

BAB IV

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

A. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagai Dasar Kebijakan Migas

Dalam negara hukum, suatu peraturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan.⁵⁷ Sebagaimana pengertian sederhana dari *Rechtstaat*, maka negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya, yang dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Ini dimaksud agar selama perkembangan dan perubahan terjadi, ketertiban dan keteraturan tetap terpelihara. Untuk itu salah satu unsur yang dimiliki oleh negara hukum adalah asas legalitas yang terimplementasi dalam bentuk adanya peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam mewujudkan konsep dan gagasan hukum.⁵⁸

Indonesia adalah sebuah negara hukum, hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa

⁵⁷ Abdul Latief. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah* dikutip oleh Ifrani. *Kajian Filsafat Hukum Tentang Kedudukan Hukum Dalam Negara Ditinjau Dari Prespektif Keadilan*. Jurnal Konstitusi. Vol. I. Nomor 1 November 2012. Hlm 79.

⁵⁸ Haeruman Jayadi. *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dikutip Ifrani. *Kajian Filsafat Hukum Tentang Kedudukan Hukum Dalam Negara Ditinjau Dari Prespektif Keadilan*. Jurnal Konstitusi. Vol. I. Nomor 1 November 2012. Hlm 80.

“Negara Indonesia adalah Negara hukum.” Disebutkan juga bahwa pemerintah Indonesia *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Sebagai konsekuensi logisnya, maka tatanan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada norma-norma hukum. Hukum ditempatkan sebagai “panglima” di atas bidang-bidang yang seperti politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain.⁵⁹ Melalui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 maka Indonesia mengatur dan mengawasi akan tiap bidang-bidang tersebut.

Khususnya di bidang ekonomi, dalam hal pengelolaan sumber daya alam maka Indonesia menempatkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pemimpin pemerintahan.⁶⁰

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 diletakkan pada dalam Bab XIV dengan judul “PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL” Maksudnya, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu sistem ekonomi yang pada cita-citanya bertujuan mencapai sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Republik Indonesia. Dalam pasal

⁵⁹ Ifrani. *Kajian Filsafat Hukum Tentang Kedudukan Hukum Dalam Negara Ditinjau Dari Prespektif Keadilan*. Jurnal Konstitusi. Vol. I. Nomor 1 November 2012. Hlm 81.

⁶⁰ Eli Ruslina, *Op.Cit.*, Hlm.3.

tersebut tersimpul dasar ekonomi, bahwa perekonomian haruslah dibangun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Contoh paling ideal ialah usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan ialah koperasi.

Pasal 33 UUD 1945 sebenarnya telah digariskan suatu kebijakan nasional yang tegas untuk melakukan transformasi ekonomi dan transformasi sosial. Mengenai transformasi ekonomi, dalam kehidupan ekonomi maka pada hakikatnya mengubah sistem ekonomi kolonial menjadi sistem ekonomi yang demokratis dan menyesuaikan dengan globalisasi ekonomi. Dalam tugas transformasi ekonomi ini, maka negara secara imperative harus memiliki komitmen tegas untuk menyusun perekonomian kearah paham ekonomi yang berdasar pada “usaha bersama dan asas kekeluargaan” dan meninggalkan paham ekonomi yang berdasarkan pada asas perseorangan.

Pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi,

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

Dalam Pasal 33 Ayat (1) tersebut yang menjadi dasar bahwa perekonomian disusun artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas (diatur oleh pasar). Selanjutnya pada asas kekeluargaan sebagai pernyataan

adanya tanggung jawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan dan kemakmuran bersama layaknya kekeluargaan (*brotherhood*).⁶¹

