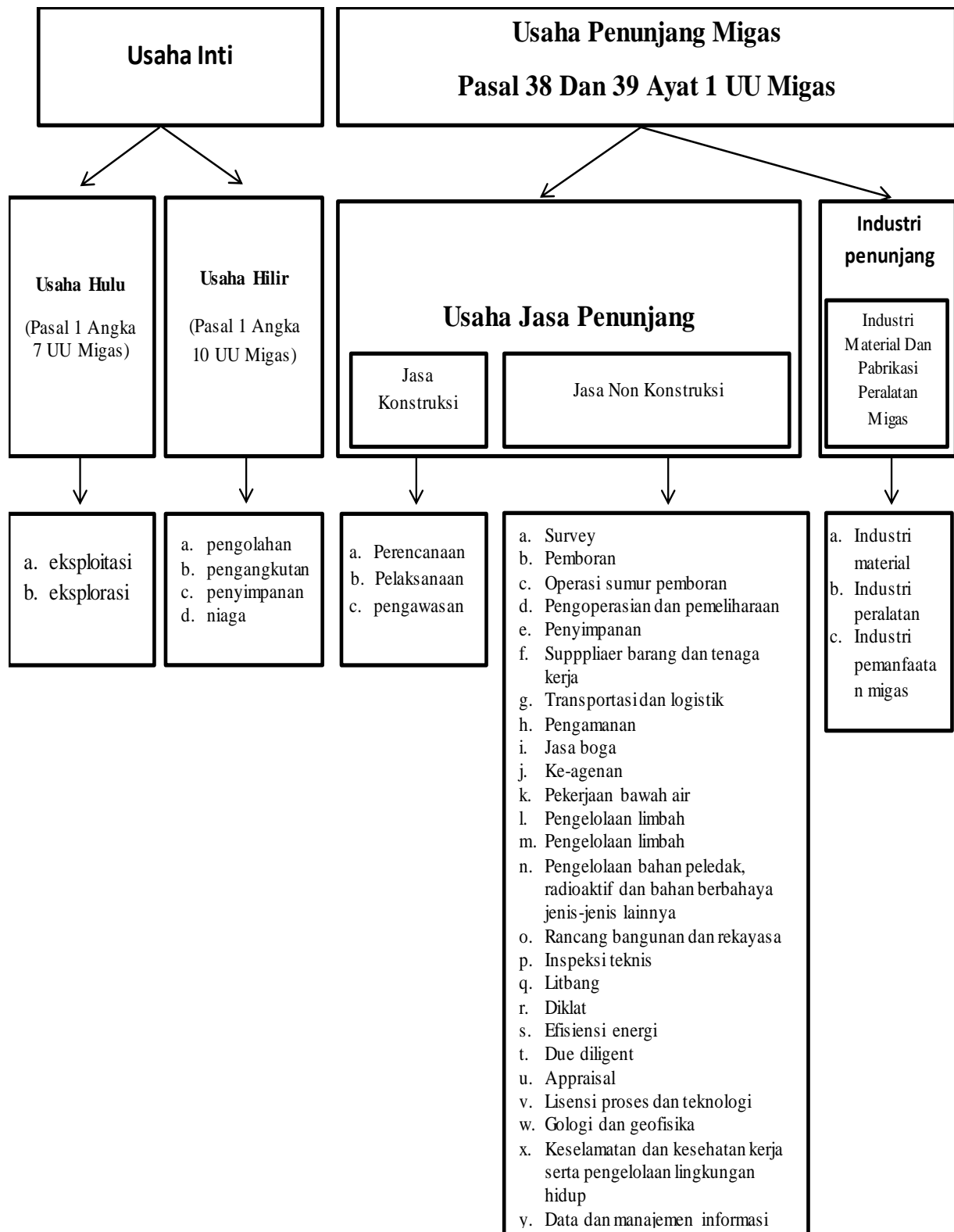
Kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, usaha kecil dan badan usaha swasta. Keempat jenis badan usaha ini dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin usaha dalam melakukan kegiatan usaha hilir.⁴⁰

Pada dasarnya jenis kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi menjadi 2 macam, yaitu kegiatan usaha hulu dan hilir, namun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi juga telah mengatur kegiatan usaha penunjang, yaitu pada Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Untuk selanjutnya pembagian akan bentuk-bentuk kegiatan pada pengelolaan minyak dan gas bumi terdapat dalam bagan berikut.

³⁹ H. Salim H.S, *Hukum Pertambangan di Indonesia. Op Cit.* Hlm 291-292

⁴⁰ *Ibid*

Bagan 1.0 Kegiatan Usaha Inti Dan Usaha Penunjang Minyak Dan Gas Bumi



Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

D. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Pada tahun 2012, Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan tepatnya pada tanggal 13 November 2012, delapan Hakim Konstitusi berpendapat mengambulkan permohonan 30 tokoh yang terdiri dari 12 organisasi kemasyarakatan (ORMAS) diantaranya Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsuddin, Lajnah Siyasiyah Hizbut Tahrir Indonesia, PP Persatuan Umat Islam, PP Syarikat Islam Indonesia, PP Lajnah Tanfidziyah Syarikat Islam, PP Al-Irsyad Al-Islamiyah, PP Persaudaraan Muslim Indonesia, Pimpinan Besar Pemuda Muslimin Indonesia, Al Jami`yatul Washliyah, Solidaritas Juru Parkir, Pedagang Kaki Lima, Pengusaha dan Karyawan (SOJUPEK), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia dan IKADI dalam pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi ini, dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012. Amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa frasa “Badan Pelaksana” pada UU MIGAS bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mereka menilai UU Migas membuka liberalisasi pengelolaan MIGAS karena sangat dipengaruhi pihak asing dan memberikan peluang besar untuk melawan hukum.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 beberapa permasalahan konstitusional yang diajukan dalam permohonan, yaitu:

