

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
UNDANG UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
MINYAK DAN GAS BUMI**

**KOMISI VII
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
2018**

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Minyak mentah (*crude oil*) dan gas bumi (*natural gas*) selanjutnya disebut Migas—merupakan salah satu sumber alam yang sangat penting dan strategis bagi kehidupan manusia di dunia hingga saat ini, termasuk bagi Indonesia. Migas juga termasuk ke dalam salah satu jenis energi fosil yang tidak dapat diperbarui.

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan. Minyak dan gas bumi adalah salah satu sumber daya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam mewujudkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan energi nasional untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Dalam perkembangannya, pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia mengalami beberapa perkembangan kebijakan. Sebelum Indonesia merdeka, pemerintah penjajahan Hindia Belanda telah menemukan, mengeksplorasi, dan mengeksploitasi minyak dan gas bumi dari bumi Indonesia dengan mendirikan perusahaan milik pemerintah Belanda (*the Royal Dutch* dan *Bataafsche Petroleum Maatschappij*). Di samping Hindia Belanda, perusahaan minyak milik Amerika Serikat (AS) seperti *Caltex* serta perusahaan minyak dari Inggris (*the British Petroleum*), juga telah melakukan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi di Indonesia. Tetapi sebagian besar atau hampir seluruh dari hasil kegiatan eksploitasi atau produksi minyak dan gas bumi tersebut dipergunakan untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda dan perusahaan minyak milik AS serta kepentingan negara Inggris.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Presiden Soekarno mengambil alih seluruh perusahaan milik pemerintah Hindia Belanda¹, seperti perusahaan perkebunan dan perusahaan minyak milik Belanda yang ada di Indonesia serta sumur-sumur minyaknya. Pada awal-awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia sudah mulai memproduksi minyak dan gas sendiri, namun belum melakukan ekspor ke luar negeri.

Dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi, pemerintah Soekarno menerapkan kebijakan dengan sistem konsesi (*concession system*) sejak 1946-1959. Kemudian baru bulan Oktober tahun 1960, pemerintah membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi².

Dalam Perppu ini pemerintah memberlakukan sistem Perjanjian Karya atau Kontrak Karya³ dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (UU tentang Pertamina).

Seiring dengan perkembangan ekonomi di dalam negeri dan internasional, kegiatan eksplorasi minyak dan gas bumi di Indonesia terus berkembang pesat, terutama setelah pemerintahan Soeharto membentuk Pertamina dan menerapkan sistem Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*). Pada tahun 1977 dan 1978, merupakan puncak produksi minyak mentah Indonesia (*booming minyak*) yakni sebanyak 1.635.000 - 1.686.200 barel⁴ per hari.⁵ Namun sayangnya,

¹Pada jaman pemerintahan Hindia Belanda, peraturan tentang pertambangan minyak di Indonesia didasarkan pada peraturan yang dikeluarkan pemerintah Belanda yaitu *Indische Minjwet 1899*.

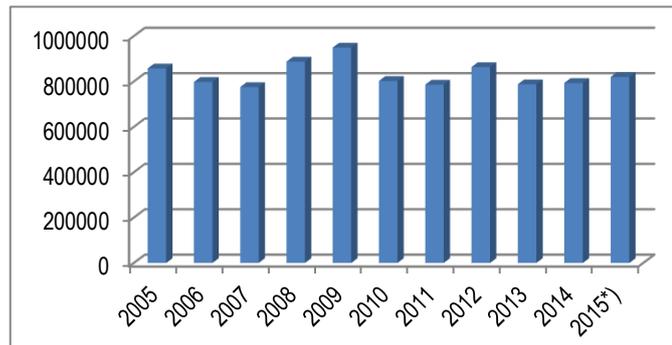
²Intinya adalah seluruh kekayaan alam minyak dan gas bumi adalah dikuasai oleh Negara, dan dilaksanakan oleh satu-satunya perusahaan Negara yang didirikan untuk itu. Menteri dapat mengundang kontraktor-kontraktor minyak untuk mengusahakan minyak dan gas bumi bekerja sama dengan perusahaan Negara yang didirikan tersebut.

³Sistem Kontrak Karya pertambangan Minyak dan gas bumi ini berlaku sejak 1960-1971.

⁴Barel adalah salah satu satuan volume yang sering dipakai. Satu barel minyak=42 gallon di AS. Atau 158,9 liter. Di Inggris, satu barel minyak=34,9 gallon.

⁵Juli Panglima Saragih, (2010), *Sejarah Perminyakan di Indonesia*, Penerbit PPPDI Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm.61.

produksi minyak mentah Indonesia terus turun sampai saat ini (2014). Lihat grafik di bawah.



Gambar 1. Grafik Produksi (*Lifting*) Minyak Mentah Indonesia 2005 - 2015 (Barel per Hari)

Keterangan: *) Proyeksi dalam APBN-Perubahan Tahun Anggaran 2015.

Sumber: Kementerian ESDM RI dalam www.esdm.go.id

Jumlah produksi minyak mentah yang cukup besar saat itu, menghasilkan pendapatan negara yang relatif besar. Semakin meningkatnya produksi minyak mentah dan gas bumi menyebabkan semakin besar kontribusi bagi pendapatan negara dalam anggaran negara. Sebaliknya semakin menurun produksi minyak mentah dan gas bumi, semakin kecil pendapatan negara dari pengelolaan minyak bumi. Penurunan produksi minyak (*lifting*) mentah merupakan persoalan dalam sektor pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia saat ini. Hal ini disebabkan adanya peningkatan kegiatan ekonomi dan pembangunan di dalam negeri yang meningkatkan kebutuhan terhadap minyak dan gas bumi, terutama di sektor industri dan sektor transportasi yang sebagian besar masih membutuhkan banyak bahan bakar minyak dan gas.

Adanya peningkatan kebutuhan terhadap minyak mentah, tanpa diimbangi dengan peningkatan produksi menyebabkan pemerintah harus mengimpor minyak mentah dalam jumlah relatif besar. Sejak awal tahun 1990-an, impor minyak mentah dan produk dari hasil minyak mentah, termasuk bahan bakar minyak terus meningkat. Walaupun dari sisi neraca ekspor-impor minyak mentah (*crude oil*) masih surplus.

Peningkatan impor minyak mentah ini, sangat tidak

menguntungkan dari berbagai aspek, apalagi kecenderungan nilai rupiah yang terus melemah (terdepresiasi) terhadap dolar AS. Di samping itu, apabila harga minyak mentah di pasar dunia meningkat, maka biaya impor minyak mentah dan produk hasil minyak mentah juga meningkat. Tetapi masyarakat masih sangat sulit untuk mengurangi konsumsi terhadap bahan bakar minyak sebagai upaya hemat energi dan membantu menekan impor minyak mentah dan bahan bakar minyak. Peningkatan impor minyak juga melemahkan ketahanan energi Indonesia jika pemerintah tidak segera melakukan pengembangan energi baru (*renewable energy*) di luar energi bahan bakar minyak yang bersumber dari energi fosil yang tidak dapat diperbarui (*unrenewable energy*).

Persoalan rendahnya produksi minyak mentah Indonesia, dapat disebabkan oleh beberapa faktor termasuk kebijakan di sektor pertambangan minyak dan gas bumi itu sendiri. Di samping itu, persoalan di luar sektor perminyakan seperti iklim investasi yang kurang kondusif, masalah perijinan terkait sektor minyak dan gas bumi, peraturan daerah yang belum mendukung, dan lain-lain ikut membuat pengembangan industri minyak dan gas bumi nasional melambat.

Industri minyak dan gas bumi merupakan salah satu industri yang memiliki risiko tinggi terutama risiko finansial (*sunk cost*), apabila dalam eksplorasi tidak menemukan sumber minyak dan gas bumi yang ekonomis. Risiko kegagalan eksplorasi minyak dan gas bumi bisa terjadi pada perusahaan minyak apa saja dan di manapun, termasuk Pertamina. Oleh karena itu, sampai saat ini negara mengambil kebijakan untuk tidak mengambil risiko tersebut, sehingga tetap menerapkan sistem kontrak bagi hasil—dalam suatu bentuk perjanjian (*contract of business*) di mana seluruh risiko ditanggung oleh perusahaan minyak (kontraktor).

Pilihan kebijakan tersebut, memiliki kelebihan dan kekurangan terutama dari aspek ekonomi. Oleh karena itu, pada saat negara

mengundang perusahaan minyak asing untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi (memproduksi) sumber alam minyak dan gas bumi di Indonesia maka negara juga dihadapkan pada persoalan kalkulasi bagi hasil minyak yang cenderung dapat merugikan negara karena kurangnya kontrol terhadap jumlah produksi yang sebenarnya.

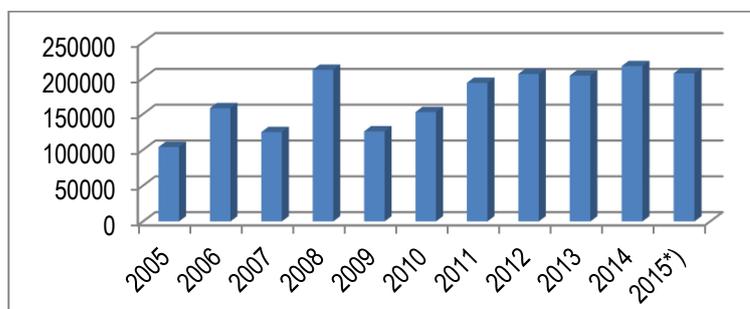
Di samping itu, dalam sistim kontrak bagi hasil biaya eksplorasi dan biaya lain terkait langsung dengan kegiatan eskplorasi yang telah dikeluarkan, juga menjadi tanggungan negara—atau disebut dengan *cost recovery*, setelah berproduksi secara ekonomi.

Pengalaman Indonesia yang sangat minim dalam kegiatan eksplorasi minyak dan gas bumi, terutama eksplorasi dan eksploitasi wilayah kerja minyak dan gas bumi di area lepas pantai (*remote area*), menjadi tantangan dan menemukan kesulitan dalam penetapan standar biaya operasi. Hal ini cenderung membuat biaya eksplorasi dan eksploitasi di area lepas pantai sangat tinggi dibandingkan dengan biaya eksplorasi dan eksploitasi wilayah kerja minyak dan gas bumi di darat. Persoalan ini tidak mudah dipecahkan, karena perusahaan minyak asing juga tidak mau mengambil risiko yang cukup tinggi apabila terjadi kegagalan operasi (eksplorasi) di lepas pantai. Sebagai contoh, dari 6 wilayah kerja (WK) minyak dan gas bumi non-konvensional yang ditawarkan kepada investor minyak dan gas bumi, tidak satupun yang ditandatangani sepanjang tahun 2014. Sedangkan dari jumlah sebanyak 13 WK minyak dan gas bumi konvensional yang ditawarkan kepada investor/perusahaan minyak asing, baru sebanyak 7 WK minyak dan gas bumi yang direalisasikan dan ditandatangani selama tahun 2014.⁶ Hal ini mengindikasikan bahwa WK minyak dan gas bumi di area lepas pantai (WK minyak dan gas bumi non-konvensional) memang sarat dengan risiko kegagalan yang tinggi dan membutuhkan biaya yang cukup besar.

Relatif sedikitnya WK minyak dan gas bumi baru yang akan dieksplorasi, mempengaruhi proyeksi produksi (*lifting*)minyak dan gas

⁶Buku Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKPP), Kementerian ESDM RI, hlm.66.

bumi di masa datang. Sejak sepuluh tahun terakhir, produksi minyak mentah tidak pernah mencapai 1 juta barel per hari. Hal ini merupakan tantangan besar bagi sektor pertambangan minyak dan gas bumi. Dampaknya penerimaan negara juga turun. (lihat grafik dibawah).



Gambar 2. Grafik Penerimaan Negara dari Minyak dan Gas Bumi 2005 - 2015 (Rp.Milyar)

Keterangan: *) RAPBN Tahun Anggaran 2015

Sumber: Diolah dari APBN Tahun Anggaran 2011,2012, dan 2014.

Negara sangat berkepentingan terhadap pengelolaan minyak dan gas bumi karena perannya terhadap pendapatan negara dalam APBN. Sebagai gambaran, pada tahun Anggaran 2014 lalu, realisasi penerimaan dari minyak dan gas bumi mencapai Rp216,876 triliun, terdiri dari penerimaan dari minyak mentah berjumlah Rp139,174 triliun dan penerimaan dari gas bumi berjumlah Rp77,701 triliun. Pada tahun 2013, penerimaan dari minyak bumi mencapai Rp135,329 triliun dan penerimaan dari gas bumi mencapai Rp68,300 triliun (lihat Grafik).⁷ Tingginya pendapatan negara dari minyak dan gas bumi, terutama pendapatan dari minyak mentah periode 2011-2014, sebagian besar disebabkan naiknya harga minyak mentah di pasar internasional yang berdampak positif terhadap kenaikan harga rata-rata minyak mentah Indonesia (ICP). Puncak kenaikan harga rata-rata minyak mentah Indonesia yakni terjadi pada tahun 2011 dan tahun 2012 masing-masing USD111,55 per barel dan USD112,73 per barel. Pada tahun 2014 lalu, harga rata-rata minyak mentah Indonesia

⁷Buku Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014 (*audited*), hlm.195.

mencapai USD96,51 per barel.⁸

Di samping pendapatan dari hasil penjualan minyak dan gas bumi, negara juga mendapatkan penerimaan pajak (pajak penghasilan) dari sektor minyak dan gas bumi. Pada tahun 2014, misalnya, penerimaan dari PPh minyak dan gas bumi mencapai Rp87,445 triliun yang sebagian besar disumbang oleh PPh dari gas alam. Jumlah tersebut turun dibandingkan tahun anggaran 2013 sebesar Rp88,747 triliun.(lihat grafik)⁹ Dari aspek fiskal, semakin besar pendapatan negara dari minyak dan gas bumi, maka semakin bertambah modal yang dibutuhkan untuk pembiayaan pembangunan, demikian sebaliknya.

Dalam praktek pengelolaan minyak dan gas bumi selama ini, negara (pemerintah) perlu mengkaji apakah sistim bagi hasil benar-benar masih menguntungkan negara dari berbagai aspek atau tidak. Sebab politik minyak dan gas bumi dan sistim pengelolaan minyak dan gas bumi harus juga berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 33 ayat (2) dan (3) di mana kekayaan alam tetap dikuasai negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak.

Salah satu instrumen kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat melalui pengelolaan sumber alam minyak dan gas bumi adalah melalui kebijakan fiskal dengan memperbesar pendapatan negara dari minyak dan gas bumi. Kebijakan subsidi bahan bakar minyak dan LPG dalam anggaran negara, merupakan salah satu bentuk kebijakan fiskal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Sampai tahun 2014, kebijakan subsidi BBM dan LPG masih tetap diberlakukan, walaupun sudah mulai dikurangi. Seperti halnya dengan subsidi energi listrik bagi pelanggan dengan tegangan 450KWh juga masih disubsidi oleh pemerintah melalui kebijakan fiskal anggaran negara.

Berangkat dari pemikiran di atas, maka pilihan politik atau

⁸Kementerian ESDM RI dalam www.esdm.go.id.

⁹*Ibid.*, hlm.193.

kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi sangat berkaitan dengan aspek anggaran negara, dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak, mengedepankan migas sebagai sumber energi dan bahan baku sektor industri, tanpa harus menghentikan masuknya investasi asing dalam pengembangan industri pertambangan minyak dan gas bumi. Saat ini sulit kemungkinannya pemerintah (negara) menghentikan investasi asing di sektor minyak dan gas bumi tanpa mendorong investasi dalam negeri, terutama investasi swasta nasional. Namun kebijakan industri pertambangan minyak dan gas bumi tetap harus bersifat inklusif tanpa mengorbankan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak dalam pengelolaannya di lapangan.

Seiring dengan semakin strategis dan pentingnya sumber alam minyak dan gas bumi bagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat banyak di Indonesia, dan pesatnya perkembangan industri dan ekonomi di berbagai negara, serta kecenderungan munculnya "perebutan" sumber-sumber alam strategis seperti minyak dan gas bumi di beberapa kawasan di dunia, maka politik pengelolaan minyak dan gas bumi perlu diarahkan untuk benar-benar bagi kepentingan negara. Di samping itu politik pengelolaan minyak dan gas bumi juga harus berorientasi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat banyak—salah satunya adalah dengan meningkatkan ketahanan energi nasional.

Pilihan politik dan kebijakan tersebut harus ditempuh, karena sumber alam minyak dan gas bumi merupakan sumber alam yang bersifat *depletion* dan *unrenewable resources*. Sedangkan pemerintah belum serius mengembangkan energi alternatif seperti energi baru terbarukan (*renewable energy*) menggantikan energi minyak dan gas bumi yang bersumber dari fosil.

Kebijakan energi ke depan hendaknya mengutamakan pengembangan energi baru sebagai pengganti energi minyak dan gas bumi dalam rangka ketahanan energy nasional (kedaulan energy dan

kemandirian energi). Energi baru dimaksud adalah pengembangan energi bahan bakar yang berasal dari produk pertanian, seperti tumbuh-tumbuhan dan tanaman lainnya. Untuk mengembangkan energi tersebut, perlu dukungan dana yang bersifat jangka panjang (*petroleum fund*), selain dukungan kebijakan. Oleh karena itu, ke depan perlu diatur tentang kebijakan dan kepastian alokasi dana untuk pengembangan energi bahan bakar terbarukan, sebagai pengganti cadangan minyak dan gas bumi yang bersifat *depletion*.