Kemudian pada Pasal 33 Ayat (2) menunjukkan bahwa adanya dua unsur yang penting, yang pertama yaitu unsur “yang penting bagi negara”. Unsur tersebut dapat diinterpretasikan dengan tanggung jawab negara yaitu untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagaimana cita-cita negara pada Alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur yang kedua yaitu “dikuasai oleh negara”, yang dapat diinterpretasikan bahwa dikuasai oleh negara tidak harus dimiliki oleh negara (boleh dimiliki oleh usaha swasta atau asing) yang hanya dapat diterima dalam konteks jiwa Pasal 33 UUD 1945. Maksudnya pemerintah benar-benar memegang kendali, sehingga Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dapat terlaksana. Namun mengenai ketentuan UUD 1945 dalam memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksud demi kekuasaan semata dari negara tetapi mempunyai maksud untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

Dasar hukum pengaturan hubungan negara dengan rakyat dalam penguasaan sumber daya alam terdapat pada Pasal 33 Undang-Undang

⁶¹ Elli Euslina. *Op Cit.* Hlm 46

1945 yang memuat ketentuan hak menguasai negara. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat hak menguasai negara selalu menjadi batu uji dalam pengujian Undang-Undang terkait sumber daya alam, kemudian dalam perkembangannya penafsiran hak menguasai negara mengalami perkembangan. Baik ditafsirkan oleh para pakar hukum maupun dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, hakim Mahkamah Konstitusi menafsirkan akan penguasaan negara sebagai berikut

Tabel 2.0 Penafsiran Penguasaan Negara Oleh Mahkamah Konstitusi

Fungsi	Penjelasan
Pengaturan (<i>regelendaad</i>)	Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah.
Pengelolaan (<i>beheersdaad</i>)	Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (<i>share-holding</i>) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, cq. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
Kebijakan (<i>beleid</i>) dan Pengurusan (<i>bestuursdaad</i>)	Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (<i>vergunning</i>), lisensi (<i>licentie</i>), dan konsesi (<i>consessie</i>).
Pengawasan (<i>toezichthoudensdaad</i>)	Fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh Negara, cq. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Sumber : Jurnal Mimbar Hukum Volume 25 Nomor 3 Oktober 2013

Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi “dikuasi oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

1. Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁶²
2. Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.⁶³
3. Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:⁶⁴
 - a. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
 - b. Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
 - c. Tanah haruslah di bawah kekuasaan negara; dan
 - d. Perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.

⁶² Mohammad Hatta. *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*. Mutiara.Jakarta. 1977. hlm. 28.

⁶³ Pan Mohamad Faiz. *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara* pada http://www.jurnalhukum.blogspot.com/2006/10/Penafsiran_Konsep_Penguasaa_Negara diakses pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 00.30 WIB

⁶⁴ Mohammad Hatta, *Loc. Cit.*

4. Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:⁶⁵
 - a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,
 - b. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
 - c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

B. Akibat Hukum Perubahan Pengaturan Peran dan Fungsi Badan Khusus Pengelola Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Berdasarkan amanat Pasal 33 UUD 1945 yang telah dijelaskan di atas, maka hal itu tersebut dijadikan tolok ukur bagaimana akibat hukum perkembangan pengelolaan industri migas di Indonesia, yaitu pada keabsahan perkembangan peran dan fungsinya.

1. Menurut *Indische Mijnwet* 1899

Pengelolaan minyak dan gas bumi selama masa penjajahan dikuasai penuh oleh perusahaan asing. Sistem ekonomi kolonial yang digunakan di ladang-ladang minyak di Indonesia. Pada mulanya undang-undang ini hanya mengatur kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan oleh swasta Belanda, namun pada tahun 1910 aturan hukum ini diubah dengan memberikan wewenang pada pemerintah Hindia Belanda untuk dapat ikut serta dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan. Dengan pemberlakuan sistem konsesi, pemerintah tidak mempunyai wewenang untuk menentukan harga jual atau pun ketersediaan minyak dalam negeri.

⁶⁵ Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju. Bandung. 1995. hlm 12.

Dalam sistem pengelolaan minyak dan gas bumi ini, memang belum bisa dikaitkan dengan konstitusi Indonesia, karena jelas Indonesia sebelumnya belum merdeka. Namun dengan berberapa pertimbangan sistem konsesi ini tetap berlaku hingga 15 tahun setelah Indonesia merdeka. Maka dalam jangka waktu ini, sistem konsesi tersebut menjadi produk hukum di bawah UUD 1945.