1. Kedudukan dan wewenang Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi, selanjutnya disebut BP Migas;
2. Kontrak kerja sama Migas;
3. Frasa “yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan”;
4. Posisi BUMN yang tidak bisa lagi monopoli;
5. Larangan penyatuan usaha hulu dan hilir;
6. Pemberitahuan KKS kepada DPR;

Dengan pertimbangan 6 (enam) point yang disampaikan oleh pemohon tersebut maka Hakim Konstitusi memutuskan pada amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, yang menyatakan:

- a. Frasa dengan Badan Pelaksana dalam Pasal 11 Ayat 1, frasa melalui Badan Pelaksana dalam Pasal 20 ayat 2, frasa berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan dalam Pasal 21 ayat 1, frasa Badan Pelaksana dan dalam Pasal 49 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- b. Seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

- c. Seluruh hal yang berkaitan dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan
- d. Fungsi dan tugas Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh pemerintah Cq kementerian terkait sampai diundangkannya undang undang yang baru yang mengatur hal tersebut.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan konstitusi bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama terletak pada negara dengan melakukan pengelolaan secara langsung terhadap migas, penguasaan negara tingkat kedua yaitu negara membuat kebijakan dan pengurusan, penguasaan negara tingkat ketiga yaitu negara melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan. Namun, Undang-Undang Migas mengkonstruksikan BP Migas sebagai organ pemerintah hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan migas sedangkan pengelolaan migas secara langsung pada sektor hulu dilakukan oleh badan usaha milik negara maupun badan usaha bukan milik negara berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, efisien, dan transparan. Ini berarti bahwa hubungan BP Migas sebagai representasi negara dengan badan usaha-badan usaha tersebut dalam pengelolaan migas telah mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam migas, sehingga negara tidak dapat menjalankan kewenangannya dalam fungsi pengelolaan pengelolaan migas untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hubungan

tersebut bertentangan dengan amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selain itu menurut Mahkamah Konstitusi, penguasaan negara terhadap migas akan efektif apabila Pemerintah secara langsung memegang fungsi regulasi dan kebijakan (policy) tanpa ditambahi dengan pembentukan BP Migas sehingga seluruh aspek penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 terlaksana. Pengelolaan sumber daya alam migas harus dalam bentuk pengorganisasian negara yang disusun berdasarkan rasionalitas birokrasi yang efisien dan tidak menimbulkan peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Ini dikaitkan dengan keberadaan BP Migas dan pola hubungan di dalamnya maka BP Migas sangat berpotensi untuk terjadinya inefisiensi dan diduga, dalam praktiknya, telah membuka peluang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sehingga keberadaan BP Migas tidak konstitusional, bertentangan dengan tujuan negara tentang pengelolaan sumber daya alam dalam pengorganisasian pemerintahan. Selama ini belum ada bukti penyalahgunaan kekuasaan di dalam BP Migas, tetapi keberadaan BP Migas tersebut inkonstitusional karena berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tertanggal 20 September 2007, sesuatu yang berpotensi melanggar konstitusi pun bisa diputus oleh Mahkamah sebagai perkara konstitusionalitas.

E. Tinjauan Umum tentang Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Minyak Dan Gas Bumi (SKK Migas)

Industri hulu minyak dan gas bumi (migas) menjadi tulang punggung ekonomi negara, industri ini memiliki pengaruh sangat besar akan perkembangan ekonomi bagi negara dan dunia internasional sebagai pengguna minyak dan gas bumi. Industri migas secara umum melakukan lima tahapan kegiatan, yaitu eksplorasi, produksi, pengolahan, transportasi, dan pemasaran. Lima kegiatan pokok ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu kegiatan hulu (*upstream*) dan kegiatan hilir (*downstream*). Kegiatan usaha hulu migas adalah kegiatan eksplorasi dan produksi, sedangkan kegiatan usaha hilir adalah pengolahan, transportasi, dan pemasaran.

Kegiatan industri hulu terdiri atas kegiatan eksplorasi dan produksi. Eksplorasi yang meliputi studi geologi, studi geofisika, survei seismik, dan pengeboran eksplorasi, adalah tahap awal dari seluruh kegiatan usaha hulu migas. Kegiatan ini bertujuan mencari cadangan baru. Jika hasil eksplorasi menemukan cadangan migas yang cukup ekonomis untuk dikembangkan, kegiatan eksplorasi akan dilanjutkan dengan kegiatan produksi.