Berdasarkan uraian di atas, maka landasan hukum pengelolaan minyak dan gas bumi harus sesuai dan sinkron dengan arah politik pengelolaan minyak dan gas bumi sebagai mana dijelaskan di atas. Oleh karena itu, kerangka hukum pengelolaan minyak dan gas bumi juga harus didasarkan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), serta kepentingan strategis kebijakan fiskal negara.

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Pasal tersebut juga menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal ini maka minyak dan gas bumi sebagai salah satu sumber daya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh negara dengan pengelolaan yang dilakukan secara optimal guna memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Sebagai kekayaan alam yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka pengelolaan minyak dan gas bumi tunduk pada sistem penyelenggaraan perekonomian nasional yaitu diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,

berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini tentu saja merujuk dan mendasarkan diri pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dari waktu ke waktu. Saat ini Undang-undang yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Minyak dan Gas Bumi). UU Minyak dan Gas Bumi ini menggantikan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (UU tentang Pertamina).

UU Minyak dan Gas Bumi telah menimbulkan persoalan hukum dalam implementasinya. UU ini telah mengalami melalui 3 (tiga) kali pengujian di Mahkamah Konstitusi. Ketiga putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU Minyak dan gas bumi tersebut mewakili 2 (dua) isu penting dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu pertama mengenai sistem penyelenggaraan atau pengelolaan minyak dan gas bumi dan kedua adalah mengenai lembaga pengelola minyak dan gas bumi sebagai implementasi dari konsep dikuasai negara. Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004 menyangkut sistem pengelolaan minyak dan gas bumi yang menurut MK bertentangan dengan UUD 1945, dan selanjutnya Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 yang berkaitan dengan kelembagaan pengelolaan minyak dan gas bumi.

Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 telah membatalkan Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), serta Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Minyak dan gas bumi, karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sehingga pasal-pasal yang dibatalkan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 telah membatalkan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal

48 (1), Pasal 59 huruf a, Pasal 61, Pasal 63 UU Minyak dan gas bumi. Mahkamah Konstitusi juga membatalkan frasa “dengan Badan Pelaksana” dalam Pasal 11 ayat (1), frasa “melalui Badan Pelaksana” dalam Pasal 20 ayat (3), frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 21 ayat (1), frasa “Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 49 dari UU Minyak dan gas bumi. Berdasarkan Putusan MK tersebut, maka terhadap UU Minyak dan gas bumi diperlukan suatu perubahan khususnya terhadap pasal-pasal yang dibatalkan, serta pasal-pasal terkait yang memiliki implikasi dengan perubahan pasal-pasal yang dibatalkan.

Beberapa ketentuan dari pasal yang dibatalkan oleh MK dalam UU Minyak dan gas bumi ini menempatkan negara (pemerintah) pada posisi yang lemah. Kedudukan Badan Pengelola Minyak dan Gas (BP Minyak dan Gas Bumi) sebagaimana diatur dalam UU Minyak dan Gas Bumi menempatkan Pemerintah dalam hal ini BP Minyak dan Gas Bumi pada posisi yang setara dengan badan usaha hulu minyak dan gas bumi. Oleh karena itu terjadi praktek hubungan hukum antara Pemerintah dengan pelaku bisnis (*Government to Business*). Praktik inilah yang dipandang MK merendahkan status pemerintah.

UU Minyak dan Gas Bumi dinilai turut menyumbang salah kelola sumber daya alam Indonesia yang membuat industri minyak dan gas bumi gagal menjadi penyangga ketahanan energi nasional. Hal ini antara lain ditandai dengan adanya regulasi fiskal yang salah arah, terciptanya rantai birokrasi baru yang rumit, inefisiensi biaya operasional (*cost recovery*) dan adanya permainan mafia, menurunnya wibawa nasionalisme dalam kontrak perminyakan serta adanya kebijakan di bidang minyak dan gas bumi tanpa *roadmap*. Hal ini antara lain menyebabkan menurunnya produksi (*lifting*) minyak dan gas bumi terutama sejak tahun 2004.

Permasalahan dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi saat ini, tidak hanya pada kegiatan hulu minyak dan gas bumi saja, tetapi juga pada kegiatan hilir minyak dan gas bumi yang dari

sisi regulasi berbeda satu-sama lain. Kompleksnya permasalahan dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi, memerlukan suatu kebijakan pengelolaan yang dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dalam masyarakat, termasuk kepentingan para investor (kontraktor) yang telah menanamkan modalnya di sektor minyak dan gas bumi. Namun dalam proses pengelolaannya, kepentingan negara yang menjadi dasar dan prioritas dari kebijakan pengelolaan sektor minyak dan gas bumi di masa yang akan datang. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945.

Pada periode keanggotaan DPR tahun 2009-2014 Pemerintah dan DPR telah berupaya membuat *political will* berupa Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Minyak dan gas bumi) sesuai Program Legislasi Nasional 2009-2014, namun belum dapat disahkan sebagai undang-undang. Pada periode keanggotaan 2014-2019 RUU Minyak dan gas bumi masuk kembali kedalam Prolegnas 2014-2019 dan menjadi prioritas tahun 2015 sebagai usul DPR.

Berdasarkan berbagai permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, maka salah satu cara untuk memperbaiki sistem perminyakan nasional yaitu dengan menyempurnakan dasar kebijakannya, yaitu dengan melakukan perubahan dan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, terdapat beberapa permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam naskah akademik ini yaitu sebagai berikut:

1. Apa saja permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan atau perusahaan kegiatan di hulu (*up-stream*) dan hilir (*down-stream*) minyak dan gas bumi serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi melalui RUU Minyak dan gas bumi;

2. Apa saja urgensi pembentukan RUU Minyak dan Gas Bumi dan mengapa RUU Minyak dan Gas Bumi diperlukan sebagai pemecahan permasalahan tersebut;
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU Minyak dan Gas Bumi;
4. Apa yang menjadi sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari RUU Minyak dan Gas Bumi; dan
5. Apa saja materi muatan yang perlu diatur dalam RUU Minyak dan Gas Bumi.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Penyusunan naskah akademik ini ditujukan untuk memberikan landasan pemikiran yang menjadi kerangka dasar mengenai perlu dibentuknya RUU Minyak dan Gas Bumi dengan menggunakan pendekatan akademis, teoritis, dan yuridis sebagai arahan dalam penyusunan norma pengaturan dalam RUU Minyak dan Gas Bumi. Selain itu, tujuan penyusunan naskah akademik ini berdasarkan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan atau perusahaan kegiatan di hulu (*up-stream*) dan hilir (*down-stream*) minyak dan gas bumi serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi melalui RUU Minyak dan Gas Bumi;
2. mengetahui urgensi pembentukan RUU Minyak dan Gas Bumi dan perlunya pembentukan RUU Minyak dan Gas Bumi sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat;
3. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, pembentukan RUU Minyak dan Gas Bumi;
4. merumuskan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU Minyak dan Gas Bumi; dan

5. merumuskan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU Minyak dan Gas Bumi.

Naskah Akademik mengenai RUU Minyak dan Gas Bumi diharapkan dapat digunakan sebagai bahan rujukan bagi penyusunan draft RUU Minyak dan Gas Bumi yang akan menggantikan (seluruh atau sebagian materi muatan) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Selain itu diharapkan dapat digunakan sebagai dokumen yang menyatu dengan konsep Rancangan Undang-Undang dimaksud.

D. METODE

Penulisan Naskah Akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris dengan menggunakan data dan bahan primer maupun sekunder sebagai berikut:

1. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, perbandingan ketentuan di negara lain, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan meneliti data sekunder.¹⁰ Selain menelaah bahan hukum primer juga dilengkapi dengan bahan hukum sekunder dan tertier.¹¹
2. Metode yuridis empiris dilakukan dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat. Data primer, khususnya terkait permasalahan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, diperoleh antara lain dengan cara diskusi

¹⁰Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 24.

¹¹Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma (dasar) atau kaidah dasar serta norma yang lain yang mengatur tentang Minyak dan Gas Bumi.

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, tesis, disertasi, jurnal dan seterusnya.

Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.

Selengkapnya lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1990, hal.14- 15

(*focus group discussion*), wawancara, mendengar pendapat nara sumber, dan para ahli. Selain itu data primer diperoleh dengan mendengarkan masukan dari beberapa stakeholders antara lain SKK Minyak dan gas bumi, Dinas Energi Sumber Daya Mineral, Dinas Pendapatan Daerah, Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah/Badan Lingkungan Hidup Daerah, Kanwil Badan Pertanahan Nasional, Kontraktor Kontrak Kerjasama seperti Pertamina, Akademisi, Forum Komunikasi Daerah Penghasil Minyak dan Gas Bumi (FKDPM), dan Indonesian Petroleum Association (IPA).

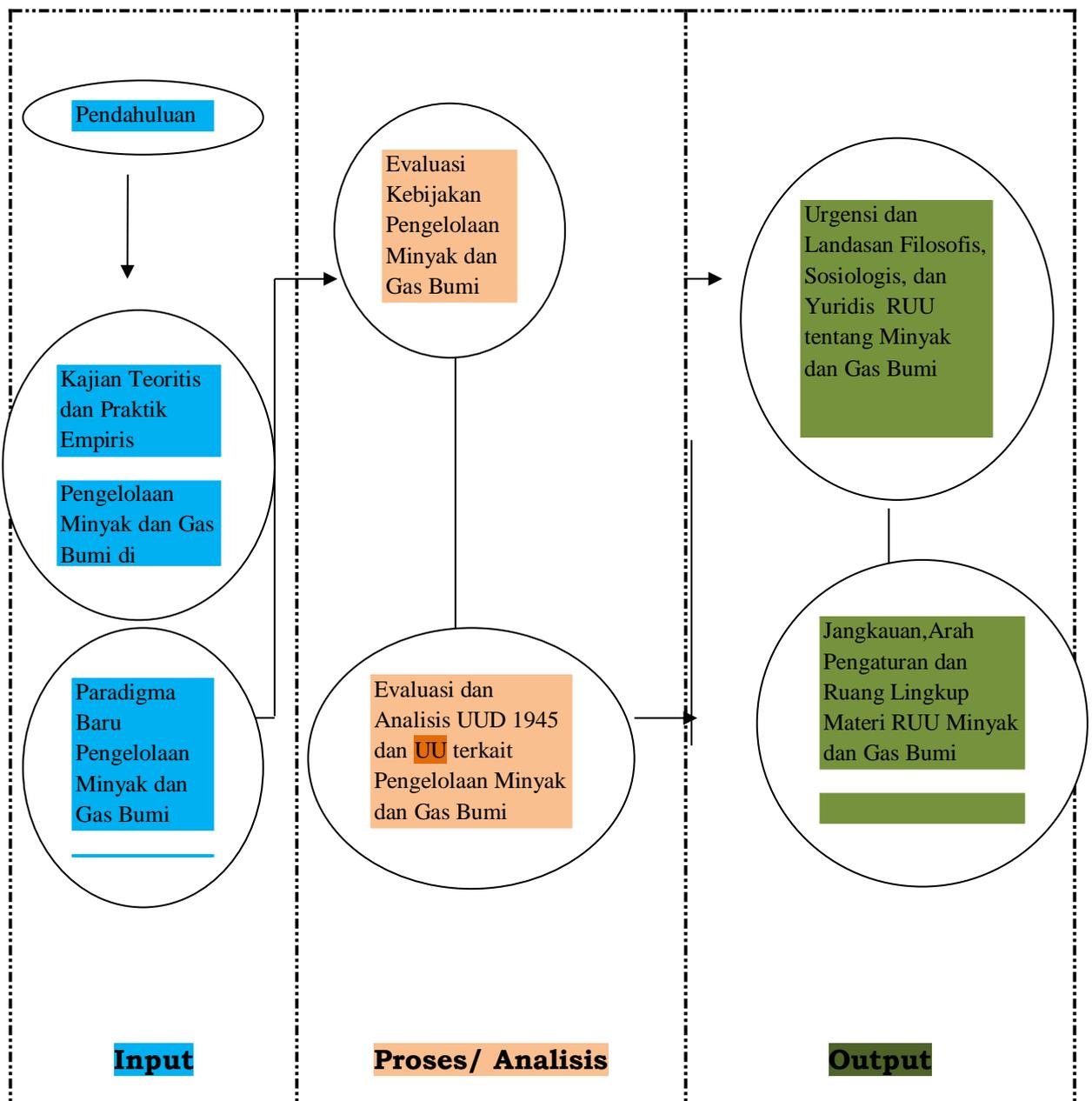
Selanjutnya data yang diperoleh dari hasil penelitian yuridis normative dan empiris tersebut dianalisis secara kualitatif dan normatif untuk menghasilkan suatu kajian naskah akademik yang menjadi dasar dan sumber lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.

Adapun kerangka penulisan naskah akademik ini disusun berdasarkan logika *input-proses-output*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut (Kerangka penulisan disajikan pada gambar (1)):

Input terdiri dari kajian teoritis, praktik empiris pengelolaan migas, serta perubahan paradigma pengelolaan migas.

Proses terdiri dari review permasalahan kebijakan pengelolaan migas serta evaluasi dan analisa UUD Tahun 1945 dan Undang-Undang terkait dengan pengelolaan migas di Indonesia.

Output terdiri dari rumusan landasan filosofis, sosiologis, yuridis serta jangkauan dan ruang lingkup materi RUU tentang Minyak dan Gas Bumi.



Gambar 3. Metode Dan Kerangka Dasar Penulisan Naskah Akademik RUU Minyak dan Gas Bumi

E. SISTEMATIKA

Naskah Akademik RUU tentang Minyak dan Gas Bumi terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan

Menjelaskan latar belakang pentingnya penyusunan naskah akademik dan penyusunan draft RUU Minyak dan Gas Bumi, rumusan permasalahan, tujuan serta metodologi dan sistematika penyusunan NA.

Bab II: Kajian Teoritis dan Praktik Empiris Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi.

Ada empat materi utama dalam Bab II ini, yaitu pertama adalah mengenai teori-teori pengelolaan minyak dan gas bumi. Kedua, kajian terhadap asas-asas dan prinsip-prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Ketiga, kajian terhadap praktik penyelenggaraan, serta permasalahan dalam praktik pengelolaan minyak dan gas bumi saat ini. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam RUU Migas.

Bab III: Analisa dan Evaluasi Undang-Undang Terkait

Bab ini memuat analisa dan evaluasi substansi pengaturan pengelolaan minyak dan gas bumi dalam Konstitusi (UUD 1945) dan Undang-Undang lainnya, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang _Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lingkungan Hidup (UU PPLH), Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan

Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mensyaratkan bahwa pembentukan setiap Undang-Undang perlu didasarkan pada tiga argumentasi yaitu argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Oleh karena itu, salah satu substansi yang harus terdapat dalam setiap Naskah Akademis adalah ketiga argumentasi tersebut. Secara metodologis, rumusan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis merupakan abstraksi dari materi-materi yang telah diuraikan dalam pendahuluan, kajian teoritis dan konstatacing empiris kebijakan pengelolaan migas di Indonesia, serta hasil analisa dan evaluasi kerangka regulasi yang ada serta urgensi pembentukan RUU tentang minyak dan gas yang baru.

Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan RUU Minyak dan Gas Bumi

Setelah melakukan analisis teoritis dan praktek kebijakan pengelolaan minyak dan gas di Indonesiaa, termasuk analisa dan evaluasi terhadap kerangka regulasi yang ada, maka naskah akademik ini sampai pada perumusan mengenai arah dan materi apa saja yang perlu diatur dalam RUU Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan rumusan materi muatan untuk memberikan gambaran pengaturan yang komprehensif

Bab VI: Penutup

Memuat kesimpulan yang tentunya mempertegas pentingnya RUU Minyak dan Penanganan Konflik Sosial Sedangkan rekomendasi memuat langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan dalam rangka mendorong terbentuknya RUU tentang Minyak dan Gas.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. PENGUASAAN NEGARA

Minyak dan gas bumi ('Migas') Indonesia secara eksplisit adalah sumber daya alam Indonesia yang merupakan bagian dari aset pasal 33 UUD 1945. Migas adalah bagian salah satu cabang produksi yang dikonfirmasi sebagai cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dan berdasarkan klasifikasi tersebut, maka pengelolaan Migas di Indonesia sudah memiliki ketentuan yang jelas yaitu harus dilakukan dengan konsep 'Penguasaan Negara'. Implementasi dari konsep ini dalam pengelolaan Migas mencakup seluruh mata rantai bisnisnya.

Dalam memahami konsep 'Penguasaan Negara' atau 'Dikuasai oleh Negara', terdapat beberapa pendapat. Hal ini tercatat seperti yang disampaikan oleh Menteri Negara BUMN dalam keterangan tertulis di sidang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa bentuk 'Penguasaan Negara' tersebut dinyatakan dengan bentuk Negara bertindak sebagai regulator, fasilitator dan operator yang secara dinamis akan menuju Negara hanya sebagai regulator dan fasilitator. Namun menurut Prof. Harun Al rasyid, konsep Penguasaan Negara diartikan sama dengan Negara memiliki. Perbedaan mengenai peran negara dalam mengelola aset tersebut jelas terlihat. Mahkamah konstitusi menyatakan bahwa definisi Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945 lebih besar dari konsep kepemilikan dalam hukum perdata dan sikap pemerintah yang bertindak hanya sebagai regulator, fasilitator dan operator. Dalam konsep hukum publik, Penguasaan Negara berarti kedaulatan rakyat menjadi dasar dari timbulnya penguasaan Negara. Negara merefleksikan kedaulatan rakyat sehingga

mengandung kepemilikan publik, rakyat secara kolektif adalah penguasa dari apa yang diamanatkan dalam konstitusi. Jika Penguasaan Negara diartikan sebagai kepemilikan hukum secara perdata maka akan mendegradasi konsep kepemilikan publik tersebut. Definisi Penguasaan Negara hanya sebatas sebagai pengatur, fasilitator dan pengawas saja tidak sesuai dan mendegradasi konsep yang sebenarnya¹².