Sistem konsesi bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945, hal ini dapat dilihat yaitu:

- (1) Sistem industri migas saat menggunakan sistem konsesi ,bertentangan dengan asas kekeluargaan yang diamanatkan.
- (2) Tidak adanya penguasaan negara pada industri migas yang merupakan salah satu cabang produksi yang penting.
- (3) Dalam sistem ini tidak ada tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun pada saat itu, Mohhammad Hatta menilai alasan belum menggunakan sistem ekonomi yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945 karena hal tersebut masih bersifat sementara. Beliau menekankan bahwa sebenarnya apa yang diamanatkan Pasal 33 akan menjadi tujuan jangka panjang, sementara kebijakan-kebijakan yang masih berlaku menjadi tinjauan jangka pendek, yang mana masih dapat diterima asal-asal benar-benar memperbaiki rakyat sekarang juga.⁶⁶

⁶⁶ Mohammad Hatta, “*Ekonomi Indonesia: Sosialisme Religius*” dikutip dalam Dr.Elli Ruslina. *Op Cit.* Hlm 298

Pada hakikatnya negara mengubah sistem ekonomi kolonial yang subordinatif menjadi sistem ekonomi yang demokratis. Untuk menghindari *chaos* dalam pelaksanaan perubahan ini, maka negara menetapkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi,

“Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang- Undang Dasar ini.”

Berdasarkan Aturan Peralihan tersebut maka berlakulah “dualisme” di dalam sistem ekonomi nasional. Sehingga dalam bidang migas, sistem konsesi tetap berlaku hingga terbentuknya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 Tentang Pertambangan dan terkhusus dalam bidang minyak dan gas bumi yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi.

2. Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi.

Dalam pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 maka timbul usaha negara untuk mengatur dan mengawasi melalui pembentukan perusahaan-perusahaan negara. Untuk menunjang kemajuan pada kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, karena Indonesia masih memerlukan tenaga ahli dan bantuan dana maka negara masih memberikan peluang bagi perusahaan asing masuk kembali ke Indonesia, dengan ketentuan-ketentuan khusus yang di sebut dengan Kontrak Karya.

Pada puncak pengelolaan minyak dan gas bumi yang didelegasikan kepada PERTAMINA, memiliki kekuasaan penuh dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi. Dan selanjutnya menjadi celah untuk melakukan korupsi pada badan milik negara tersebut.

Jika ditinjau dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, maka keabsahaan PERTAMINA melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 adalah sebagai berikut:

- a) PERTAMINA mempunyai Kuasa Pertambangan, sehingga PERTAMINA mempunyai wewenang untuk menyetujui atau melakukan kerja sama terhadap badan/perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Dapat dikatakan bahwa PERTAMINA diberikan hak penguasaan negara dan hal ini bertentangan dengan konstitusi.
- b) Unsur kedua yaitu pada “penggunaannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Unsur ini tidak terpenuhi, karena PERTAMINA membuka peluang pada korupsi. Sehingga kemakmuran rakyat tidak tercapai.

Maka dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, peran dan fungsi PERTAMINA bertentangan Pasal 33 UD 1945.

3. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

Dengan berpedoman pada Undang-Undang Minyak Dan Gas Bumi baru ini menggantikan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, dan mengatur kewenangan PERTAMINA sebagai pengelola minyak dan gas bumi. Di dalam Undang-Undang Minyak Dan Gas Bumi diatur bahwa pengelolaan minyak dan gas bumi dibagi dalam dua bagian yaitu bagian hulu yang dilaksanakan oleh badan pelaksana yaitu Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi atau disingkat BP Migas, sedangkan bagian hulu dilaksanakan oleh badan pengatur yaitu PERTAMINA.