Kegiatan produksi adalah mengangkat migas ke permukaan bumi. Aliran migas akan masuk ke dalam sumur, lalu dinaikkan ke permukaan melalui *tubing* (pipa salur yang dipasang tegak lurus). Pada sumur yang baru berproduksi, proses pengangkatan ini dapat memanfaatkan tekanan alami, tanpa alat bantu. Namun,

bila tekanan formasi tidak mampu memompa migas ke permukaan, maka dibutuhkan metode pengangkatan buatan.

Migas yang telah diangkat akan dialirkan menuju *separator* (alat pemisah minyak, gas, dan air) melalui pipa salur. Separator akan memisahkan minyak (*liquid*) dan gas. *Liquid* selanjutnya akan dialirkan menuju tangki pengumpul, sedangkan gas akan dialirkan melalui pipa untuk selanjutnya dimanfaatkan, atau dibakar, tergantung pada volume gas, harga gas, dan jarak ke konsumen gas.

Berldasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka badan pelaksana kegiatan usaha hulu migas dilaksanakan oleh BP Migas dan kegiatan hilir dilaksanakan oleh SKK Migas. Namun dengan dibubarkannya BP Migas, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 maka pemerintah membentuk SKK Migas untuk mengisi kekosongan regulator migas. Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) adalah institusi yang dibentuk oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Badan ini menggantikan BPMIGAS yang dibubarkan Mahkamah Konstitusi pada 13 November 2012 karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan supaya pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

BAB III

PERUBAHAN PERAN DAN FUNGSI BADAN PELAKSANA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Instansi administrasi merupakan sumber utama usulan perundang-undangan dibuat dalam suatu sistem hukum. Lebih jauh lagi, instansi administrasi tidak hanya mampu mengusulkan perundang-undangan yang dibutuhkan/diinginkan tetapi lebih dari itu secara aktif mereka mendekati dan berusaha untuk mendesak penggunaannya.⁴¹ Selama pelaksanaan kegiatan industri migas nasional, bangsa Indonesia telah mengalami empat tahapan perubahan regulasi, yaitu berdasarkan *Indische Mijnwet* 1899, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, yang selanjutnya disertai perubahan dalam sistem dan peran serta fungsi pengelola minyak dan gas bumi. Dalam teori pembentukan undang-undang, agar pembentukan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang tersebut yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.⁴² Berdasarkan teori tersebut, maka perubahan peran dan fungsi badan pengelola dapat dijabarkan sebagai berikut.

A. Menurut *Indische Mijnwet* 1899

Regulasi pertama yang mengatur tentang industri migas Indonesia dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1899, yaitu "*Indische Mijnwet*", adalah landasan hukum yang mengatur tentang

⁴¹ Leo Agustino. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. ALFABETA. Bandung. 2012. Hlm 34

⁴² Yuliandri. *Op Cit*. Hlm 29

pertambangan umum, undang-undang ini dikeluarkan oleh kolonial Belanda untuk pengelolaan sumber daya migas yang ada di Indonesia (pada masa penjajahan masih dikenal dengan sebutan Hindia Belanda).

Menurut ketentuan Pasal 5 A, pemerintah berwenang untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi serta mengadakan kerjasama dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak 5 A atau Sistem Konsesi.⁴³ Regulasi tersebut muncul setelah Pemerintah Hindia Belanda mulai menyadari besarnya pendapatan dari pengelolaan potensi migas yang ada di Indonesia. Dalam sistem ini, pemerintah tidak mempunyai wewenang untuk menentukan harga jual ataupun ketersediaan minyak dalam negeri. Perusahaan pertambangan tidak hanya diberikan kuasa pertambangan, tetapi diberikan pula hak menguasai hak atas tanah. Sistem konsesi ini telah ditambah dan dirubah dengan tujuan memperkuat kedudukan perusahaan minyak asing yang masih termasuk dalam kolonial Belanda.⁴⁴

Dalam pelaksanaannya, perusahaan migas selain dari kolonial Belanda dilarang mengeksplorasi dan mengeksploitasi pertambangan di Hindia Belanda. Hal ini kemudian menimbulkan protes dari Pemerintah Amerika yang diwujudkan dengan mengeluarkan “*General Leasing Act*” pada tahun

⁴³ Model kontrak kerja sama industri migas pada masa penjajahan adalah sistem konsesi (*concession*). Sistem ini merupakan model kontrak kerjasama tertua di dunia dalam bidang pertambangan. Amerika Serikat, Australia, Norwegia, Thailand, dan beberapa negara Timur Tengah juga menganut sistem konsesi. Di Indonesia, sistem ini terbentuk karena lahirnya *Indische Mijnwet* 1899, yang dibuat atas desakan pihak swasta untuk terlibat di dalam pengusahaan minyak dan gas bumi di Hindia Belanda.

⁴⁴ Perusahaan asing yaitu *Stanvac*, *Shell*, dan *Caltex*. Perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang asal mula terbentuk akan kultur kolonial Belanda. Namun pada tahun 1955 perusahaan-perusahaan ini mengambil corak Amerika dan berubah nama menjadi *Stavac Petroleum*, *Caltex Pacific* dan *Shell Petroleum*, yang menghilangkan 60% corak Belanda.

1920. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut serta berlandaskan pada Asas Non Diskriminasi maka Amerika berhak menolak permohonan konsesi perusahaan Belanda di Amerika jika permohonan konsesi perusahaan Amerika di daerah kekuasaan Belanda termasuk Hindia Belanda ditolak tanpa alasan yang benar dan jelas.