Sebagai kesimpulan, kata “dikuasai oleh Negara” haruslah dimaknai sebagai usaha penguasaan Negara terhadap segala sumber kekayaan-kekayaan yang berasal dari konsep kedaulatan rakyat. Kekayaan tersebut mencakup bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di Indonesia. Oleh karena itu, secara kolektif, UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Konsep ‘Penguasaan Negara’ yang digunakan mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 yang dimuat dalam berita negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, 21 Desember 2004, yang menyatakan bahwa implementasi konsep ‘Penguasaan Negara’ harus ditunjukkan dengan Negara melakukan kelima fungsi berikut secara bersamaan yaitu:

- a. Penyusunan kebijakan (*Beleid*);
- b. Pengurusan (*Bestuursdaad*);
- c. Pengaturan (*Regelendaad*);
- d. Pengelolaan (*Beheersdaad*);
- e. Pengawasan (*Toezechthoudensdaad*).

¹² Penerjemahan konsep sesuai Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 dimuat dalam berita negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, 21 Desember 2004. Konsep dari Penguasaan Negara yang menjadi referensi mengacu pada putusan tersebut. Pemaknaanya akan menentukan peran negara di mata rantai bisnis Migas bumi.

Untuk dinyatakan terimplementasikannya konsep 'Penguasaan Negara', kelima fungsi tersebut tidak boleh terpisahkan atau hilang salah satunya. Seluruhnya harus dilaksanakan oleh Negara.

Penjelasan singkat mengenai kelima fungsi tersebut yaitu:

- a. Fungsi kebijakan (*Beleid*) oleh Negara yaitu berarti Negara yang menetapkan kebijakan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi;
- b. Fungsi pengurusan (*Bestuursdaad*) oleh Negara berarti dilakukan melalui pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*) dan konsesi (*Concessie*).
- c. Fungsi pengaturan oleh Negara (*Regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah.
- d. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebagai sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- e. Fungsi pengawasan oleh Negara (*Toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Dari penjelasan tersebut jelas dinyatakan beberapa hal untuk menjadi perhatian dalam penyusunan usulan penyesuaian UU Migas yaitu:

- a. Pemerintah menentukan kebijakan terhadap bentuk pengelolaan minyak dan gas bumi Indonesia (aspek Penyusun Kebijakan)
- b. Pemerintah mengeluarkan Ijin, Hak Khusus dan lainnya terkait dengan pengelolaan minyak dan gas bumi Indonesia (aspek Pengurusan);
- c. Pemerintah mengeluarkan aturan operasional pengelolaan minyak dan gas bumi (aspek Pengaturan);
- d. Peran dominan dan keterlibatan dari BUMN dalam kegiatan pengelolaan minyak dan gas bumi Indonesia (aspek Pengelolaan);
- e. Seluruh kegiatan yang dilakukan, diawasi oleh Pemerintah sehingga dipastikan untuk menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat (aspek Pengawasan);

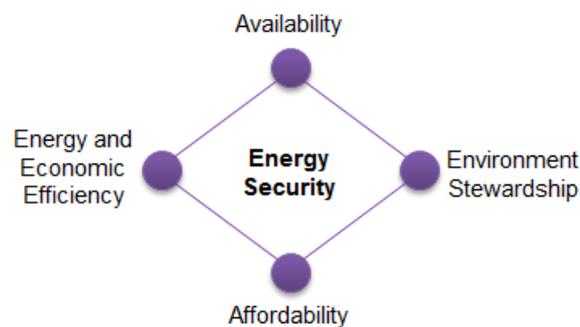
Implementasi seluruh peran tersebut harus terefleksi dalam skema kelembagaan pengelolaan minyak dan gas bumi, struktur industri dan mekanisme pengelolaan yang dibentuk dalam UU Migas.

2. KEMANDIRIAN ENERGI DAN KETAHANAN ENERGI UNTUK MENUJU KEDAULATAN ENERGI NASIONAL

Saat ini terdapat tiga konsep yang sering dipertukarkan namun dari ketiga konsep tersebut memiliki perbedaan fundamental, sehingga dalam penyusunan kebijakan diperlukan kemampuan untuk membedakan ketiga konsep tersebut. Ketiga konsep tersebut adalah mengenai Kedaulatan Energi, Ketahanan Energi dan Kemandirian Energi. Kedaulatan Energi dipahami sebagai suatu bentuk pengakuan atas hak dan kemampuan suatu Negara untuk menentukan kebijakan pengelolaan energinya sendiri. Kemandirian Energi adalah kemampuan Negara dan bangsa untuk memanfaatkan keanekaragaman energi dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermartabat. Kemandirian dapat juga secara sederhana diartikan sebagai kemampuan untuk

memanfaatkan seluruh produksi energi domestik untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri.

Sedangkan Ketahanan Energi diartikan sebagai kondisi dimana suatu Negara memiliki ketersediaan energi yang handal dan terjangkau¹³. Dan dalam konsep yang lebih komprehensif seperti yang disampaikan Brown (2011)¹⁴ bahwa ketahanan energi adalah kondisi dengan terpenuhinya keempat dimensi yaitu 1) Ketersediaan (*Availability*); 2) Terjangkau (*Affordability*); 3) Efisiensi energi dan ekonomi (*Energy and Economic Efficiency*); dan 4) Perlindungan lingkungan (*Environmental Stewardship*).



Sumber: Brown (2011)

Gambar 4. Konsep Ketahanan Energi

Penciptaan kondisi ketahanan energi dapat dilakukan dengan penyediaan energi dari potensi sumber daya energi di dalam negeri yang dimiliki suatu Negara sehingga bila pemenuhan kebutuhan energi nasional dengan sumber daya tersebut terjadi dengan kriteria keempat dimensi tadi, tidak hanya Negara tersebut mampu menciptakan ketahanan energi namun telah menjadi Negara yang memiliki kemandirian energi. Contoh seperti Amerika Serikat saat ini dengan berlimpahnya pasokan *shale oil* dan *shale gas*, Rusia

¹³ Definisi sesuai dengan IEA.

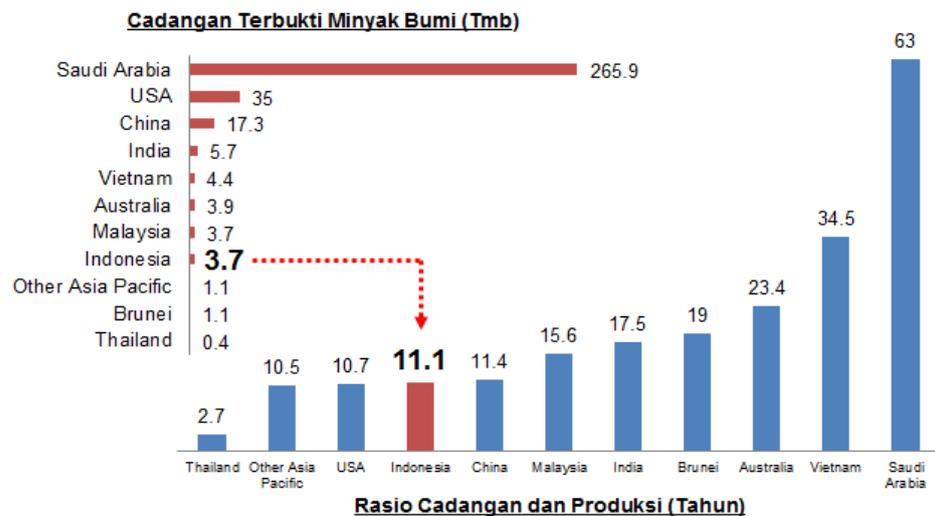
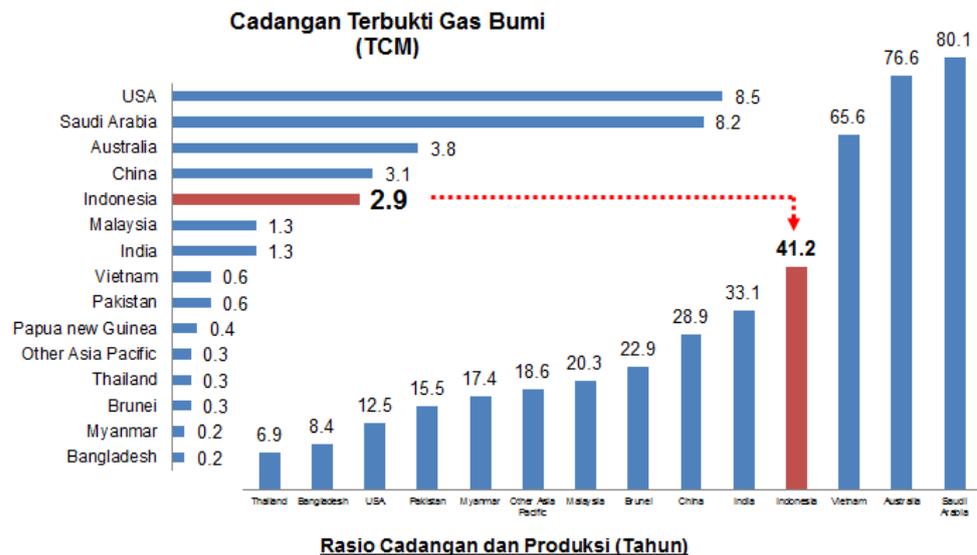
¹⁴ Dalam jurnal dengan judul "Competing Dimensions of Energy Security" oleh Prof. Marilyn A. Brown yang disampaikan dalam POLINARES Workshop – The "Energy Security" Issue, Paris 31 Mei 2011. Penelitian membandingkan 91 jurnal akademik tentang konsep Ketahanan Energi dan didapatkan kesamaan dengan keempat dimensi tersebut. Pemilihan dimensi ini dalam kajian adalah tepat sudah mewakili sebagian besar penelitian terkait dalam kebijakan energi.

dan Saudi Arabia yang masing-masing memiliki cadangan minyak dan gas sehingga selain memenuhi kebutuhan dalam negeri juga diekspor. Namun ketahanan energi dapat juga dipenuhi melalui mekanisme akuisisi pasokan energi dari luar negeri melalui mekanisme impor dengan jumlah yang memenuhi kebutuhan energi nasionalnya dan juga membangun suatu cadangan energi. Kondisi hari ini, Negara yang tidak memiliki ketersediaan sumber daya alam di dalam negerinya, seperti Jepang dan Singapura, mampu memiliki ketahanan energi yang lebih tinggi ketimbang Indonesia. Sebagai ilustrasi, Indonesia saat ini memiliki cadangan operasional BBM untuk selama 22 hari, sedangkan Jepang memiliki 111 hari dan Singapura 50 hari. Kemampuan dalam pemenuhan dimensi ketahanan energi dengan jalan ini sangat tergantung dari kemampuan ekonomi dari suatu Negara. Sehingga sebagai suatu konsep yang utuh, ketahanan suatu Negara mencakup ketahanan diberbagai aspek yang saling mendukung. Pada kondisi ketersediaan energi dalam negeri sudah sangat menipis, maka kemampuan akuisisi energi dari luar menjadi kunci ketahanan energi. Dan ini ditentukan oleh ketahanan ekonom. Sehingga membangun perekonomian domestik yang kuat (dapat diartikan membangun industri hilir yang kuat) adalah bagian dari strategi ketahanan energi di masa depan.

Terkait dengan Kedaulatan Energi, suatu hal yang harus diperhatikan adalah bahwa dalam konsep kedaulatan dikenal ada dua unsur penting yaitu unsur konstitusi dan unsur deklaratif. Unsur konstitusi adalah tentang pernyataan kedaulatan dalam konstitusi suatu negara, sedangkan Unsur deklaratif ini berarti pengakuan dari Negara lain atas kemampuan dalam mengelola sendiri sumber energinya. Dalam unsur deklaratif, secara langsung dapat dipahami bahwa pengakuan atas kedaulatan dalam bidang energi akan sulit didapatkan apabila suatu Negara masih memiliki ketergantungan yang besar pada pihak lain (sampai dengan begitu

lemahnya posisi tawarnya) dalam pemenuhan kebutuhan energinya.

Berdasarkan seluruh konsep tersebut maka untuk menjadi berdaulat dalam energi secara hakiki, maka diperlukan kemampuan untuk penciptaan ketahanan energi tanpa adanya suatu bentuk ketergantungan pada pihak lain yang begitu besarnya. Indonesia adalah negara yang mampu untuk mewujudkan hal tersebut. Indonesia adalah Negara yang memiliki portofolio energi yang besar seperti minyak, gas, batu bara, panas bumi, biomassa dan lainnya.



Sumber: BP World Energy Review, 2013

Sumber: BP World Energy Review (2013)

Gambar 5. Cadangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia

Potensi Energi Baru Terbarukan

| | ENERGI BARU TERBARUKAN | SUMBER DAYA (SD) | KAPASITAS TERPASANG (KT) | RASIO KT/SD (%) |
|---|------------------------|------------------------------|---------------------------|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 = 4/3 |
| 1 | Hidro | 75.000 MW | 7.572 MW | 10,1 % |
| 2 | Panas Bumi | 28.910 MW | 1.343,5 MW | 4,65 % |
| 3 | Biomassa | 32.000 MW | 1.716,5 MW | 5,26 % |
| 4 | Surya | 4,80 kWh/m ² /day | 48,05 MW | - |
| 5 | Angin | 3 – 6 m/s | 1.87 MW | - |
| 6 | Samudera | 49 GW ^{***}) | 0.01 MW ^{****}) | - |
| 7 | Uranium | 3.000 MW [*]) | 30 MW ^{**}) | - |

^{*}) Hanya di Kalan – Kalimantan Barat

^{***}) Sumber: Dewan Energi Nasional

^{**}) Sebagai pusat penelitian, non-energi

^{****}) Prototype BPPT

(Sumber: ESDM, 2014)

Sumber: Kementerian ESDM (2014)

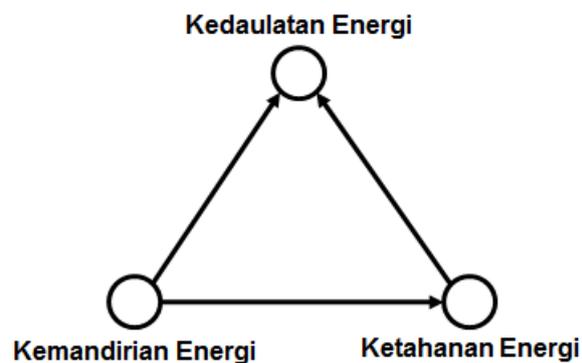
Gambar 6. Potensi Energi Baru Terbarukan Indonesia

Indonesia memiliki potensi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional dengan seluruh cadangan energi yang dimilikinya. Namun hal yang perlu disadari adalah bahwa cadangan setiap energi Indonesia tidak sebesar negara lain. Sehingga pemenuhan kebutuhan energi Indonesia tidak dapat dilakukan hanya mengandalkan dari satu jenis energi saja, misalkan minyak. Indonesia untuk memenuhi kebutuhan energinya memerlukan pendekatan energi bauran dengan mengoptimasi kontribusi pemanfaatan setiap jenis sumber energi dalam negeri tersebut untuk menopang terciptanya ketahanan energi nasional. Seiring dengan terbangunnya postur bauran energi yang ideal, maka diharapkan kebutuhan impor menjadi lebih minim dan terkendali.

Dengan kondisi tersebut, upaya penciptaan kedaulatan energi nasional dapat dilakukan dengan pembangunan kemandirian energi melalui pemanfaatan energi domestik secara optimum untuk kebutuhan dalam negeri. Pemanfaatan seluruh sumber daya energi tersebut terutama untuk energi tak terbarukan, harus terkonfirmasi dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien dalam

menciptakan nilai tambah untuk keunggulan daya saing nasional. Sehingga dapat menciptakan ketahanan ekonomi yang menentukan kemampuan akuisisi energi di masa depan.

Dalam konteks Indonesia, kita memiliki dua pendekatan yang dapat dilakukan untuk menciptakan kedaulatan energi, yaitu melalui pembangunan kemandirian energi dan upaya pembangunan ketahanan energi melalui akuisisi energi.



Gambar 7. Konsep Perkuatan Kedaulatan Energi Melalui Kemandirian dan Ketahanan Energi

Pendekatan operasional yang dapat digunakan dalam penyusunan UU Migas baru dalam upaya pembangunan kedaulatan energi nasional dapat dilakukan melalui jalan (*path*) yaitu: pembangunan ketahanan energi nasional. Ketahanan energi ini dapat diwujudkan melalui berbagai cara seperti: 1) strategi akuisisi energi di dalam negeri dan luar negeri; 2) Pembangunan kemandirian energi nasional dengan optimasi pemanfaatan produksi energi domestik untuk kebutuhan dalam negeri. Berdasarkan pendekatan operasional tersebut, maka penyusunan kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi Indonesia dapat dilakukan dengan tujuan untuk memenuhi dimensi ketahanan energi untuk bidang minyak dan gas bumi. Berikut adalah contoh *cascading* atau penurunan strategi ketahanan energi di bidang pengelolaan minyak dan gas dalam kebijakan.