Dan keabsahan dari BP Migas pun tidak terlepas dari konstitusi Indonesia, sebagai dasar kebijakan ekonomi Indonesia. Selanjutnya dalam Undang-Undang Migas, pengertian “dikuasai oleh negara” dapat dijabarkan sebagai berikut :⁶⁷

- a) Minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam yang strategis merupakan kekayaan nasional dan dikuasai oleh negara (Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Migas);
- b) Penguasaan oleh negara dimaksud diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Migas);
- c) Sebagai pemegang Kuasa Pertambangan, pemerintah membentuk Badan Pelaksana (Pasal 4 Ayat (3) Migas) untuk melakukan pengendalian dan pengawasan kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi (Pasal 1 Angka 23 jo. Pasal 44 Ayat (2) Undang-Undang Migas) dan Badan Pengatur untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM dan gas bumi dan pengangkutan gas bumi

⁶⁷ Dian Aries Mujiburohman. *Akibat Hukum Pembubaran BP Migas*. Mimbar Hukum, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013. Hlm 466

melalui pipa di bidang hilir (Pasal 1 Angka 24 jo. Pasal 8 Ayat (4), Pasal 46, dan Pasal 47 Undang-Undang Migas).

d) Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan (Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Migas).

Pada tahun 2012, pengujian terhadap Undang-Undang Minyak Dan Gas Bumi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, dan selanjutnya berpendapat, bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama yang harus dilakukan negara adalah pemerintah melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam migas. BP Migas yang hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan, dan tidak melakukan pengelolaan langsung. Maka menurut Mahkamah, sistem pengelolaan BP Migas yang mengatasnamakan negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan migas mendegradasi makna “penguasaan negara” atas sumber daya alam migas. BP Migas juga bertentangan dengan konstitusi Indonesia yang menghendaki penguasaan negara akan membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat. Bahkan BP Migas juga dinilai telah menyebabkan terjadinya inefisiensi sehingga migas sebagai bagian dari sumber daya alam yang seharusnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ternyata tak bisa dinikmati oleh rakyat.

Pada pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 pada tahun 2012, dalam menanggapi pendapat para pemohon akan konsep kuasa pertambangan pada BP Migas yang menjadi kabur (*obscur*) karena mereduksi makna negara dalam frasa “dikuasai negara” yang

terkandung dalam Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Dasar

1945, pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut : ⁶⁸

- a) Bahwa BP Migas sebagai pelaksana dan pengendali kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi memiliki hak manajemen dalam kontrak kerja sama untuk dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan berdasarkan kontrak kerja sama, sedangkan Pemerintah adalah pemegang Kuasa Pertambangan (*mining right*) yang akan menetapkan syarat dan ketentuan (*terms and conditions*) dan kebijakan- kebijakan lain di bidang minyak dan gas bumi, seperti kebijakan pemanfaatan minyak dan gas bumi yang diproduksi dari kegiatan usaha hulu tersebut.
- b) Pihak yang ditunjuk sebagai pelaksana dan pengendali hulu minyak dan gas bumi tidak berbentuk BUMN, dengan tujuan agar BUMN dapat lebih fokus melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dan melakukan pengelolaan BUMN secara lebih efisien.
- c) Bahwa pembentukan BP Migas tidak dimaksudkan untuk mengalihkan kuasa pertambangan, melainkan untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dalam pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi melalui kontrak kerja sama.
- d) Pembentukan BP Migas sebagai pengendali kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi juga sebenarnya bertujuan agar negara sebagai pemegang kuasa pertambangan tidak langsung berkontrak dengan Badan Usaha (BU)/Bentuk Usaha Tetap (BUT), sehingga tidak ada posisi yang setara antara kontraktor dengan negara, dengan demikian diharapkan dapat menghindarkan negara dari permasalahan keperdataan yang timbul dari adanya sengketa terhadap kontrak kerja sama tersebut. Di samping itu, pengalihan tugas dari Pertamina ke BP Migas bertujuan agar Pertamina dapat lebih fokus menjalankan bisnisnya sebagai BUMN.
- e) Bahwa apabila pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi tetap berada di tangan Pertamina, maka justru sangat dikhawatirkan amanat Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 tidak dapat tercapai, mengingat keberadaan Pertamina sebagai badan usaha yang memiliki tujuan untuk mencari keuntungan dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sehingga dibentuklah BP Migas yang berfungsi sebagai badan yang bersifat netral yang merupakan perwakilan Pemerintah dalam menandatangani kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, dan badan ini tidaklah bertujuan untuk mencari keuntungan melainkan ikut

⁶⁸ *Ibid.* Hlm 468

mengelola penggunaan minyak dan gas bumi bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat.