Dalam pelaksanaan industri migas nasional pada undang-undang ini tidak ada badan khusus yang dibentuk oleh pemerintah, karena seluruhnya diserahkan kepada perusahaan-perusahaan asing dalam bentuk kontrak Konsesi. Ini dikarenakan belum adanya kekuasaan negara terhadap wilayahnya karena Indonesia sendiri belum merdeka.

Seiring perjalanan kemerdekaan Indonesia, aturan-aturan dalam *Indische Mijnwet* tetap berlaku hingga lima belas (15) tahun Indonesia merdeka. dan pada masa awal kemerdekaan, pengelolaan sumber daya alam migas secara yuridis diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun penguasaannya adalah oleh negara dan pemanfaatannya adalah sepenuhnya untuk kepentingan rakyat. Dan berlandaskan konstitusi tersebut maka sektor migas berada di bawah kendali Menteri Perdagangan dan Industri yang mengarahkan kebijakannya untuk menarik minat investor demi terciptanya pertumbuhan ekonomi nasional.

Di tahun 1951, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Pertambangan, dengan tugas mempersiapkan rencana undang-undang pertambangan dan mengajukan usul mengenai pertambangan yang menguntungkan Pemerintah. Selanjutnya Mr. Mohammad Hasan selaku

Ketua Komisi Perdagangan dan Industri DPR telah melakukan penelitian yang menghasilkan 2 (dua) kesimpulan yaitu:⁴⁵

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 minyak asing menurut perjanjian Konsesi dan peraturan perpajakan yang berlaku.

Setelah terdapat kesepakatan antara pelaku industri migas asing dengan pemerintah atas mekanisme pengelolaan migas, Panitia Negara Urusan Pertambangan dua rancangan undang-undang mengenai migas.

Pada tahun 1960, kedua rancangan undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan sebagai pengganti “*Indische MijnWet*” dan Peraturan Pemerintah Pengganti (Perpu) Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Beberapa ahli mengatakan bahwa Perpu Nomor 37 Tahun 1960 pada dasarnya merupakan *Indische MijnWet* 1899 dalam versi Indonesia, artinya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Perpu tersebut merupakan adopsi dari ketentuan-ketentuan dalam *Indische MijnWet* 1899 dengan hanya mengganti otoritasnya saja, sebagai contoh : “Setiap kata Ratu dan Gubernur Jendral dalam *Indische Mijnwet* 1899, masing-masing diganti menjadi milik nasional dan pemerintah saja pada Perpu.”⁴⁶

⁴⁵ Sparkling Rengga. *Menyingkap Tabir Sejarah Pertambangan di Indonesia* dalam http://Sparkling_Rengga/Menyingkap_Tabir_Sejarah_Pertambangan_di_Indonesia.html diakses pada hari Kamis tanggal 15 Mei 2014 pukul 16.00 WIB

⁴⁶ Nandang Sudrajat. *Op Cit.* Hlm 53

B. Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

Pada dasarnya landasan pembentukan Undang-Undang Pertambangan Migas ini, sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan umum undang-undang ini adalah :⁴⁷

1. Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, bangsa Indonesia memberi kekuasaan kepada Negara Republik Indonesia untuk mengatur, memelihara dan menggunakan kekayaan nasional tersebut sebaik-baiknya, agar tercapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Adapun wewenang negara untuk menguasai itu meliputi penguasaan. Walaupun demikian tidaklah menyalahi kewenangannya, apabila negara menyerahkan pelaksanaan kekuasaan itu kepada yang dapat menjalankannya, asalkan negara dapat menjamin hubungan bangsa Indonesia dengan wilayahnya yang abadi itu serta kedudukan Negara Republik Indonesia yang diberikan hak menguasai kekayaan nasional tersebut.
2. Penyerahan pelaksanaan kekuasaan negara atas kekayaan nasional berupa bahan-bahan galian bumi tidaklah dapat dilakukan begitu saja. Di dalam undang-undang ini pelaksanaan kekuasaan negara disebut perusahaan, dan yang menjalankan perusahaan itu pelaksana perusahaan. Selanjutnya perusahaan minyak dan gas bumi hanya dapat diselenggarakan oleh negara dan pelaksanaan perusahaan itu hanya dapat dilakukan oleh Perusahaan Negara, agar kemanfaatan bahan galian minyak dan gas bumi dapat terjamin dalam rangka penyusunan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur dan dalam pembangunan Negara Republik Indonesia yang jaya.
3. Dalam pelaksanaan perusahaan minyak dan gas bumi, yang dapat diberikan kepada perusahaan negara adalah kuasa usaha pertambangan atau secara ringkas disebut Kuasa Pertambangan. Kuasa pertambangan yang dapat diberikan tidak meliputi hak-hak tanah permukaan bumi yang berdasarkan hukum-agraria nasional.
4. Hak konsesi dan hak-hak lain atas wilayah pertambangan minyak dan gas bumi berdasarkan *Indische Mijnwet* 1899, sebagaimana diubah dan ditambah, tidak berlaku lagi, oleh karena hak-hak itu tidak sesuai lagi dengan alam pikiran bangsa Indonesia. Kemudian perusahaan-perusahaan asing yang selama ini memperoleh hak-hak konsesi atas wilayah-wilayah pertambangan berdasarkan *Indische Mijnwet* tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