Tabel 1. Contoh Penurunan Strategi Ketahanan Energi Dalam Kebijakan

| No | Dimensi | Tujuan | Strategi | Kebijakan |
|----|----------------------|--|---|--|
| 1 | <i>Availability</i> | Peningkatan cadangan dan produksi Migas | <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan eksplorasi • Peningkatan investasi di Hulu • Stimulus produksi dari Blok non konvensional | <ul style="list-style-type: none"> • Transformasi skema PSC • Penerapan <i>Service Contract</i> • Skema <i>Oil and Gas Fund</i> |
| | | Peningkatan ketersediaan pasokan dalam negeri | <ul style="list-style-type: none"> • Alokasi prioritas untuk Domestik | <ul style="list-style-type: none"> • Transformasi konsep DMO • Penerapan Izin Ekspor • Evaluasi kontrak ekspor eksisting |
| | | Peningkatan Pemanfaatan Gas Bumi Domestik | <ul style="list-style-type: none"> • Pemanfaatan untuk sektor dengan nilai tambah terbesar | <ul style="list-style-type: none"> • Skema untuk percepatan pembangunan infrastruktur • Kebijakan alokasi yang lebih kritis dan presisi |
| | | Akuisisi pasokan Migas dari Luar Negeri | <ul style="list-style-type: none"> • Akuisisi pasokan terintegrasi | <ul style="list-style-type: none"> • Penugasan BUMN Migas untuk go internasional • Sinergi strategi politik dan ekonomi untuk akuisisi energi. |
| 2 | <i>Affordability</i> | Penyediaan Migas yang terjangkau dan kompetitif untuk pembangunan keunggulan daya saing. | <ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan Migas secara <i>commingle</i> (penyediaan terintegrasi untuk subsidi silang harga) oleh BUMN Migas | <ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan Migas secara terintegrasi oleh BUMN Migas untuk harga jual domestik kompetitif • Skema <i>regulated pricing</i> |

| No | Dimensi | Tujuan | Strategi | Kebijakan |
|----|---------------------------------------|---|---|---|
| 3 | <i>Energy and Economic Efficiency</i> | Pengelolaan Migas dengan kesadaran keterbatasan cadangan dengan hemat dan cerdas. | <ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan postur bauran energi yang ideal | <ul style="list-style-type: none"> • Konversi BBM – BBG untuk sektor terpilih • Stimulus untuk pengembangan EBT |
| 4 | <i>Environmental Stewardship</i> | Pengelolaan Migas yang berwawasan lingkungan di sepanjang mata rantai. | <ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan Migas yang ramah lingkungan | <ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan perlindungan lingkungan dan sosial. |

3. KELEMBAGAAN PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Sistem kelembagaan pengelolaan migas terdiri atas lembaga yang menjalankan tiga fungsi yaitu pembuat kebijakan (*policy*), regulasi (*regulatory*), dan komersial (bisnis). Fungsi pembuat kebijakan adalah menetapkan kebijakan-kebijakan yang mengatur tata kelola migas (berupa undang-undang, peraturan Pemerintah, keputusan Pemerintah) sesuai dengan filosofi, tujuan, target pengelolaan migas. Fungsi regulasi adalah melakukan pengaturan, pengurusan, pengawasan terhadap implementasi kebijakan-kebijakan pengelolaan migas (fungsi ini membutuhkan kompetensi teknis dan komersial yang kuat). Fungsi komersial adalah melakukan monetisasi migas sesuai dengan target pengelolaan migas.

Implementasi ketiga fungsi di atas dapat dilakukan oleh satu lembaga atau beberapa lembaga. Ada beberapa faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan model kelembagaan pengelolaan migas¹⁵ yaitu 1) Kondisi politik atau kompetisi politik yang terjadi dan 2) Kapabilitas lembaga dalam menjalankan fungsi setiap fungsi.

¹⁵Sesuai dengan jurnal yang disampaikan oleh Thurber, Hults dan Heller (2010).

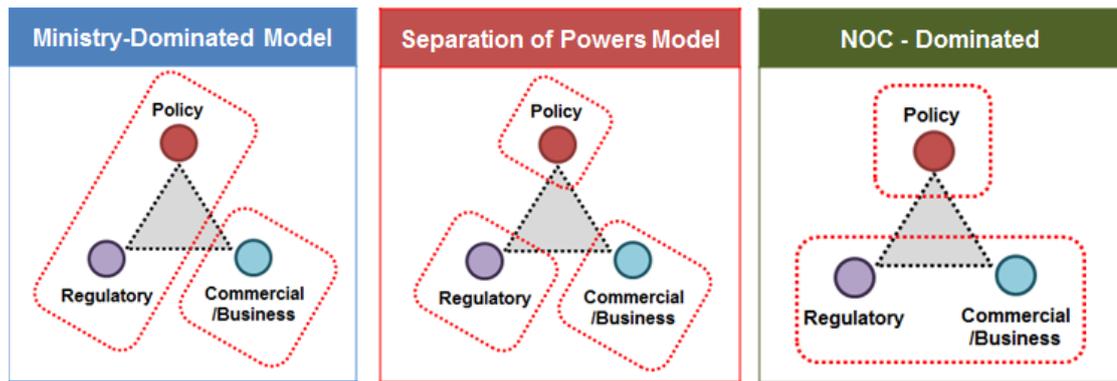
Tabel 2. Pilihan Model Lembaga Pengelolaan Migas

| Parameter | Kompetisi Politik: Rendah | Kompetisi Politik: Tinggi |
|--|---|---|
| Kapabilitas Lembaga: Rendah | Fungsi dikonsolidasi dalam satu lembaga Contoh negara: Angola | Fungsi dijalankan oleh lembaga terpisah. Pengembangan kapabilitas teknis dan korporasi Contoh negara: Nigeria |
| Kapabilitas Lembaga: Tinggi | Fungsi dikonsolidasi dalam satu lembaga Transisi menuju pemisahan lembaga karena perkembangan politik yang semakin plural Contoh negara: Malaysia | Fungsi dijalankan oleh lembaga terpisah Contoh negara: Norwegia, Brazil |

Sumber: Thurber, Hults dan Heller (2010)

Fungsi pembuat kebijakan, regulasi, dan komersial dijalankan oleh satu lembaga apabila Pemerintah memiliki pengaruh politik yang kuat, atau lembaga pelaksana belum memiliki kapabilitas yang memadai untuk menjalankan setiap fungsi secara terpisah. Sebaliknya, fungsi pembuat kebijakan, regulasi, dan komersial dijalankan oleh beberapa lembaga terpisah apabila Pemerintah tidak memiliki pengaruh politik yang kuat, atau masing-masing lembaga pelaksana sudah memiliki kapabilitas yang memadai dalam menjalankan fungsinya.

Terdapat beberapa model kelembagaan pengelolaan migas yang merupakan pemisahan atau penggabungan fungsi pembuat kebijakan, regulasi, dan komersial yaitu (1) Model Kewenangan Menteri (*Ministry-Dominated Model*), (2) Model Kewenangan BUMN (*NOC Dominated*), (3) Model Pemisahan Kewenangan (*Separation of Powers Model*). Setiap model kelembagaan memiliki kekuatan dan kekurangannya yang harus dipertimbangkan dalam pemilihan model tersebut.



Gambar 8. Model Kelembagaan Pengelolaan Migas (Purba, 2013)

Tabel 3. Kekuatan dan Kekurangan Model Kelembagaan Pengelolaan Migas

| Model Kelembagaan | Kekuatan | Kekurangan |
|------------------------------------|---|---|
| Kewenangan Menteri | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kemudahan dalam pengawasan implementasi kebijakan dan memastikan tercapainya target Pemerintah. ▪ Meminimalkan risiko eksposur komersial terhadap seluruh aset Pemerintah dengan memisahkan fungsi komersial ke Badan Usaha. ▪ Memformulasikan dan mengawal kebijakan Pemerintah (dana migas, penguatan kapasitas nasional, pemberdayaan daerah). | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Membutuhkan pengaturan yang kompleks ▪ Tantangan dalam perizinan |
| Pemisahan Kewenangan (Purba, 2013) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemegang hak komersial untuk pengelolaan migas. ▪ Meminimalkan risiko eksposur komersial terhadap seluruh aset Pemerintah dengan memisahkan fungsi komersial ke Badan Usaha. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penegasan perbedaan fungsi pembuat kebijakan pada Pemerintah dengan fungsi regulasi pada Lembaga/Otoritas Migas Nasional. |

| Model Kelembagaan | Kekuatan | Kekurangan |
|-------------------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fungsi regulasi dan fungsi komersial yang fokus ▪ Memformulasikan dan mengawal kebijakan Pemerintah (dana migas, penguatan kapasitas nasional, pemberdayaan daerah). | |
| Kewenangan BUMN (Purba, 2013) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengoptimalkan peluang ekonomis Pemerintah. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ BUMN terbebani dengan fungsi non komersial. ▪ Risiko eksposur komersial terhadap seluruh aset BUMN dalam hal terjadi sengketa kontrak. ▪ Konflik kepentingan sebagai regulator dan pemain. ▪ Pemberian prioritas pada BUMN dapat terdilusi. ▪ Mengutamakan kepentingan . ▪ Risiko terhadap kerahasiaan dan keamanan data. |

Selain parameter kondisi politik atau kompetisi politik yang terjadi dan kapabilitas lembaga dalam menjalankan setiap fungsi seperti ditunjukkan pada Tabel 3, aspek lain yang perlu dipertimbangkan terutama untuk menentukan pemisahan atau penggabungan fungsi pembuat kebijakan dan fungsi regulasi adalah peran fungsi regulasi terhadap pencapaian tujuan dan target pengelolaan migas. Tabel 4 menunjukkan beberapa model fungsi regulasi yang harus disesuaikan dengan filosofi, tujuan dan target pengelolaan migas. Setiap model fungsi regulasi memiliki kekuatan dan kekurangannya.

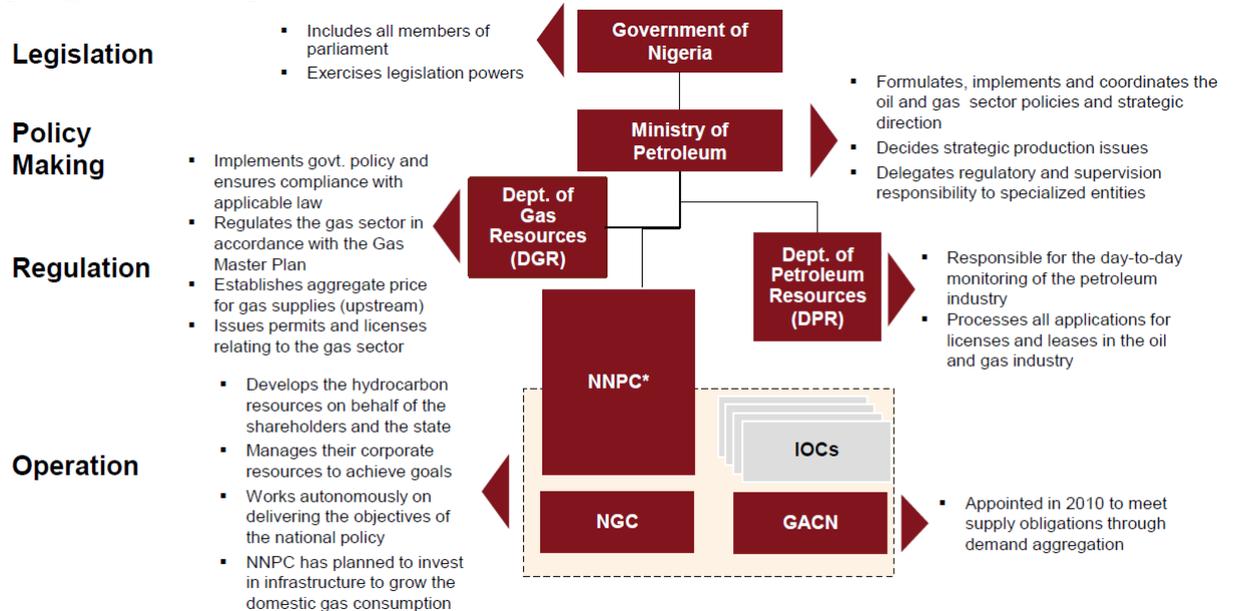
Tabel 4. Kekuatan dan Kekurangan Beberapa Model Fungsi Regulasi

| Tipe Pengaturan | Deskripsi | Kekuatan | Kekurangan |
|-----------------------------------|--|---|--|
| Penugasan dan Pengendalian | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementasi peraturan yang dilengkapi pemberian sanksi bila peraturan tidak dilaksanakan. ▪ Diterapkan bila ada urgensi untuk segera menerapkan perubahan, waktu yang terbatas bila harus mencapai kesepakatan dengan semua sektor usaha. ▪ Fungsi regulator umumnya dilakukan oleh Pemerintah. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan dapat langsung diterapkan. ▪ Tugas dan kewenangan yang jelas antar pihak-pihak terkait. ▪ Penegakan regulasi yang kuat dari Pemerintah/Regulator. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kerjasama antara Regulator dan pelaku usaha dapat menguntungkan pihak tertentu dan merugikan kepentingan umum. ▪ Peraturan menjadi kompleks dan tidak fleksibel. ▪ Penentuan standar kepatuhan regulasi dapat sulit. |
| Pengaturan oleh Para Pelaku Usaha | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diterapkan bila industri telah memiliki pemahaman dan kesadaran pentingnya pengaturan sehingga berpartisipasi aktif dalam menyusun dan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Komitmen yang tinggi dari badan usaha untuk menjalankan regulasi. ▪ Pemerintah tidak memerlukan usaha besar untuk penyusunan regulasi. ▪ Kemudahan untuk penyesuaian regulasi sesuai perkembangan kegiatan usaha. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mudah terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang memiliki akses ke kekuasaan. ▪ Pihak yang independen sulit didapatkan. ▪ Penegakan regulasi lemah. |

| Tipe Pengaturan | Deskripsi | Kekuatan | Kekurangan |
|------------------------------------|--|---|---|
| | <p>menegakkan regulasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimnya intervensi Pemerintah karena pengendalian regulasi dilakukan oleh para pelaku usaha. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan yang mudah diterapkan. | |
| Regulasi dengan Pemberian Insentif | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berada di antara Model Penugasan dan Pengendalian dan Model Pengaturan oleh Para Pelaku Usaha. ▪ Pemberian insentif kepada badan usaha dari Pemerintah yang diikuti adanya sanksi bila target tidak tercapai. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Memberikan pilihan-pilihan kepada badan usaha. ▪ Tidak memerlukan usaha besar untuk penegakan regulasi. ▪ Biaya penegakan regulasi rendah. ▪ Mendorong inovasi teknologi. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan dapat menjadi kompleks dan tidak fleksibel. ▪ Penerapan logika ekonomi yang belum tentu selalu tepat. ▪ Sulit memprediksi dampak yang timbul dari regulasi, misalnya kerusakan lingkungan. |
| Mekanisme Pasar | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Memanfaatkan kekuatan pasar untuk menciptakan kompetisi | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengendalian dari pasar yang tidak birokratif ▪ Dapat diterapkan di semua sektor ▪ Fleksibel ▪ Biaya penegakan regulasi rendah (perselisihan diselesaikan oleh pihak terkait saja) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Volatilitas hargadan biaya transaksi ▪ Butuh manajemen data atau informasi yang handal ▪ Respon lambat saat terjadi kondisi darurat ▪ Butuh kemudahan dalam mendapatkan perizinan ▪ Dapat menciptakan hambatan untuk para pelaku usaha baru (<i>barrier to entry</i>) |

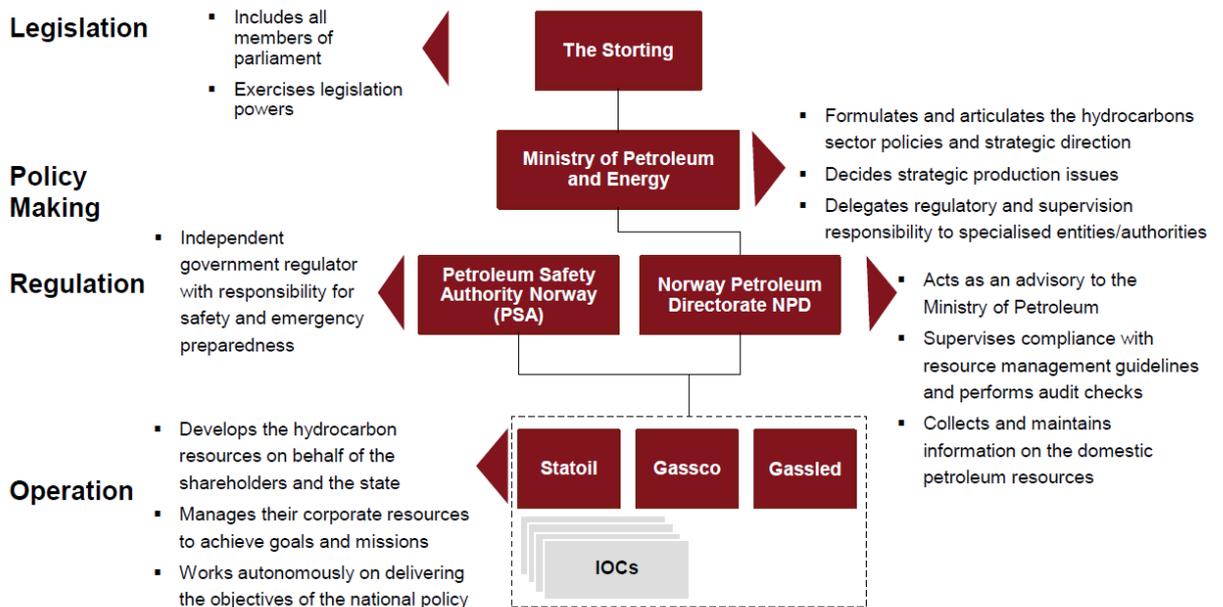
Sumber : *United Nations Industrial Development Organization, Sustainable Energy Regulation and Policymaking for Africa Training, Introduction to Energy Regulation Module*)