Pada pengujian ini Mahkamah berpendapat bahwa pengelolaan Migas oleh BP Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas karena tiga hal, yaitu

- a) Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu.
- b) Setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS.
- c) Tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar besar kemakmuran rakyat, karena adanya potensi penguasaan Migas keuntungan besar oleh bentuk hukum tetap atau badan hukum swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan.

Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk membubarkan BP Migas yang dalam pelaksanaannya dapat disimpulkan bertentangan dengan konstitusi Indonesia, sehingga BP Migas tidak lagi memiliki keabsahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

4. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU—X/2012

Setelah pembubaran BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi, dalam amar putusan juga diamanatkan agar pelaksanaan akan pengelolaan minyak dan gas bumi tetap berjalan, sehingga dibentuklah SKK Migas. Regulasi yang diterbitkan pemerintah pasca pembubaran BP Migas terkesan tanpa orientasi, terkesan bingung mau dibawa ke mana pengelolaan Minyak dan Gas Bumi. Terlihat pada regulasi yang diterbitkan ada 2 (dua) Perpres dan 3 (tiga) Kepmen, status badan pengganti BP Migas masih bersifat sementara, mulanya badan pengganti BP Migas adalah bernama SKSP Migas (Kepmen ESM Nomor 3135 Tahun 2012) kemudian diganti lagi dengan SKK Migas (Perpres Nomor 9 Tahun 2013), badan pengganti ini juga masih bersifat sementara sampai dengan diterbitkan undang-undang baru di bidang minyak dan gas bumi.

Bentuk produk hukum yang diterbitkan pemerintah dalam regulasi migas ini adalah Perpres bukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan atau merevisi UU Migas. Selain payung hukumnya lebih kuat, pemerintah juga bisa mengatur materi yang lebih luas, karena berdasarkan UUD 1945, Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan Perpu, pemerintah mungkin beranggapan proses pembuatan Perpu akan memakan waktu lama, Perpu harus mendapat persetujuan DPR dan memungkinkan untuk ditolak atau tidak mendapat persetujuan DPR, hal ini tentunya akan menimbulkan ketidakpastian serta ketidakpercayaan pelaku usaha Migas dalam berusaha di Indonesia. Tentunya bukan menjadi alasan pemerintah untuk segera

merevisi UU Migas demi terciptanya kestabilan dan kepastian hukum untuk berinvestasi.

Berdasarkan regulasi yang dikeluarkan pemerintah yang terkait dengan nasib Kontrak Kerja Sama (KKS) dan Status pegawai dari BP Migas pasca pembubaran BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi beralih ke SKK Migas. Terlihat bahwa dari regulasi yang telah diterbitkan tidak ada perbedaan antara BP Migas dengan SKK Migas, kecuali nama lembaga berbeda, tetapi tugas, fungsi, organisasi, pendanaan, aset, dan personalia masih sama. Ini artinya pemerintah belum bersungguh-sungguh memperbaiki tata kelola minyak dan gas bumi. Dibandingkan pembentukan badan pengelola sebelumnya yaitu pada peran dan fungsi BP Migas dan SKSP Migas maka kita tidak memperoleh perubahan, sebagai berikut:

Tabel 3.0 Perbandingan BP Migas, SKSP Migas dan SKK Migas

No	BP Migas	SKSP Migas	SKK Migas
1.	Kepala Badan Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR dan dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden.	Satuan Kerja Sementara Pelaksana (SKSP) Kegiatan Usaha Hulu Migas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ESDM.	Kepala SKK Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri, setelah mendapatkan pertimbangan dari Komisi Pengawas. Kepala SKK bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

2.	Badan Pelaksana terdiri atas unsur pimpinan, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administratif.	Struktur organisasinya SKSP sama dengan eks BP Migas.	Struktur Organisasi SKK Migas sebagaimana terdiri dari: Kepala, Wakil Kepala, Sekretaris, Pengawas Internal, dan Deputi, paling banyak 5 (lima) orang.
3.	BP Migas 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-besar kemakmuran rakyat.	Tugas, fungsi dan organisasi SKSP sama dengan eks BP Migas, tugas dan fungsi hanya peralihan saja.	Tugas SKK Migas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu Migas berdasarkan KKS agar pengambilan SDA Migas milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi SKK Migas sama dengan eks BP Migas.