⁴⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

5. Akan tetapi, menimbang perindustrian minyak dan gas bumi masih membutuhkan permodalan yang amat besar dan keahlian yang mendalam dan meluas tentang cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi, maka dalam undang-undang ini masih diberi kemungkinan bagi perusahaan asing untuk bekerja di Indonesia ini sebagai kontraktor suatu perusahaan negara dengan syarat-syarat yang menguntungkan bagi bangsa dan negara. Hubungan antara perusahaan asing tersebut dengan perusahaan negara selanjutnya disebut sebagai Perjanjian Karya atau Kontrak Karya.
6. Undang-Undang ini tidak memuat ketentuan-ketentuan tentang isi perjanjian antara perusahaan negara dengan perusahaan asing sebagai kontraktor itu. Seluruhnya diserahkan kepada pemerintah, bagaimana menurut kebijaksanaannya, isi tiap-tiap Kontrak Karya, setelah pertimbangan penawaran-penawaran berbagai perusahaan-perusahaan asing terhadap suatu wilayah pertambangan tertentu beserta semua fakta-fakta yang ada.

Berdasarkan penjelasan umum tersebut, maka sistem konsesi dalam pengusahaan pertambangan tidak lagi digunakan karena dinilai memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi. Perusahaan minyak asing yang sebelumnya merupakan pemegang hak konsesi dapat meneruskan operasinya sampai berakhirnya tenggang waktu peralihan yang akan ditetapkan oleh pemerintah.⁴⁸ Kemudian pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, 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 migas pada saat itu beralih menjadi kontraktor perusahaan negara.

Dapat disimpulkan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, maka tidak ada lagi perusahaan pertambangan asing yang mempunyai hak pertambangan atas wilayah Indonesia, dan hanya

⁴⁸ Adrian Sutedi. *Op Cit.* Hlm 18

perusahaan negara yang mempunyai hak tersebut. Namun mengingat industri migas membutuhkan modal yang cukup besar dan tenaga ahli di bidang migas, maka Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 masih membuka kesempatan bagi Perusahaan Pertambangan Asing untuk bekerja sebagai Kontraktor Perusahaan Negara dengan Perjanjian Karya atau Kontrak Karya.

Pada tahun 1961, ada 3 (tiga) perusahaan minyak negara yang disahkan dalam , yaitu :⁴⁹

1. Perusahaan Negara (PN) PERMIGAN, yang bertanggung jawab atas pengelolaan “ladang-ladang minyak kecil di Jawa “(*Mining in Indonesia*)”.
2. Perusahaan Negara (PN) Pertambangan Minyak Indonesia (PERTAMIN), adalah distributor dalam negeri dan penyalur tunggal untuk Angkatan Darat.
3. Perusahaan Negara (PN) Perusahaan Minyak Nasional (PERMINA), yang bertanggung jawab atas ekspor minyak.

Pada tahun 1966, PN.PERMIGAN dibubarkan karena tuduhan adanya pengaruh masuknya Partai Komunis Indonesia (PKI), dan sebagai bentuk perubahan kelembagaan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1968 PN. PERTAMIN dan PN. PERMINA dileburkan menjadi PN.PERTAMINA. Pengelolaan yang dijalankan oleh PN. PERTAMINA tidak berjalan baik, hal ini tampak pada konsideran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang berbunyi

“Memperhatikan pengalaman serta hasil-hasil yang telah dicapai oleh P.N.PERTAMINA hingga saat ini, serta pula untuk menjamin kelancaran perkembangan usaha selanjutnya bagi suatu perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi negara yang sanggup dan mampu

⁴⁹ T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum. *Peranan Hukum dalam Perekonomian DI Negara Berkembang*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. 1986. Hlm 222-223

mengadakan kompetisi secara internasional, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara, maka perlu disiapkan dasar-dasar dan landasan kerja yang memadai, yang tidak cukup diatur dengan perundang-undangan yang telah ada.”⁵⁰

Maka melalui undang-undang tersebut PN.PERTAMINA berubah menjadi PERTAMINA sebagai satu-satunya perusahaan negara pemegang Kuasa Pertambangan di Indonesia.⁵¹ Berdasarkan undang-undang tersebut maka PERTAMINA mewarisi semua hak, kewajiban, aktiva dan pasiva PN Pertamina atau dengan kata lain semua peran dan fungsi dari PN Pertamina.⁵² Dalam undang-undang ini juga memuat prinsip-prinsip dasar PERTAMINA dalam menjalankan fungsinya, yaitu :

- a) PERTAMINA didirikan untuk menjalankan pengusahaan migas yang meliputi kegiatan eksplorasi, produksi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan serta bidang-bidang lain sepanjang berhubungan dengan pertambangan migas. PERTAMINA menguasai usaha hulu dan hilir minyak dan gas bumi
- b) PERTAMINA diberikan kuasa pertambangan atas seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sejauh menyangkut migas.
- c) PERTAMINA dapat bekerja sama dengan pihak lain dalam menjalankan pengusahaan eksploitasi dan eksplorasi pertambangan minyak dan gas bumi dalam bentuk *Production Sharing Contract*

⁵⁰ Konsideran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara

⁵¹ Pertamina EP dalam <http://www.pertamina-ep.com/Tentang-PEP/SekilasPerusahaan/Sejarah-Kami> diakses pada hari Minggu tanggal 27 April 2014 pukul 01.34 WIB

⁵² T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum . *Op Cit.* Hlm 224

d) Diaturnya struktur perusahaan, permodalan, kepengurusan dan pembukuan sedemikian rupa sehingga dapat menjamin penyelenggaraan perusahaan minyak dan gas bumi.