Berikut adalah beberapa contoh bentuk struktur kelembagaan pengelolaan Migas di dunia:



Note : *NNPC enforces all regulatory measures related to the general control of the petroleum industry through its Petroleum Inspectorate department
Source: Reuters; Nigerian National Petroleum Corporation

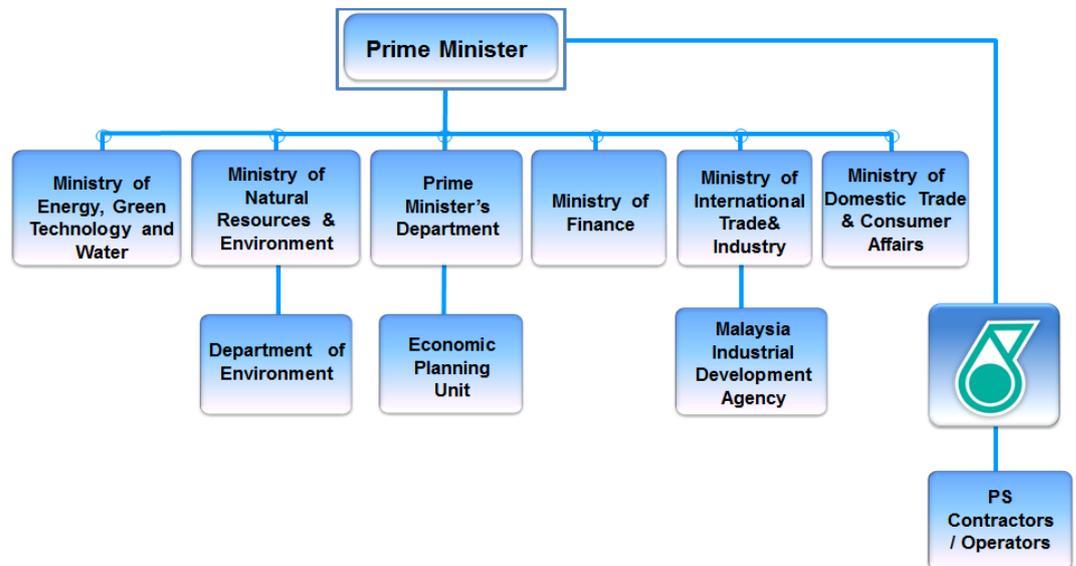
Sumber: Integrated Gas Management External Perspective, Strategy&, 2014
Gambar 9. Struktur Kelembagaan Pengelolaan Minyak dan Gas di Nigeria Dengan Model Kewenangan Menteri Dengan NOC Membantu Tugas Lembaga Regulator



Source: Literature search, Booz & Company analysis

Sumber: Integrated Gas Management External Perspective, Strategy&, 2014

Gambar 10. Struktur Kelembagaan Pengelolaan Minyak dan Gas di Norwegia Dengan Model Pemisahan Kewenangan



Gambar 11. Struktur Kelembagaan Pengelolaan Minyak dan Gas di Malaysia yang Menerapkan Model Kewenangan BUMN

4. PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di dunia terdapat berbagai macam pendekatan yang dapat menjadi referensi dalam penyesuaian pengelolaan Migas di Indonesia, yaitu antara lain sebagai berikut:

- a. Pengelolaan Migas di dunia saat ini memiliki pendekatan berbeda antar negara, karena perbedaan produksi, konsumsi, dan kebijakan pengelolaannya, sehingga di beberapa Negara terdapat perbedaan pengaturan dalam kebijakan, implementasi, dan dalam level UU. Dalam industri minyak mentah (*crude oil*) terdapat pasar internasional dan referensi bersama sehingga menjadi suatu pasar yang terintegrasi. Sedangkan pasar gas bumi dipahami sejak lama sebagai pasar yang terpisah atau diskontinu¹⁶ (IFP, 2012).

¹⁶ Penyampaian oleh Institute Francais du Petrol. Gas dipahami berupa diskontinu karena di tahap awal pemanfaatan sumur gas dilakukan untuk pasar di sekitarnya. Sehingga bersifat *localized*. Baru ketika LNG semakin tumbuh maka sudah terjadi pemanfaatan gas jauh dari sumbernya. Namun demikian, interkoneksi antar pasar LNG saat ini belum terjadi secara

Di sisi lain, perkembangan LNG di dunia akhir-akhir ini pun tidak serta merta menciptakan suatu pasar gas bumi dunia yang terintegrasi. Karena karakteristik produk hilir antara minyak dan gas bumi berbeda satu sama lain. Kemudian dari segi teknik, penanganan minyak dan gas bumi memiliki perbedaan yang signifikan. Misalkan dalam hal transportasi, penyimpanan, pemanfaatan, skema teknik, dan industri hilir yang berbeda, sehingga menciptakan skema komersial/tata niaga yang juga berbeda antara minyak dan gas bumi. Sehingga dengan memperhatikan fakta-fakta dalam industri Migas tersebut, beberapa Negara melakukan pembedaan dalam pengelolaannya, sebagai contoh berikut:

Tabel 5. Negara dan Bentuk Regulasi Pengelolaan Migas

| No | Negara | Bentuk Undang - Undang |
|----|-----------------|---|
| 1 | Inggris | <i>Petroleum Act (1998)</i> <i>Gas Act (1985)</i> |
| 2 | Amerika Serikat | <i>Natural Gas Act (1938)</i> <i>Petroleum Act (1928)</i> |
| 3 | Malaysia | <i>Petroleum Development Act (1974)</i> <i>Gas Supply Act dan Gas Supply Regulation.</i> |
| 4 | Norwegia | <i>Petroleum Act</i> |

- b. Adanya pelaksanaan fokus atau pemisahan pengelolaan minyak dan gas bumi berdasarkan komoditas, tingkat rantai bisnis atau gabungan untuk mendapatkan hasil yang optimum. Dalam pengelolaan minyak dan gas bumi oleh beberapa Negara, bentuknya fokus dilakukan dengan memperhatikan kondisi industri dan faktor bisnisnya. Berikut adalah beberapa alternatif bentuk pengelolaan minyak dan gas bumi:

masif seperti halnya minyak bumi yang sudah menjadi komoditas dunia. Pasar LNG masih terfragmentasi seperti pasar Eropa, Amerika dan Asia Pasifik.

Di berbagai negara, terdapat tiga model struktur yang mengatur sektor migas berdasarkan kondisi industri dan faktor bisnis



Sumber: Booz & Co (2014)

Gambar 12. Beberapa Bentuk Pengelolaan Migas di Dunia

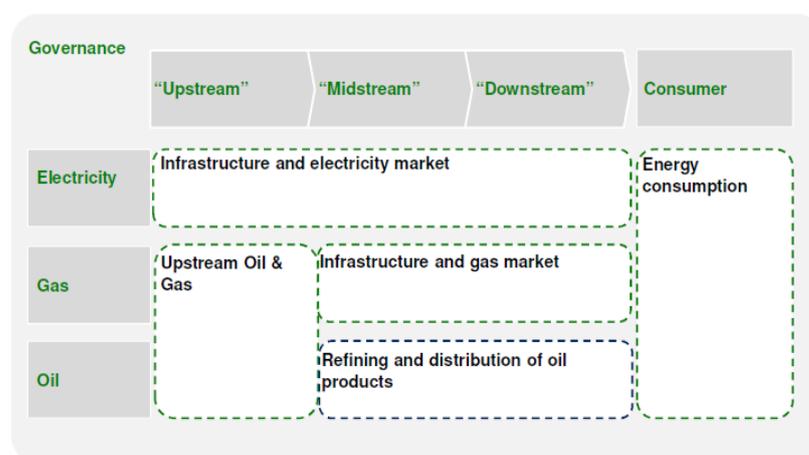
Alternatif pertama yaitu, pengelolaan minyak dan gas bumi dapat dilakukan secara terkonsolidasi, seperti yang dilakukan di Negara Malaysia dan Saudi Arabia. Kondisi industri atau faktor bisnis yang mendorong pengelolaan ini antara lain:

- Negara tersebut adalah eksportir sehingga langkah ini ditujukan untuk memaksimalkan nilai di sepanjang rantai nilai Migas;
- Pasar Migas dalam kondisi teregulasi yang terintegrasi dan monopolistik;
- Infrastruktur sudah matang;
- Pelaksanaan ditujukan untuk memaksimalkan sinergi dengan fokus yang terdilusi.

Alternatif kedua, pengelolaan Migas dilakukan secara terpisah dengan fokus pada produk (*by commodity*). Bentuk pengelolaan Migas secara terpisah menurut produk ini, telah diterapkan beberapa Negara yang memiliki kondisi industri atau faktor bisnis yang mendorong berupa:

- 1) Negara tersebut adalah net importir sehingga diharapkan dengan cara ini dapat mengoptimasi upaya pengadaan dan distribusi Migas;
- 2) Pasar Migas-nya terfragmentasi dan ada upaya untuk pemisahan kegiatan usaha berdasarkan rantai nilai (*unbundling*);
- 3) Infrastruktur yang mendukung industri belum matang sehingga diperlukan percepatan pengembangan dan pendanaan yang besar;
- 4) Memaksimalkan bentuk sinergi dengan bentuk fokus.

Alternatif ketiga, yaitu terjadi pada Negara yang memiliki kondisi industri dipertengahan sehingga dilakukan pengelolaan Migas dengan cara terpisah sesuai dengan rantai nilai antara hulu dan hilir. Namun bentuk pengaturan berupa kombinasi yaitu pemisahan berdasarkan rantai nilai dan produk juga ada penerapannya di beberapa negara. Pengaturan ini yaitu berupa pengaturan secara terkonsolidasi pada usaha hulu, namun di sisi hilir mulai dilakukan pembedaan pengaturan dan kebijakan berdasarkan karakteristik produknya. Bentuk pengaturan seperti ini terlihat dalam pengaturan untuk pengelolaan energi dalam strategi energi Italia sebagai berikut:



Sumber: *Italy's National Energy Strategy: For a more competitive and sustainable Energy* (2013)

Gambar 13. Pengelolaan Energi dalam Strategi Energi Italia

Dalam bentuk pengaturan ini, pengelolaan minyak dan gas bumi di hulu dilakukan secara terkonsolidasi. Hal ini berdasarkan pertimbangan kesamaan skema eksplorasi dan produksi dari minyak dan gas bumi. Terlebih kenyataan hari sumur dapat memproduksi minyak dan gas bersamaan (*associated gas*). Namun pengaturan ini juga mempertimbangkan alamiah industri hilir minyak dan gas bumi yang jauh berbeda, sehingga diperlukan adanya pemisahan pengelolaan yang fokus pada produk di sisi hilirnya.

5. KONTRAK PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI¹⁷

Dalam pengelolaan Migas di dunia terdapat empat jenis kontrak perusahaan yang lazim digunakan yaitu:

- a. Kontrak Konsesi (*Concession Contract*);
- b. Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contracts*)
- c. Kontrak Karya (*Service Contract*)
- d. Perjanjian Operasi Bersama (*Joint Operating Agreement*)

Kontrak perusahaan ini disusun untuk memenuhi kepentingan dari dua pihak yaitu Negara selaku pemilik sumber energi dan kontraktor. Kepentingan dari kedua pihak dapat diidentifikasi sebagai berikut:

| Negara Pemilik Sumber Migas | Kontraktor |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Meningkatkan aktivitas untuk memproduksi sumber dayanya• Memaksimalkan pendapatan sambil | <ul style="list-style-type: none">• Mendapatkan akses pada sumber daya dan produksi• Menghasilkan keuntungan dan pendapatan atas risiko |

¹⁷ Mengacu pada beberapa literature termasuk materi Energy Contract, Institut Francais du Petrol dan GE University.

| | |
|--|--|
| <p>memberikan keuntungan yang wajar untuk investor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memastikan pengawasan dan pengendalian pengelolaannya • Mengakuisisi keahlian dan transfer teknologi | <p>modal yang dikeluarkannya</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memiliki peran dalam proses pengambilan keputusan dalam seluruh tahapan dalam proyek • Mendapatkan dukungan dalam pelaksanaan riset dan peningkatan <i>know how</i>. |
|--|--|

a. Kontrak Konsesi

Dalam kontrak perusahaan berupa konsesi, Negara memberikan hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya di dalam tanahnya ke Kontraktor. Kontraktor dalam mengeksplorasi dan eksploitasi sumber daya tersebut akan menggunakan modalnya sendiri. Resiko dalam eksplorasi ditanggung oleh Kontraktor. Bilamana eksplorasi berhasil, kontraktor memutuskan untuk pengembangan dan produksi dalam kerangka hukum Migas yang berlaku di Negara tersebut. Dalam kontrak konsesi ini:

- Kontraktor memiliki seluruh migas hasil produksinya (hidrokarbon di atas permukaan);
- Kontraktor memiliki seluruh fasilitas yang dibiayainya;
- Kontraktor membayar royalti dan pajak ke Negara

Dalam kontrak konsesi ini, negara dapat berpartisipasi dengan memasukan keterlibatan dari BUMN Migas atau *National Oil Company* dalam kontrak kerja sama. Negara mendapatkan pendapatan dengan bentuk:

- Bonus (dibayarkan tunai setelah finalisasi negosiasi dan penandatanganan kontrak);
- Sewa lahan di permukaan;
- Royalti dari hasil produksi;
- Pajak pendapatan minyak;

- Pajak khusus minyak.

Dalam konsep ini kepemilikan dari minyak ketika sampai ke permukaan bumi sudah beralih dari Negara ke Kontraktor.

b. Kontrak Bagi Hasil

Kontrak Bagi Hasil atau *Production Sharing Contract* (PSC) pertama kali ditandatangani di dunia di tahun 1966 di Indonesia antara Perusahaan Negara Minyak Indonesia dan IAPCO (*Independent Indonesian American Petroleum Co.*).

Dalam kontrak bagi hasil ini, negara tetap memegang hak tambang (*mining rights*) atau mendelegasikannya ke *National Oil Company*-nya yang akan berkontrak dengan Kontraktor untuk mengeksploitasi sumber dayanya. Negara tetap memegang kepemilikan terhadap minyak sampai di atas permukaan dan kontraktor memiliki hak atas minyak yang merupakan bagiannya saja.

Kontraktor dalam kontrak bagi hasil ini memiliki hak dan kewajiban:

- Kontraktor melakukan dan membiayai eksplorasi serta menanggung risikonya;
- Setelah keputusan untuk mengembangkan cadangan, Kontraktor melakukan dan membiayai pengembangan dan produksinya;
- Seluruh biaya yang dikeluarkan oleh Kontraktor digantikan oleh Negara dengan bagian dari produksi yang disebut *Cost oil*. Skema penggantian disebut *Cost Recovery*.
- Kontraktor diberikan remunerasi atas risiko yang diambilnya dan jasa yang diberikan dengan bagian dari

sisa produksi (setelah pengurangan *cost oil*) yang disebut *profit oil*.

NOC – *National Oil Company* memiliki seluruh fasilitas dan dapat berperan dalam fase pengembangan. Dalam kontrak bagi hasil ini, negara mendapatkan pendapatan dengan bentuk:

- Bonus (yang dibayarkan tunai setelah negosiasi dan penandatanganan kontrak);
- Royalti terhadap produksi;
- Bagian dari *Profit oil*;
- Pajak.

Penerapan PSC saat ini sudah berkembang dan berevolusi serta diimplementasikan di di banyak negara. Berikut diuraikan secara singkat evaluasi beberapa skema PSC di beberapa Negara sebagai referensi (Putrohari et al. 2007) :

1. PSC Malaysia

Malaysia melakukan kegiatan eksplorasi, pengembangan dan produksi melalui NOC-nya yaitu Petronas dengan berdasarkan pada *Petroleum Development Act 1974*. Pada awalnya di era sebelum tahun 1974, Malaysia menggunakan sistem konsensi dan baru pada tahun 1976 sistem PSC diperkenalkan. Dalam perkembangannya, sistem PSC Malaysia mengalami beberapa kali perubahan.