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

Dari ini maka tampak kesalahan pada pengaturan migas yang dilaksanakan oleh BP Migas diulang kembali oleh SKK Migas. Sehingga perkembangan akan pengaturannya dapat dikatakan tidak sah. Dengan demikian SKK Migas merupakan kegagalan kembali dalam pengelolaan migas. Pada akhirnya pembentukan SKK Migas juga tidak terlepas dari oknum pelaksana usaha dan oknum pemerintah yang menjadi titik permasalahan kesalahan pengaturan migas ini.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Perubahan Pengaturan Peran Dan Fungsi Badan Pengelola Minyak Dan Gas Bumi

Dalam pelaksanaan industri migas nasional, tiap perubahan peraturan perundang-undangan didasari oleh latar belakang yang berbeda, yaitu:

- a. Menurut *Indische Mijnwet 1899*, melalui sistem konsesi maka perusahaan asing menguasai hak-hak atas tanah wilayah pertambangannya. Namun setelah kemerdekaan dengan berdasarkan pada Aturan Peralihan UUD 1945, Indonesia sementara masih memberlakukan sistem konsesi.
- b. Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, dengan nasionalisasi maka hak menguasai negara dapat kembali dari kekuasaan perusahaan-perusahaan asing. Kemudian pemerintah memberikan hak menguasai negara melalui Kuasa Pertambangan kepada PERTAMINA.
- c. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, kekayaan sumber daya alam nasional dikuasai oleh negara, dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan pada Kegiatan Usaha Hulu.

Dan sebagai badan pelaksana maka pemerintah membentuk BP Migas.

- d. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, BP Migas telah bertentangan dengan konstitusi Indonesia. Selanjutnya pemerintah membentuk SKK Migas dengan konsep adanya badan pengawas di luar SKK Migas.

2. Akibat Hukum Perubahan Pengaturan Peran Dan Fungsi Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi

Dalam melihat akibat hukum dari perubahan pengaturan hukum mengenai pengelolaan minyak dan gas bumi maka dapat disimpulkan ;

- a. Menurut *Indische Mijnwet 1899*, sistem konsesi sangat bertentangan dengan konstitusi, karena sistem ini masih merupakan konsep penjajahan.
- b. Menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960, Kuasa Pertambangan yang diberikan kepada PERTAMINA
- c. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, pembentukan akan BP Migas juga telah mereduksi hak penguasaan negara dalam hal pengelolaan industri migas.
- d. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, pembentukan SKK Migas belum menjadi pengaturan yang tepat dalam pengelolaan migas pada saat ini. Walaupun pembentukan ini didasari pada pengisian kekosongan regulator migas namun tidak adanya perubahan akan badan sebelumnya.

B. Saran

Pengelolaan minyak dan gas bumi berada diluar amanat Pasal 33 UUD 1945, yang memuat azas kekeluargaan dan ekonomi kerakyatan. Untuk itu, pembentukan undang-undang migas yang baru, mampu membentuk undang-undang yang berkualitas dan tangguh. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini haruslah memuat norma hukum yang baik serta substansi pembentukan yang didasari oleh landasan filosofis, sosiologis, politis, yuridis dan administratif.