Dalam prinsip-prinsip ini, PERTAMINA memperoleh penguasaan penuh dan menyampingkan cita hukum kontitusional dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum tahun 2001, para pihak terlibat dalam penandatanganan kontrak adalah pelaku industri yang melibatkan pihak asing dan PERTAMINA yang berperan sebagai regulator sekaligus pelaku usaha. PERTAMINA sebagai pemegang hak monopoli dan dijalankan oleh para pihak yang dekat dengan militer atau berlatarbelakang militer, dipandang sebagai lembaga korup dan menjadi sapi perah selama rezim Presiden Soeharto.

Krisis moneter Asia yang dimulai sejak 2007 menghancurkan ekonomi Indonesia dan mendorong pengunduran diri Presiden Soeharto. Pihak donor internasional, seperti IMF (*International Monetary Fund*) mendorong Pemerintah Indonesia untuk mengurangi monopoli negara dan melakukan privatisasi terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi penting seperti air dan listrik, dengan harapan mampu meningkatkan kompetisi yang sehat dan menghasilkan pertumbuhan ekonomi, yang pada akhirnya mampu mengurangi korupsi dan mendorong percepatan investasi.⁵³

⁵³ Simon Butt dan Fritz Edward Siregar. *Op cit.* Hlm 3.

C. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Dalam menghadapi kebutuhan dan tantangan global, maka kegiatan usaha minyak dan gas bumi dituntut untuk lebih mampu mendukung kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dan dengan pertimbangan landasan tersebut maka negara Indonesia mengeluarkan undang-undang di bidang minyak dan gas bumi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Kemudian undang-undang ini juga memuat Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dalam rangka melaksanakan peran negara (Badan Pelaksana) dalam mengatur dan mengawasi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dan mengambil alih peran PERTAMINA yang mengatur dan menjalankan fungsi administrasi.

BP Migas merupakan organ pemerintah yang khusus, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang memiliki posisi strategis bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas migas khususnya kegiatan hulu (ekplorasi dan eksploitasi), yaitu fungsi pengendalian dan pengawasan yang dimulai dari perencanaan, penandatanganan kontrak dengan badan usaha, pengembangan wilayah kerja, persetujuan atas rencana kerja dan anggaran badan usaha, monitoring pelaksanaan kontrak kerja serta menunjuk penjual migas bagian negara kepada badan hukum lain. Kemudian untuk mempertegas pembentukan dari

BP Migas maka dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

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

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, ketentuan tentang badan pelaksana terdapat pada Pasal 1 Angka 23, Pasal 44 sampai Pasal 45. Pengertian akan badan pelaksana secara jelas pada Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang Migas yang berbunyi:

“Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi.”

Kedudukan badan pelaksana merupakan badan hukum milik negara. Badan hukum milik negara mempunyai status sebagai subyek hukum perdata dan merupakan institusi yang tidak mencari keuntungan serta dikelola secara professional. Fungsi dari badan pelaksana dalam Undang-Undang Migas ini terdapat pada Pasal 44 Ayat (2) yang berbunyi:

“Fungsi Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) 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.”

Selain itu pada Undang-Undang Migas ini juga menjabarkan tugas Badan Pelaksana yang terdapat dalam Pasal 44 Ayat (3) yang berbunyi:

- Tugas Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
- a. memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
 - b. melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
 - c. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
 - d. memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selain sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
 - e. memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
 - f. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
 - g. menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Dalam bidang usaha hulu migas, Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Migas menentukan bahwa penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (KP). Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Migas tersebut telah menentukan bahwa Kuasa Pertambangan (KP) adalah wewenang yang diberikan oleh negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Walaupun pemerintah mendapatkan KP dari negara namun KP tersebut dilimpahkan oleh pemerintah c.q Menteri kepada Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap untuk tiap-tiap Wilayah Kerja (WK) sebagaimana yang terdapat pada Pasal 12 Ayat (3) dan 13 Ayat (1) Undang-Undang Migas, sehingga negara akan tinggal menguasai sumber daya yang

masih bersifat abstrak dan belum terbukti kandungan *hydrocarbon*-nya (menunjukkan kualitas) apalagi volume migasnya.⁵⁴

Landasan hukum BP Migas diperkuat dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002. Status akan badan hukum BP Migas dijelaskan pada Pasal 2 Ayat (2) PP Nomor 42 Tahun 2002, yang berbunyi

“Badan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berstatus badan hukum milik negara”

Kedudukan BP Migas berdasarkan status badan hukum BP Migas ini juga dapat digolongkan pada lembaga nonstruktural. Lembaga nonstruktural adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada. Lembaga nonstruktural bertugas memberi pertimbangan kepada Presiden atau menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian.⁵⁵ Lembaga nonstruktural bersifat nonstruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian. Kepala lembaga nonstruktural umumnya ditetapkan oleh Presiden, tetapi lembaga nonstruktural dapat juga dikepalai oleh menteri, bahkan wakil Presiden atau Presiden sendiri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain adalah "dewan", "badan", "lembaga", "tim", dan lain-lain.