Perubahan pertama pada tahun 1985 dengan tujuan untuk menjadikannya lebih atraktif dan menarik IOC lain selain ESSO dan Shell. Perubahan kemudian dilakukan dengan tujuan untuk dapat lebih menarik investor pada eksplorasi dan eksploitasi di laut dalam, sehingga disusun suatu sistem PSC khusus untuk *Deepwater* (Laut Dalam). Perubahan selanjutnya adalah diperkenalkannya sistem

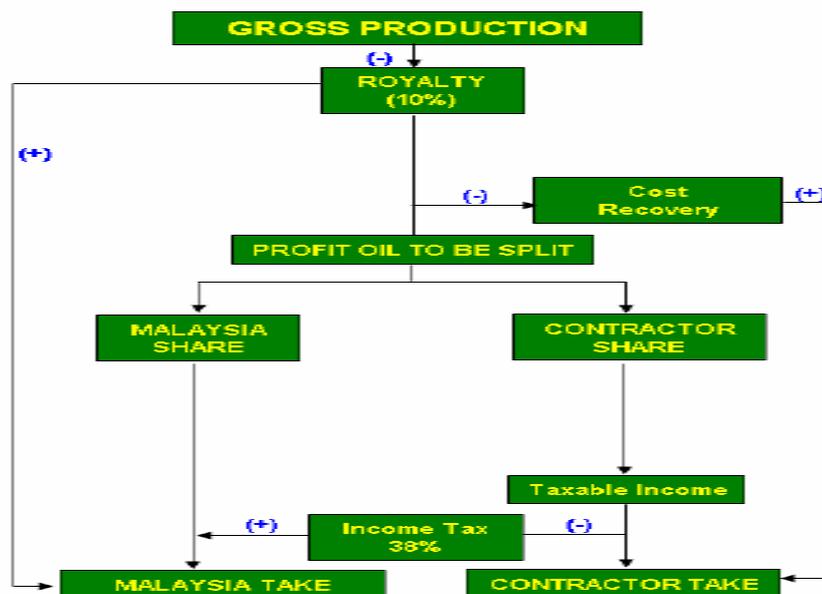
PSC baru pada tahun 1997. Sistem PSC ini disusun dengan menggunakan konsep “*Revenue over Cost*” atau R/C PSC dengan tujuan untuk mendorong adanya tambahan investasi di Malaysia. Skema ini memungkinkan kontraktor PSC untuk mengakselerasi *cost recovery*-nya apabila mereka dapat mencapai target *cost* tertentu. Prinsip dasarnya adalah bahwa dengan diterapkannya R/C Index, maka akan memungkinkan kontraktor untuk mendapatkan bagian yang lebih besar dari produksi saat profitabilitas kontraktor rendah dan meningkatkan bagian produksi dari Petronas saat profitabilitas dari kontraktor membaik.

Dalam hal termin fiskal, Sistem PSC di Malaysia menerapkan *royalty* pada hasil produksi sebelum dilakukannya pengurangan terhadap *cost* dan lainnya. Dan *royalty* ini langsung masuk sebagai penerimaan Negara. Setelah itu, jumlah yang sudah dipotong untuk bagian Negara dilakukan pembagian antara Petronas selaku SOE dengan para Kontraktor (NOC/FOC). Berikut adalah daftar ketentuan fiskal dari sistem PSC Malaysia dan ilustrasi bagi hasil yang diberlakukan.

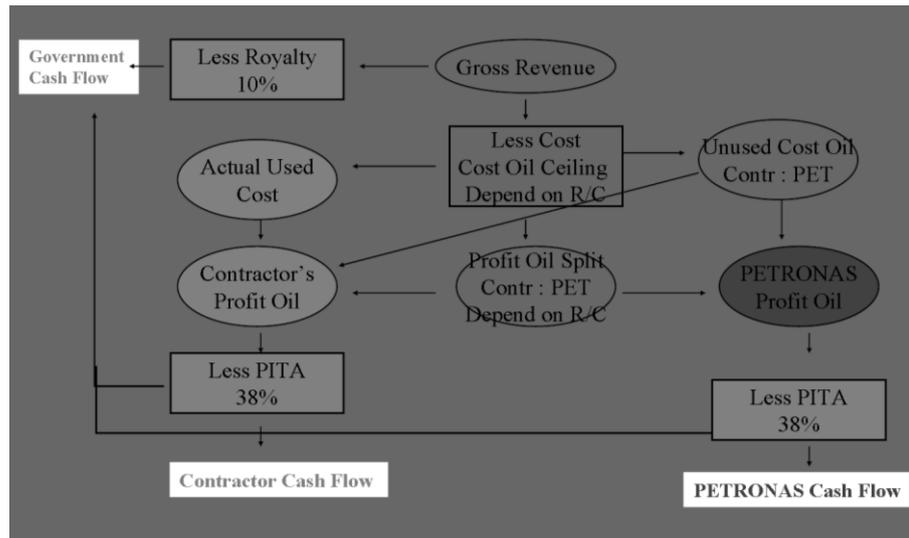
Tabel 6. Ketentuan Fiskal sistem PSC Malaysia dan R/C

| Fiscal Term | Main Features | |
|--------------------------------------|---|----------------------------|
| Royalty | 10% | |
| Petroleum Income Tax | 38% | |
| Export Duty (Oil & Condensate) | 10% | |
| Research Levy | 0.5% (Not inclusive in Cost Oil or Cost Gas) | |
| PETRONAS Carigali's Participation | 20% | |
| Exploration Period | 5 years | |
| Gas Holding Period | 5 years | |
| Development Period | 4 years | |
| Production Period | 20 years | |
| | | |
| R/C Index | Total Cost Tranche (TCT) | Total Profit Tranche (TPT) |
| 0.0 to 1.0 | 70% | 20% |
| 1.0 to 1.4 | 60% | 30% |
| 1.4 to 2.0 | 50% | 40% |
| 2.0 to 2.5 | 30% | 60% |
| 2.5 to 3.0 | 30% | 60% |
| > 3.0 | 30% | 60% |
| Below Threshold Volume (THV)* | | |
| R/C Index | Contractors' Share of Unused TCT | Contractors' Share of TPT |
| 0.0 to 1.0 | - | 80% |
| 1.0 to 1.4 | 80% | 70% |
| 1.4 to 2.0 | 70% | 60% |
| 2.0 to 2.5 | 60% | 50% |
| 2.5 to 3.0 | 50% | 40% |
| > 3.0 | 40% | 30% |
| Above Threshold Volume (THV)* | | |
| R/C Index | Contractors' Share of Unused TCT | Contractors' Share of TPT |
| 0.0 to 1.0 | - | 40% |
| 1.0 to 1.4 | 40% | 30% |
| 1.4 to 2.0 | 40% | 30% |
| 2.0 to 2.5 | 40% | 30% |
| 2.5 to 3.0 | 40% | 30% |
| > 3.0 | 20% | 10% |

MALAYSIA R/C PSC (1998)



Gambar 14. Ilustrasi bagi hasil sistem PSC Malaysia (1998)



Sumber: Petronas, Malaysia

Gambar 15. Ilustrasi bagi hasil sistem PSC Malaysia dengan bentuk implementasi R/C

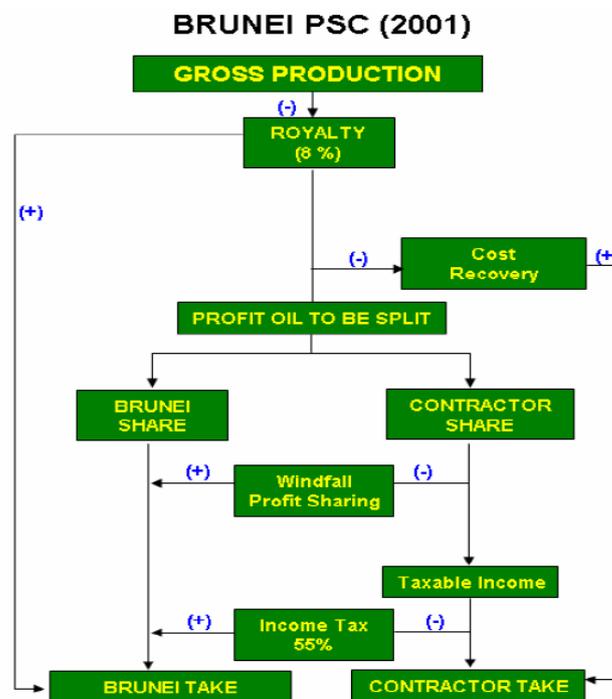
Dalam sistem PSC Malaysia ini menunjukkan adanya bagian yang jelas pada pembagian hasil produksi antara Negara, NOC dan kontraktor. NOC memiliki kesempatan untuk mendapatkan bagian dan mengelola pendapatan untuk melakukan pengembangan baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

2. PSC Brunei

Sistem PSC yang diterapkan di Brunei diatur berdasarkan Undang – Undang Minyak dan Pertambangan (*Petroleum and Mining Law*), dan UU Pendapatan Pajak. Pada sistem PSC Brunei ini, NOC-nya yaitu BNPC memiliki pilihan untuk berpartisipasi sampai dengan 50% kapanpun sebelum produksi dimulai dan mereka akan membayar bagian dari biaya sebelumnya melalui bagian dari pendapatannya.

Dalam sistem ini juga diterapkan *Royalty* dengan besaran untuk minyak 8% dan berbeda untuk gas. *Cost recovery* dihitung tiap triwulan dan besar *cost recovery limit*

adalah 80% dari produksi minyak dan gas. Biaya yang tidak terbayar akan dibebankan ke tahun berikutnya. Bagian dari kontraktor ditentukan dengan kenaikan *sliding scale* dari rata-rata tingkat produksi dan kumulatif produksi dari sumur. Selain itu, diterapkan juga ketentuan mengenai *Windfall Profit* dengan adanya iuran saat harga minyak/gas lebih besar dari harga dasar dimana 50% pendapatan Kontraktor melebihi pendapatan berdasarkan harga dasar. Pajak pendapatan sebesar 55% untuk industri Migas. Berikut adalah ilustrasi bagi hasil yang diterapkan di Brunei.



Source : Merak Fiscal Documentation of Brunei PSC (2001)

Gambar 16. Ilustrasi bagi hasil sistem PSC Brunei

3. PSC Vietnam

Sistem PSC di Vietnam yang berlaku adalah sistem versi 1997 dan diatur berdasarkan UU Minyak 1993 dan *Petroleum Decree* 1996. NOC Vietnam yaitu PetroVietnam

melakukan fungsi komersial dan akan berpartisipasi biasanya 15% pada saat ditemukannya penemuan yang komersial. Dalam sistem PSC ini ada ketentuan mengenai *Signature and Discovery Bonus* dan *Production Bonus* yang dapat dinegosiasikan. *Royalty* juga ditetapkan namun dengan besaran yang berbeda sesuai dengan skala produksinya, seperti ditunjukkan dalam tabel berikut:

Tabel 7. Tingkat *royalty* untuk produksi minyak

| Production Rate (BBL/D) | Royalty Rate (%) |
|-------------------------|------------------|
| 0 – 50,000 | 8 |
| 50,000 – 75,000 | 10 |
| 75,000 – 100,000 | 15 |
| 100,000 – 150,000 | 20 |
| >150,000 | 25 |

Tabel 8. Tingkat *royalty* untuk produksi gas

| Production Rate (Mcf/D) | Royalty Rate (%) |
|-------------------------|------------------|
| 0 – 177,000 | 8 |
| 177,000 – 354,000 | 10 |
| >354,000 | 25 |

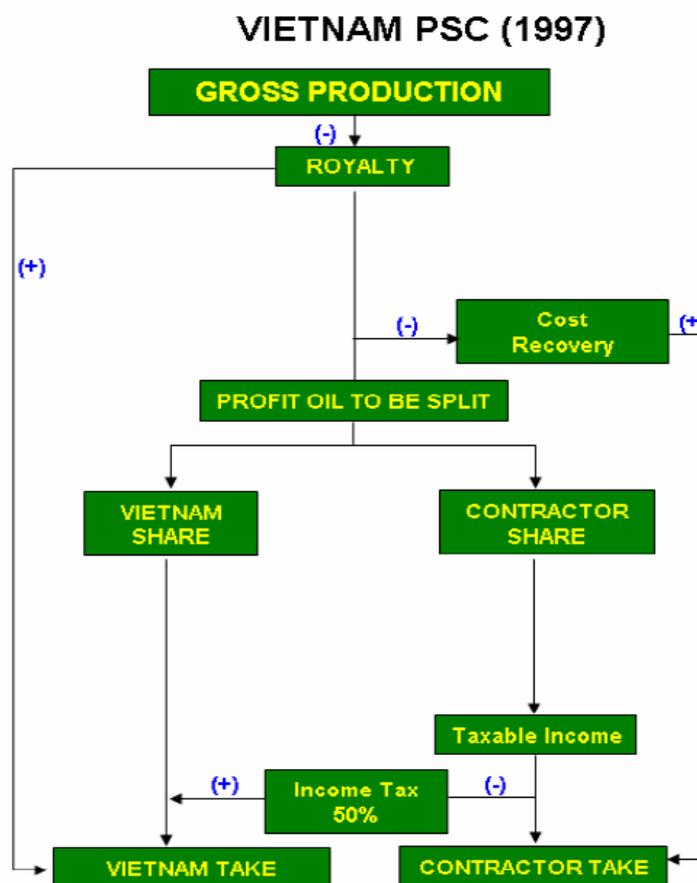
Sumber: Putrohari, dkk, (2007)

Terdapat ketentuan mengenai *cost recovery limit* sebesar 35% dari hasil produksi. Dan biaya yang belum terbayar dibebankan ke tahun berikutnya. Bonus-bonus bukan bagian dari biaya yang diganti dan semua biaya harus diganti secepatnya. Bagi hasil keuntungan dilakukan dengan kenaikan tingkat produksi sebagai berikut:

Tabel 9. Bagi hasil sesuai tingkat produksi dalam PSC Vietnam

| Oil Production Rate (BOE/D) | Contractor Share (%) |
|-----------------------------|----------------------|
| 0 – 50,000 | 60 |
| 50,000 – 100,000 | 40 |
| 100,000 – 150,000 | 30 |
| >150,000 | 20 |

Pajak pendapatan untuk Migas sebesar 50% dan kerugian dapat dibebankan ke depan selama 5 tahun. Dan ketentuan fiskal lain. Berikut adalah ilustrasi bagi hasil yang diterapkan dalam PSC Vietnam.



Source : Merak Fiscal Documentation of Vietnam PSC (1997)

Gambar 17. Ilustrasi bagi hasil dalam PSC Vietnam

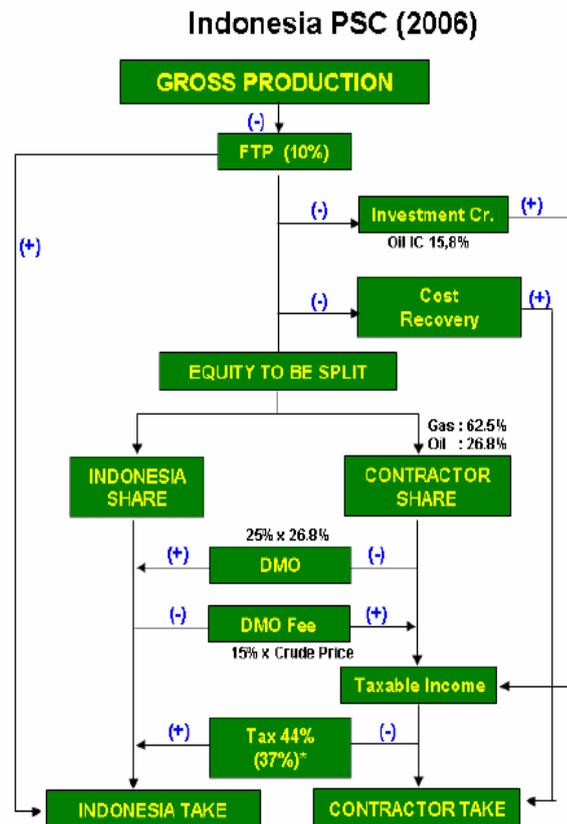
4. PSC Indonesia

Indonesia adalah negara pertama yang menerapkan sistem PSC dan sistem PSC Indonesia sudah mengalami

perubahan tiga kali. Sistem PSC yang berlaku saat ini adalah PSC tahun 2006 dengan menerapkan paket insentif 1989 dan 1992. Di PSC 2006 ini, Pertamina memiliki pilihan untuk berpartisipasi 10% pada penemuan komersial. Pertamina dapat memilih untuk membayar Kontraktor untuk biaya sebelumnya secara tunai atau dari 50% bagi hasilnya. Ada beberapa ketentuan spesifik yang diterapkan dalam sistem PSC ini yaitu:

- *Signature Bonus*, yang besarnya bisa berbeda-beda antar Kontraktor dan dapat dinegosiasikan. Sedangkan *production bonus* ditentukan berdasarkan kumulatif hasil produksi dan dapat dinegosiasikan;
- *First Tranch Petroleum (FTP)* yaitu pembagian suatu porsi dari hasil produksi awal sebelum dilakukan pengurangan apapun. Dari volume tersebut dilakukan pembagian berdasarkan proporsi bagi hasilnya atau ditentukan lain. Untuk PSC Indonesia ini, banyak yang menyatakan mirip seperti *royalty* dan BP MIGAS berhak mendapatkan 10% dari total produksi kotor tersebut. Kontraktor mendapatkan setelah pajak sebesar 35% untuk minyak dan 40% untuk gas;
- Sebesar 100% produksi yang tersedia setelah FTP digunakan untuk *Cost Recovery* atau dapat dikatakan tidak ada *cost recovery limit*. Namun OPEX dan biaya *intangible* adalah pengeluaran (*expensed*).
- Berdasarkan pengurangan FTP dan *cost recovery* kemudian dilakukan bagi hasil antara pemerintah dan kontraktor sebelum pajak.
- NOC memiliki kewajiban untuk menjual ke pasar domestik di bawah harga pasar dikenal dengan DMO (*Domestic Market Obligation*). DMO mulai diwajibkan di

tahun ke-5 setelah awal produksi. Besarannya 25% dari bagian kontraktor. Ilustrasi bagi hasil dari sistem PSC Indonesia ini sebagai berikut:



Source : Merak Fiscal Documentation of Indonesia PSC (2006)

Gambar 18. Ilustrasi bagi hasil Migas sistem PSC Indonesia

Dalam Putrohari, dkk,(2007) yang menganalisis perbandingan antara sistem PSC di Asia Tenggara dengan menggunakan suatu skenario lapangan yang sama ketika dilakukan penerapan pada sistem PSC di Negara seperti Indonesia, Malaysia, Vietnam, Brunei, dan Sistem Konsesi Thailand, didapatkan hasil sebagai berikut:

Sistem konsesi Thailand 1972, memberikan nilai terbesar atas investasi, kemudian diikuti sistem PSC Indonesia tahun 1998 dengan FTP. Namun antara sistem PSC yang sudah direvisi, sistem PSC 2006 Indonesia dilihat

menawarkan nilai proyek yang lebih baik dari sistem yang lain.