Salah satu faktor yang penting juga perlu adanya pemahaman konsep akan hak penguasaan negara, yaitu hak pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, dan pengawasan. Maka penulis berharap akan adanya penelitian lebih lanjut, hak mana yang dapat diberikan kepada badan pemerintah dan hak mana yang tetap berada pada negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju. Bandung. 1995
- Eli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Total Media, Jakarta, 2013.
- Hasan A. Madjedi, *Kontrak Minyak Dan Gas Bumi Berazas Keadilan Dan Kepastian Hukum*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2009.
- H.Salim.M.S, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2001.
- , *Hukum Pertambangan Mineral Dan Batubara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- I.G.Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Dan Undang-Undang Dan Peraturan Pelaksanaan Di Bidang Usaha*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2003.
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara Bogor- Jakarta, 1995.
- Leo Agustino. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. ALFABETA. Bandung. 2012.
- Lili Rasjidi dan Lia Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT.Gramedia. Jakarta. 1992.
- Mohammad Hatta. *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*. Mutiara. Jakarta. 1977.
- Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisi, Yogyakarta, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto. *Sosiologi : Satu Pengantar*. Rajawali Pers. Jakarta. 1990.

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

Syahmin.A.K, *Hukum Kontrak Internasional*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2006.

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

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

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

Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2003.

Yuliantri. *Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. PT.Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2010.

Undang-Undang dan Peraturan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

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

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

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 Tentang Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi

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

Peraturan Pemerintah Nomor 199 Tahun 1961 tentang Pendirian Pertambangan Minyak dan Gas Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak Dan Gas Bumi .

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 .

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 3135 K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

Jurnal dan Majalah

Dian Aries Mujiburohman. *Akibat Hukum Pembubaran BP Migas*. Mimbar Hukum, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013.

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

Ifrani. *Kajian Filsafat Hukum Tentang Kedudukan Hukum Dalam Negara Ditinjau Dari Prespektif Keadilan*. Jurnal Konstitusi. Vol. I. Nomor 1 November 2012.

Lukman hakim, Andi Ardiasto dan Moch.Fried Cahyono. *Persoalan Aturan Hukum Dalam Pengelolaan Migas di Indonesia*. CSPA Monographs on Conflict Management and Resolution Seri No 1 Paper No 3 Juni 2009

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

Website

Agus Sahbani. *Mahkamah Konstitusi: BP Migas Inkonstitusional* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50a2367d37e5c/mk--bp-migas-inkonstitusional> di akses pada 20 Februari 2014, pukul 23.42 WIB

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

Hukum Online. *Membaca Tiga Regulasi Pasca Pembubaran BP Migas* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50b471f6c40e5/membaca-tiga->

regulasi-pasca-pembubaran-bp-migas diakses pada tanggal 2 April 2014 pukul 08.46 WIB

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

Hukum Online. *Pemerintah Jamin Bisnis Migas* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50a7c28fde2c3/pemerintah-jamin-bisnis-migas> di akses pada tanggal 2 April 2014 pukul 08.41 WIB

Investor Daily Indonesia, *Penerimaan Negara dari ESDM Rp415,20 Triliun*, dalam <http://www.investor.co.id/energy/penerimaan-negara-dari-esdm-rp41520-triliun/51454> diakses pada tanggal 24 Februari 2014 pukul 22.00 WIB

Hukum Online. *Pemerintah Jamin Bisnis Migas* dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50a7c28fde2c3/pemerintah-jamin-bisnis-migas> di akses pada tanggal 2 April 2014 pukul 08.41 WIB

Pan Mohamad Faiz. *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara* pada http://www.jurnalhukum.blogspot.com/2006/10/Penafsiran_Konsep_Penguasaan_Negara diakses pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 00.30 WIB

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

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

Shantika. *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 tanggal 27 April 2014 pada pukul 03.13 WIB.

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.

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

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 tanggal 20 Februari 2014, pada pukul 23.42 WIB

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 tanggal 20 Februari 2014, pada pukul 23.42 WIB

Wikipedia Bahasa Indonesia. *Kontraktor Kontrak Kerja Sama* pada http://id.wikipedia.org/wiki/Kontraktor_Kontrak_Kerja_Sama diakses pada tanggal 28 Februari 2014 pukul 23.53 WIB

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

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 tanggal 20 Februari 2014, pukul 23.44 WIB