Fungsi badan pelaksana terdapat pada Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang yang berbunyi,

⁵⁴ Salim H S. Op cit. Hlm 295-296

⁵⁵ Wikipedia Bahasa Indonesia. *Lembaga Nonstruktural* pada http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_nonstruktural diakses pada hari Rabu tanggal 30 April 2014, pada pukul 11.34 WIB

“Badan Pelaksana mempunyai fungsi 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.”

Kemudian dalam menjalankan perannya, badan pelaksana memiliki wewenang yang terdapat dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 42

Tahun 2002, yang berbunyi:

Dalam menjalankan tugas, Badan Pelaksana memiliki wewenang:

- a. membina kerja sama dalam rangka terwujudnya integrasi dan sinkronisasi kegiatan operasional kontraktor Kontrak Kerja Sama;
- b. merumuskan kebijakan atas anggaran dan program kerja kontraktor Kontrak Kerja Sama;
- c. mengawasi kegiatan utama operasional kontraktor Kontrak Kerja Sama;
- d. membina seluruh aset kontraktor Kontrak Kerja Sama yang menjadi milik negara;
- e. melakukan koordinasi dengan pihak dan/atau instansi terkait yang diperlukan dalam pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu.

Jika dibandingkan peran dan fungsi BP Migas dengan PERTAMINA

maka terdapat perbedaan yang sangat signifikan dalam pengelolaan migas di

Indonesia, yang dapat dikelompokkan dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.0 Perbandingan Pengelolaan Migas menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001

Isu	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001
Pemegang Kuasa Pertambangan	Perusahaan Negara PERTAMINA	Kuasa Pertambangan diserahkan kepada pemerintah.
Hal-hal yang dikuasakan	Semua kegiatan usaha di bidang hulu dan di bidang hilir minyak dan gas bumi yang meliputi : eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/ pengilangan, pengangkutan, dan penjualan.	Hanya di bidang kegiatan hulu yang meliputi eksploitasi dan eksplorasi
Pelaksana Usaha	Pertamina sekaligus sebagai pelaksana usaha pertambangan dari hulu ke hilir. Semua perusahaan asing yang semula melaksanakan usaha berdasarkan sistem konsesi beralih menjadi Kontraktor Perusahaan Negara.	Dibentuk Badan Pelaksana untuk mengendalikan kegiatan usaha hulu dan Badan Pengatur untuk mengendalikan kegiatan usaha hilir. Sedangkan pelaksanaan usaha pertambangan dilakukan oleh Badan Usaha dan Badan Usaha Tetap.
Wewenang pembuatan Kontrak Kerja Sama	Dalam Pasal 12 Ayat (1) UU No. 8 Tahun 1971, Pertamina dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam bentuk " <i>Contract Production Sharing</i> " dengan syarat tertentu dan berlaku setelah disetujui oleh Presiden untuk kemudian diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.	BP Migas berwenang langsung dalam mengadakan dan melakukan penandatanganan kontrak dengan badan usaha

Sumber: CSPS Monographs on Conflict Management and Resolution Seri No. 1 Paper No.3 Juni 2009

D. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001

Sesuai dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, BP Migas dibubarkan karena menurut pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi, BP Migas hanya memiliki fungsi pengendalian dan juga pengawasan atas pengelolaan migas, namun tidak melakukan pengelolaan secara langsung.⁵⁶ Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan agar pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilakukan oleh pemerintah c.q Kementerian terkait mengingat banyaknya Kontrak Kerja Sama (KKS) yang telah ditanda tangani sebelumnya oleh BP Migas dan dapat menimbulkan kerugian yang sangat besar jika dibatalkan. Menanggapi hal tersebut maka pemerintah mengambil kebijakan melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, dimana pada Pasal 1, yang berbunyi

“Pelaksanaan tugas, fungsi dan organisasi Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi diahlikan kepada menteri terkait yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang minyak dan gas bumi, sampai dengan diterbitkannya peraturan yang baru”

. Kementerian yang dimaksud dalam hal ini adalah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), yang langsung membuat kebijakan mengenai migas melalui Keputusan Menteri (Kepmen) Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 3135 K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan

⁵⁶ Hukum Online. *MK: BP Migas Inkonstitusional* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50a2367d37e5c/mk--bp-migas-inkonstitusional/> akses pada hari Rabu tanggal 2 April 2014 pukul 08.46 WIB

Tugas, Fungsi dan Organisasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi pada tanggal 13 November 2012.

Dalam Keputusan Menteri tersebut, pada penetapan KESATU yang berbunyi,

“Mengalihkan tugas, fungsi dan organisasi dari Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Kepada Satuan Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.”

Berladaskan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 3135 K/08/MEM/2012 maka dibentuklah Satuan Kerja Khusus Sementara (SKSP) Migas. SKSP Migas ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) sebagaimana pada Penetapan KELIMA Kepmen ESDM Nomor 3135 K/08/MEM/2012.