Berdasarkan hasil tersebut maka secara umum PSC Indonesia 2006 sudah dapat menciptakan keatraktifan. Namun untuk dapat menarik investor tidak hanya ketentuan fiskal saja tapi ada faktor lain yang harus diperhatikan seperti politik, risiko geologis dan lainnya. Dengan melihat analisis dari bagian sebelumnya seperti sistem kelembagaan yang sudah diusulkan, tantangan alam yang dihadapi untuk menemukan penemuan baru di Indonesia serta dalam upaya proteksi dan menunjukkan kedaulatan secara eksplisit ada beberapa hal yang diusulkan sebagai bagian dari transformasi PSC Indonesia berikutnya.

c. Kontrak Karya (*Service Contract*)

Dalam kontrak perusahaan berupa kontrak karya atau *service contract* ada beberapa prinsip yang diterapkan yaitu:

- Kontraktor menyediakan seluruh modal yang diperlukan untuk eksplorasi dan pengembangan sumber daya migas.
- Apabila eksplorasi berhasil, maka kontraktor diijinkan untuk mengganti biayanya dari pendapatan yang diperoleh dari penjualan Minyak dan gas.
- Sebagai tambahan, kontraktor diberikan *fee* berdasarkan prosentase dari pendapatan sisa yang dapat merupakan obyek pajak atau tidak.
- Negara tetap memegang hak atas seluruh hidrokarbon yang diproduksi.
- Klausul mengenai risiko mengacu pada kondisi apabila kontraktor tidak berhasil dalam penemuan minyak dan gas,

maka seluruh biaya yang dikeluarkannya menjadi tanggungan kontraktor dan tidak ada liabilitas bagi negara.

- Perbedaan kecil antara Kontrak Bagi Hasil dan Kontrak Karya adalah bagaimana pembayaran bagi kontraktor dilakukan yaitu dengan uang atau produk. Dalam kontrak karya dalam bentuk uang.

Beberapa contoh bentuk Kontrak Karya:

1. Kontrak '*Buyback*' Iran

Dalam kontrak ini, berupa *Risk Service Contract* yaitu:

- Kontraktor tidak memiliki hak tambang atau mining rights, dan tidak juga memiliki akses ke minyak.
- Reimbursement dan remunerasi bagi kontraktor dilakukan dalam periode waktu yang terbatas.
- Kontraktor melakukan dan membiayai pengembangan dan mentransfer operasi dan *know how* ke NOC yang akan menjadi pemilik fasilitas dan produksi.
- *Reimbursement + remuneration = repayment oil*
- *Buy Back* berarti bahwa Kontraktor mendapat bagian dari produksi menjadi bentuk *repayment oil* melalui penjualan jangka panjang.
- Kontraktor menerima dan mengambil bagian minyak sebesar *repaymen toil* dalam periode kontrak berlaku.

Perbedaan mendasar dari *buyback contract* dan *Production sharing contract* yaitu akses kontraktor pada minyak tidak langsung tapi melalui perjanjian jual beli.

2. Technical Assistance Contracts

Bentuk kontrak *Technical Assistance Contracts* (TAC) adalah bentuk kontrak karya tanpa risiko. Dalam kontrak ini:

- Kontraktor tidak mengambil risiko dan tidak melakukan pembiayaan secara langsung.
- Menerima remunerasi yang bersesuaian dengan jasa yang diberikannya.
- Negara berkomitmen untuk memastikan pendapatan minimal untuk kontraktor tanpa terpengaruh dengan harga jual minyak.

TAC umumnya terkait dengan pekerjaan eksploitasi sumur tua dan kadang untuk pekerjaan pengembangan. Dalam kontrak ini kontraktor diberikan ijin untuk membeli sebagian dari hasil produksi.

d. Perjanjian Operasi Bersama

Kebutuhan adanya perjanjian operasi bersama ini dengan pertimbangan bahwa kegiatan eksplorasi adalah kegiatan yang memiliki risiko dan modal yang begitu besar. Risiko berkurang seiring dengan proyek memasuki fase pengembangan dan produksi namun kebutuhan modal tetap tinggi. Karena besarnya risiko dan modal yang dibutuhkan maka hanya beberapa perusahaan yang mampu melakukannya sendiri. Oleh sebab itu beberapa perusahaan bergabung membentuk *joint venture*.

Dalam industri migas internasional, bentuk joint venture ini digambarkan sebagai bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih yang melakukan suatu kegiatan dalam bentuk *partnership*. Bentuk perjanjian operasi bersama ini bukan merupakan bentuk perjanjian migas. Hak dan kewajiban ditetapkan dalam perjanjian joint venture.

Prinsip dalam perjanjian operasi bersama yaitu:

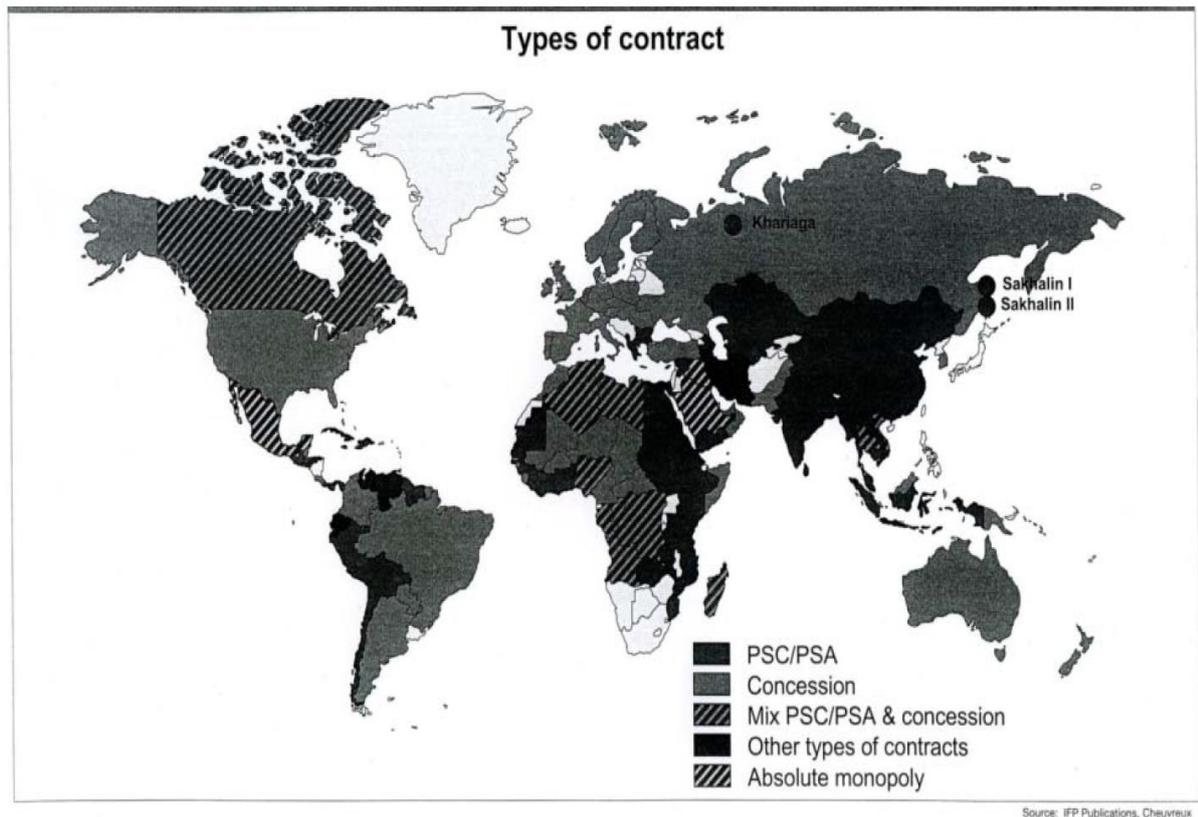
- *Operating committee* (Komite operasi) memutuskan program dan anggaran sesuai dengan suara terbanyak.

- Operasi migas dipimpin oleh operator yang bisa berupa perusahaan operator yang dibentuk oleh para pihak.
- Seluruh pihak menyediakan dana yang disiapkan oleh operator untuk membiayai seluruh program.
- Setiap pihak memiliki hak dan kewajiban untuk mengambil dan menjual bagian dari produksi proporsional sesuai dengan bagian dalam joint venture tersebut.
- Bentuk JV sesuai dengan pembagian biaya dan produksi yang juga bersesuaian dengan proporsi kepemilikan dan tidak berupa pembagian pendapatan.
- Setiap pihak adalah obyek pajak yang terpisah.
- Klausul tertentu disusun untuk menentukan hak, manfaat dan kewajiban negara sebagai rekan.

Perbandingan antara keempat bentuk kontrak perusahaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

| Kontrak Koneksi | Kontrak Bagi Hasil | Kontrak Karya | Kontrak Buy Back Iran |
|---|--|---|--|
| Negara: <ul style="list-style-type: none"> • Mengalihkan hak atas hidrokarbon ke kontraktor • Menerima royalty dan pajak | Negara <ul style="list-style-type: none"> • Memegang hak atas cadangan hidrokarbon • Memiliki seluruh fasilitas • Memiliki kendali manajemen operasi • Menerima <i>profit oil</i>, royalty dan pajak | Negara <ul style="list-style-type: none"> • Memegang hak atas cadangan hidrokarbon • Memiliki seluruh fasilitas • Memiliki kendali manajemen operasi | Negara <ul style="list-style-type: none"> • Memegang hak atas cadangan hidrokarbon • Memiliki seluruh fasilitas • Memiliki lingkup kerja yang spesifik • Menetapkan biaya dan remunerasi di awal |

| Kontrak Konsesi | Kontrak Bagi Hasil | Kontrak Karya | Kontrak Buy Back Iran |
|--|--|--|--|
| <p>Kontraktor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengambil risiko eksplorasi • Membiaya pengembangan • Memiliki manajemen operasi • Memiliki seluruh fasilitas • Memiliki seluruh produksi | <p>Kontraktor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengambil risiko eksplorasi • Membiaya pengembangan • Memiliki manajemen operasi • Berhak atas bagian produksi | <p>Kontraktor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengambil risiko eksplorasi • Membiaya pengembangan • Berbagi manajemen operasi • Penggantian biaya dan dibayar atas jasanya (tunai atau produk dengan perjanjian jual beli) | <p>Kontraktor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membiaya pengembangan • Melakukan pekerjaan yang ditentukan • Memberikan manajemen operasi ke NOC • Penggantian biaya dan dibayar atas jasanya (tunai atau produk dengan perjanjian jual beli) |



Gambar 19. Trend Pemanfaatan Kontrak Pengusahaan Migas di dunia

6. STRUKTUR INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI

a. Struktur Industri Hilir Minyak Bumi

Struktur industri hilir minyak bumi umumnya didasarkan proses produksi produk hilir migas dan tingkat pemanfaatan dari produk turunan minyak bumi. Semakin sempit atau sedikit proses kegiatan usaha (proses produksi) dalam menghasilkan produk akhir minyak bumi, maka semakin terbuka pasar industrinya. Oleh karena itu, struktur pasar industri hilir minyak bumi cenderung bersifat terbuka, karena proses produksi/eksploitasi sampai pada proses pengolahan/pemurnian adalah umum bersifat terintegrasi.

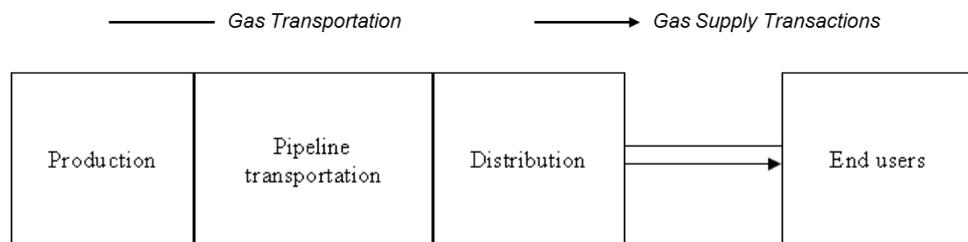
Konsumen produk hilir minyak bumi adalah sebagian besar industri transportasi dan industri petrokimia, serta sektor rumah tangga. Dalam praktik di berbagai negara, kegiatan distribusi dan pemasaran produk-produk hilir minyak bumi dikompertisikan berdasarkan mekanisme pasar atau berdasarkan persaingan

usaha yang sehat (*fair competition*). Kegiatan distribusi dan pemasaran produk hilir minyak bumi pada saat ini

b. Struktur Industri Hilir Gas Bumi

Dalam “*Emergence Markets in The Natural Gas Industry*” (Andrij Juris, 1998), industri gas bumi dapat memiliki beberapa model atau struktur industri. Adanya beberapa struktur industri tersebut didorong proses deregulasi yang ditetapkan dalam kebijakan pengelolaan Migas suatu negara. Perubahan struktur industri dari yang paling tradisional berupa industri secara terintegrasi vertikal sampai dengan yang paling modern yang menerapkan kompetisi sampai dengan ke tingkat retail ditunjukkan sebagai berikut:

1. Model 1: *Vertical Integrated Natural Gas Industry*

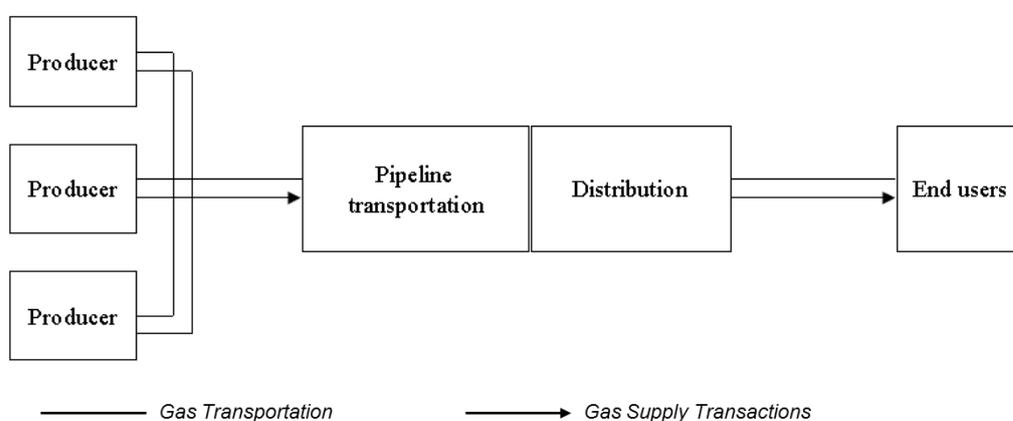


Gambar 20. Model 1 Industri Gas Bumi *Vertical Integrated Natural Gas Industry*

Model 1 dari industri gas bumi ini dianggap sebagai model yang tradisional, karena model ini yang umum diterapkan banyak Negara pada era awal pengembangan industri gas buminya. Dalam model ini dilakukan pengelolaan gas bumi dengan cara terintegrasi secara vertikal oleh satu badan usaha. Badan usaha ini adalah badan usaha bidang utilitas energi yang diberikan hak eksklusif dalam pengelolaan gas mulai dari produksi atau pasokan sampai dengan penyediaan gas ke pengguna akhir. Contoh Negara yang menerapkan model ini antara lain: Russia dengan Gazprom.

Model ini diterapkan pada Negara yang memiliki kebijakan yang kuat untuk menguasai pengelolaan komoditas gas bumi sebagai aset strategis Negara, serta memiliki kekuatan finansial dan teknologi yang memadai untuk secara mandiri melakukan kegiatan sepanjang mata rantai gas bumi. Dalam model ini, Negara memiliki kendali penuh untuk mengatur pemanfaatan gas bumi, baik dari aspek alokasi pemanfaatan maupun harga gas bumi.

2. Model 2: Competition Among Gas Producers



Gambar 21. Model 2 Industri Gas Bumi Competition Among Gas Producers

Pada model 2 ini, sudah dilakukan perubahan dengan bentuk adanya pemisahan kegiatan produksi dari berbagai kegiatan lain sepanjang rantai nilai gas bumi. Dalam kegiatan produksi sudah mulai diperkenalkan kompetisi pasar untuk mendapatkan hasil efisiensi yang lebih baik dalam kegiatan produksi. Model ini umumnya diterapkan dikarenakan kebutuhan capital yang besar serta kompetensi teknologi dalam kegiatan usaha hulu gas bumi. Kompetisi kepada Badan Usaha untuk melakukan kegiatan hulu akan mendorong investor dan swasta untuk ikut terlibat.