Kemudian Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mengeluarkan Surat Keputusan Kedua, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 3136K/73/MEM/2012, yang bertujuan mengalihkan personil/pegawai dari BP Migas ke SKSP , Kepmen ESDM Nomor 3136K/ 73/ MEM/ 2012, memutuskan:

1. Wakil Kepala dan Deputi yang ada di BP Migas dialihkan ke Satuan Kerja Sementara dengan jabatan yang sama.
2. Seluruh pejabat dan pekerja di luar poin pertama dialihkan menjadi pekerja dengan jabatan yang sama di Satuan Tugas Sementara.

3. Pejabat dan pekerja yang ada di poin pertama dan kedua diberikan gaji, tunjangan jabatan sesuai ketentuan yang berlaku sebelum pengalihan.
4. Pejabat dan pekerja untuk tetap menjalankan tugas yang dibebankan seperti yang selama ini dijalankan.

Melihat akan bentuk SKSP yang masih belum tampak perubahan yang jelas dari BP Migas sementara itu pengelolaan migas yang tetap harus dilaksanakan, maka pada tahun 2013 pemerintah membentuk Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) Perpres Nomor 9 Tahun 2013 yang berbunyi,

”Satuan Kerja Khusus yang selanjutnya disebut SKK Migas melaksanakan penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dibawah pembinaan, koordinasi dan pengawasan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.”

Berdasarkan Perpres Nomor 9 Tahun 2013, maka Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral membentuk surat keputusan yaitu Keputusan Menteri Kepmen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 9 Tahun 2013 yang menyatakan pembentukan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).” SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan supaya pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara

dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

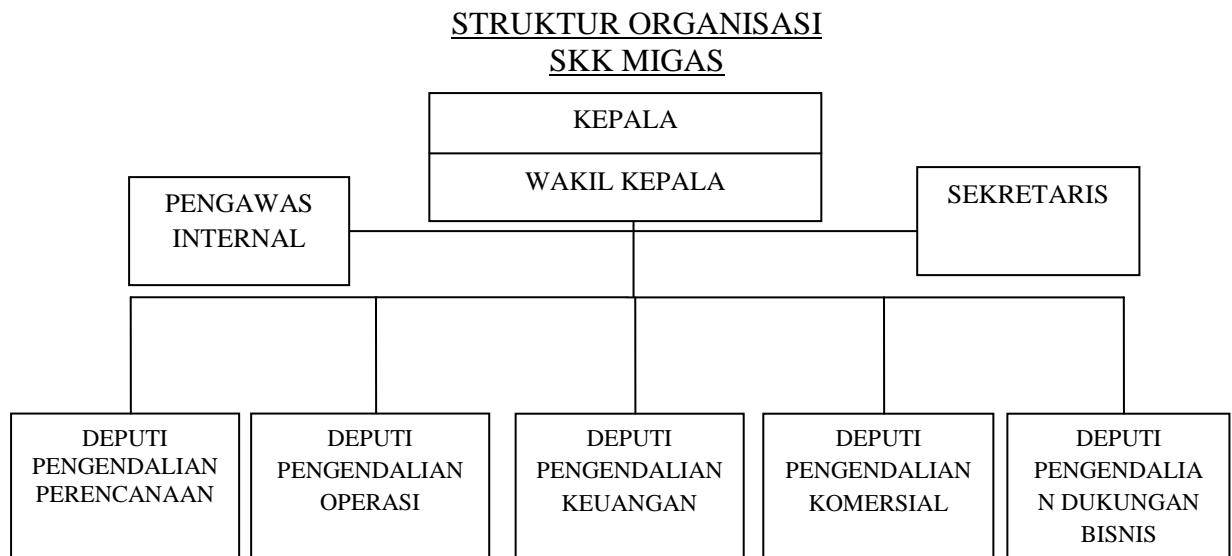
Dalam melaksanakan tugas, SKK Migas menyelenggarakan fungsi:

1. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral 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 Energi dan Sumber Daya Mineral untuk mendapatkan persetujuan;
4. Memberikan persetujuan rencana pengembangan selain sebagaimana dimaksud dalam poin sebelumnya;
5. Memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
6. Melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama; dan
7. Menunjuk penjual minyak bumi dan/atau gas bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Dalam pembentukan SKK Migas terlihat bahwa dari peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan tidak ada perbedaan antara BP Migas dengan SKK Migas kecuali dalam nama lembaga, tetapi tugas, fungsi, organisasi, pendanaan, aset, dan personalia masih sama. Sebagaimana terlampir dalam Lampiran I Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral

Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus
Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Bagan 2.0 Struktur Organisasi SKK Migas



Sumber : Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Di dalam struktur pada organisasi SKK Migas, tetap pada susunan sebagaimana struktur badan pengelola sebelumnya yaitu BP Migas. Adanya pengawas internal menunjukkan bahwa akan pengawasan dari segala aspek. Sehingga bukan hanya dari pengawasan eksternal saja. Selain itu SKK Migas yang berada di bawah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, bertanggung jawab kepada Menteri dan sebagai wakil pemerintah dalam menjalankan fungsi penguasaan negara.