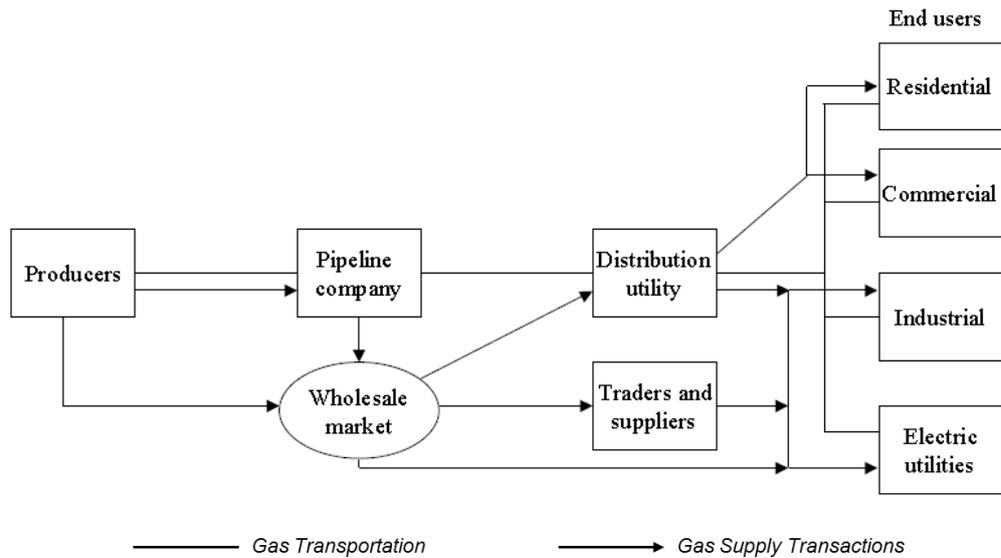
Hasil dari produksi oleh beberapa produsen ini kemudian dilakukan penjualan pada suatu perusahaan utilitas gas yang melakukan penjualan pada pengguna akhir dengan

menggunakan infrastruktur gas yang dikembangkannya. Pada bentuk ini mulai dikenalnya transaksi secara wholesale. Contoh Negara yang menerapkan model ini adalah pada kasus British Gas (Inggris) sebelum dilakukannya privatisasi pada tahun 1986. Pada periode itu, British Gas melakukan pembelian pada lebih dari 40 produsen gas.

Pada struktur seperti ini diperlukan pengaturan yang kuat untuk membatasi market power dari perusahaan utilitas gas. Bentuk pengaturan seperti penetapan harga di pengguna akhir juga diterapkan seperti di Model 1. Dan untuk harga gas yang dibeli oleh perusahaan utilitas dari produsen juga diatur. Bentuk pengaturan yang paling optimum dilakukan dengan mekanisme competitive bidding yaitu produsen gas menawarkan harga untuk pasokan gas ke perusahaan utilitas atau menggunakan harga sesuai keekonomian kegiatan hulu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Model ini adalah model yang diterapkan pada fase pengembangan industri gas bumi di banyak Negara, contoh saja penerapan di Belanda dengan Gasunie-nya; Perancis dengan GDF, Italia dengan SnamRete; Inggris dengan British Gas. Model ini terbukti mampu untuk dapat menjawab ketidakpastian-ketidakpastian dalam pengembangan infrastruktur gas bumi dan pasar gas bumi di masa awal yang membutuhkan adanya pioneering. Pengelolaan secara terintegrasi ini memberikan kemampuan Badan Usaha untuk melakukan penjaminan investasi terhadap resiko pioneering tersebut melalui subsidi antara kegiatan niaga dan pengangkutan. Dalam perkembangan berikutnya, setelah pasar gas bumi menjadi lebih matang dan siap, proses perubahan industri gas menuju pada proses deregulasi baik secara vertikal maupun horizontal.

3. Model 3: Open Access and Wholesale Competition



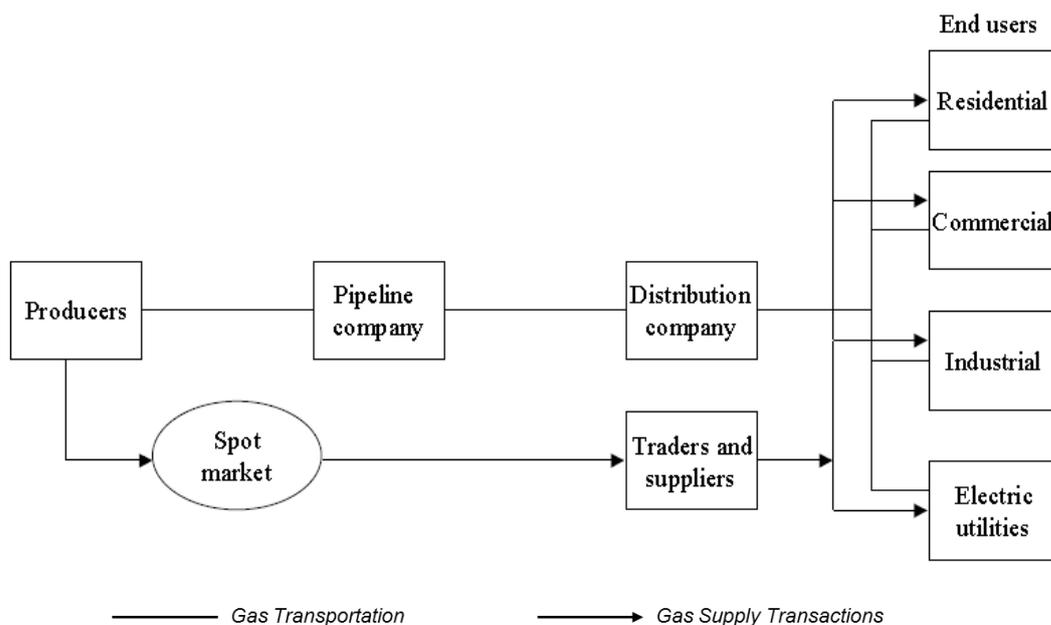
Gambar 22. Model 3 Industri Gas Bumi: *Open Access* dan *Wholesale Competition*

Model 3 ini adalah struktur industri yang mulai memperkenalkan *open access* pada pipa gas yang membuka segmen untuk pengangkutan gas milik pihak ketiga. Dalam model ini perusahaan utilitas menyediakan dua macam jasa atau layanan yaitu penyediaan gas bumi ke pengguna akhir dan penyediaan jasa pengangkutan gas untuk pelanggan gas besar atau pelanggan lain yang memenuhi persyaratan untuk membeli gas dari pasar *wholesale*. Dalam model ini perusahaan utilitas menjadi terpisah secara vertikal yaitu terdiri dari perusahaan transportasi gas melalui pipa atau *Pipeline Company* dan beberapa perusahaan distribusi gas yang menyediakan gas langsung ke pengguna akhir. Contoh penerapan model ini yaitu pada industri gas Amerika pada tahun antara 1985 sampai dengan 1992 dan juga di Inggris pada era sebelum *British Gas Unbundling*.

Dalam model ini, didapatkan kondisi tidak adanya monopsoni yang menguntungkan bagi produsen dan para pembeli partai besar/*wholesale* mendapatkan keuntungan. Namun bagi perusahaan utilitas terjadi penambahan

kompleksitas karena mereka harus melakukan pengaturan pengangkutan atas gas miliknya sendiri dan juga gas milik pihak lain. Kemampuan secara teknik dan operasional diperlukan untuk menjamin pemanfaatan yang transparan dan adil bagi semua pemakai.

4. Model 4: *Unbundling and Retail Competition*



Gambar 23. Model 4 Industri Gas Bumi: *Unbundling and Retail Competition*

Pada model 4 ini adalah bentuk deregulasi penuh dan pelaksanaan kompetisi sampai dengan tingkat penjualan retail. Deregulasi dilakukan dengan penerapan unbundling pada perusahaan utilitas gas, sehingga pelaksana kegiatan pengangkutan dan niaga harus dilakukan pemisahan. Motivasi untuk pelaksanaan unbundling adalah adanya kemampuan dari perusahaan utilitas untuk membatasi kompetisi pada pasar wholesale atas penguasaan pengangkutan yang dimilikinya. Tujuan unbundling adalah memastikan adanya transparansi dan indenpendensi dari pengelola infrastruktur pengangkutan gas sehingga didapatkannya kesetaraan dalam bersaing.

Memperhatikan seluruh proses transisi struktur industri gas dari mulai model 1 sampai dengan model 3, pada model 4 ini kondisi industri gas sudah jauh lebih matang. Baik dari segi teknis berupa ketersediaan infrastruktur gas yang menjangkau hampir seluruh area dalam Negara tersebut dan juga kesiapan infrastruktur gas untuk dapat mengakomodasi pemanfaatan oleh banyak pihak. Dalam mekanisme kompetisi ini, harga jual gas ditentukan oleh mekanisme penawaran – permintaan atau mekanisme pasar. Negara yang menerapkan model ini antara lain adalah Inggris yang baru mencapai penerapan model 4 secara penuh pada tahun 1998 setelah perjalanan industrinya yang panjang. Kemudian Eropa dengan penerapan Gas Directives yang juga masih dalam tahap pencapaian model 4 secara utuh untuk seluruh Eropa. Pencapaian penerapan model 4 dilakukan dengan pentahapan.

Hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa seluruh model tersebut bukan merupakan tahapan transformasi industri gas yang harus ditempuh oleh setiap Negara, tapi model tersebut lebih merupakan pilihan. Hal ini dikarenakan banyak Negara yang saat ini masih menerapkan model 1 seperti Venezuela, Pakistan dan Iran, atau model 2 seperti Rusia, Thailand; atau model 3 seperti India, Brazil, Meksiko, Argentina, Australia, Korea. Sebagai pilihan dalam pengelolaan gas buminya, maka pilihan tersebut dipilih berdasarkan filosofi yang digunakan oleh suatu Negara dalam pelaksanaan pengelolaan gas buminya.

Dengan memperhatikan kondisi industri gas bumi di Indonesia saat ini, kegiatan produksi gas bumi hulu di Indonesia sudah terjadi kompetisi dengan adanya banyak KKKS dari perusahaan swasta nasional maupun internasional yang berkontrak dengan SKK Migas. Hal ini berdasarkan pada ketentuan UU Migas No. 22 Tahun 2001 yang memosisikan Pertamina sebagai badan usaha yang sama dengan yang lain, sehingga harus juga berkompetisi. Keterlibatan

KKKS dilakukan karena kebutuhan biaya capital yang besar serta kebutuhan kompetensi teknologi produksi.

Dari sisi hilir gas, industri gas bumi Indonesia masih berada dalam tahap pengembangan infrastruktur dimana infrastruktur penyaluran gas domestik yang tersedia masih sangat minim (kurang dari 20% panjang pipa sesuai Rencana Induk). Sesuai benchmark model industri di dunia pada masa pengembangan infrastruktur, pengelolaan dilakukan melalui skema terintegrasi oleh satu badan usaha yang diberikan hal khusus pengelolaan di suatu wilayah dalam jangka waktu tertentu. Sesuai konteks konstitusi, pengelolaan oleh satu badan usaha ini dilakukan oleh BUMN. Kewenangan pengelolaan secara terintegrasi ini berupa pemberian jaminan alokasi dalam setiap perencanaan pembangunan infrastruktur.

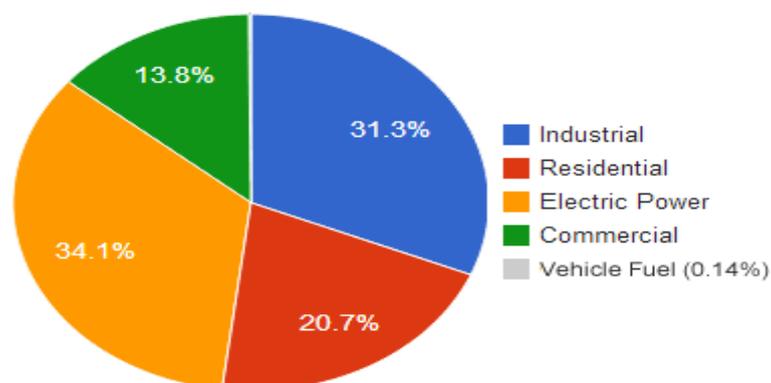
Dari hal-hal tersebut, struktur industri kita secara praktek berada pada model 2. Namun bila melihat pada fakta regulasi gas saat ini, melalui pengaturan secara imperatif mengenai *Open Access* dan *Unbundling*, dan peraturan yang mengizinkan adanya kegiatan niaga tanpa fasilitas, telah mendorong agar dilakukannya kegiatan kompetisi penjualan gas bumi pada tingkat wholesale sampai dengan retail. Maka secara regulasi, Indonesia sudah memerintahkan untuk dibentuknya struktur industri model 4. Permintaan regulasi yang jauh lebih cepat dari kesiapan industri gas menyebabkan adanya implementasi model 4 secara prematur. Secara fakta Indonesia masih dalam fase pembangunan, terlihat dari minimnya infrastruktur gas bumi yang ada untuk mendukung peningkatan pemanfaatan gas bumi. Dan dengan penerapan skema kompetisi secara langsung membuat pembangunan infrastruktur gas menjadi terhambat. Kondisi prasyarat untuk didapatkannya persaingan yang setara seperti ketersediaan dan kesiapan infrastruktur tadi belum terpenuhi. Implementasi prematur akan menciptakan dampak negatif.

7. DOMESTIC MARKET OBLIGATION

Putusan dari *Judicial Review* Mahkamah konstitusi terhadap UU Migas No. 22 Tahun 2001 yang pertama yaitu terkait dengan perubahan *Domestic Market Obligation* yang semula dinyatakan “paling banyak” 25% dari bagian kontraktor menjadi “paling sedikit” 25% dari bagian kontraktor. Konsep DMO yang diterapkan di Indonesia yaitu mewajibkan kontraktor untuk menjual sebagian dari bagiannya ke pasar dalam negeri dan sebagai kompensasi akan diberikan DMO Fee. Namun melakukan pengelolaan atas hasil produksi migas, beberapa negara menerapkan konsep yang berbeda yang didasarkan pada paradigma yang berbeda. Berikut adalah analisis perbandingan dari konsep pemanfaatan atas hasil produksi Migas domestik dengan paradigma DMO dan Izin Ekspor sebagai pertimbangan.

a. Pengaturan Ekspor Gas Bumi di Amerika Serikat (“AS”)

Fenomena yang terjadi di AS dalam hal pengelolaan gas bumi yaitu, bahwa AS adalah Negara dengan industri gas bumi yang paling *liquid* dengan implementasi liberalisasi yang begitu maju. Industri gas bumi di AS pernah mengalami puncak ketersediaan gas bumi pada era tahun 1980-an namun pada tahun 1990-an mengalami penurunan produksi gas bumi yang cukup besar. Gambar di bawah adalah pemanfaatan gas bumi di berbagai sektor di AS tahun 2013.



Sumber: Uses of Natural Gas, dalam

<http://geology.com/articles/natural-gas-uses/>, diakses 13

Oktober 2015.

Gambar 24. Grafik Penggunaan Gas Alam per Sektor

Kondisi penurunan ketersediaan gas bumi ini pada periode selanjutnya berubah dengan berkembangnya fenomena *shale gas*. Dengan adanya *shale gas* maka AS memiliki pasokan gas bumi yang cukup berlimpah. Ketersediaan gas bumi yang besar ini mendorong banyak investasi yang masuk ke AS terutama di sektor industri petrokimia dan mendorong peningkatan ekspor produk kimia dari AS. Hasil analisa ekonomi Citigroup, bahwa pertumbuhan ini dapat menciptakan lapangan pekerjaan 2,2 – 3,6 juta pada tahun 2020 (Morris, 2013).

Ketersediaan gas bumi domestik yang berlimpah dan disparitas harga yang cukup besar antara pasar domestik AS dan pasar internasional dalam waktu yang bersamaan menjadi peluang dan tantangan. Sebagai peluang, disparitas harga ini menjadikan strategi pertumbuhan (kebangkitan kembali) ekonomi AS melalui penyediaan energi efisien yang handal sebagai langkah yang jitu. Namun adanya disparitas harga dengan pasar ekspor dan berlimpahnya pasokan domestik mendorong para pihak untuk mengambil keuntungan dari selisih harga tersebut. Sehingga mulai timbul usaha untuk melakukan ekspor gas bumi dari AS.

Upaya untuk melakukan ekspor gas ini tidak serta merta disambut dengan baik, namun banyak sekali analisis yang disampaikan bahwa langkah ekspor gas tersebut adalah keputusan yang salah. Dari berbagai analisis yang disampaikan tersebut, banyak yang mengungkap mengenai fenomena “*Resource Curse*” (Collier, 2007), yaitu fakta menunjukkan bahwa dari banyak Negara yang tergantung pada ekspor barang mentah berupa sumber daya alam dan bukan pada barang jadi dan modal intelektual akan mengalami keadaan yang memburuk. Sehingga banyak analisis berangkat dari fenomena tersebut dan juga berangkat dari analisis ketahanan perekonomian domestik.

b. Pengaturan Alokasi Gas untuk Domestik dan Stimulus Ekspor di Australia Barat

Berbeda dengan kasus di AS, di Australia terutama di Australia Barat terdapat dorongan untuk melakukan ekspor gas bumi dan upaya untuk melakukan peninjauan kembali mengenai alokasi gas bumi untuk domestik. Di Australia terdapat ketentuan mengenai alokasi gas bumi untuk pasar domestik dengan nama *Domestic Gas Reservation* (DGR), yang menyatakan kewajiban bagi produsen gas/LNG menyisihkan sejumlah volume gas bumi yang diproduksinya untuk dijual ke pasar domestik.

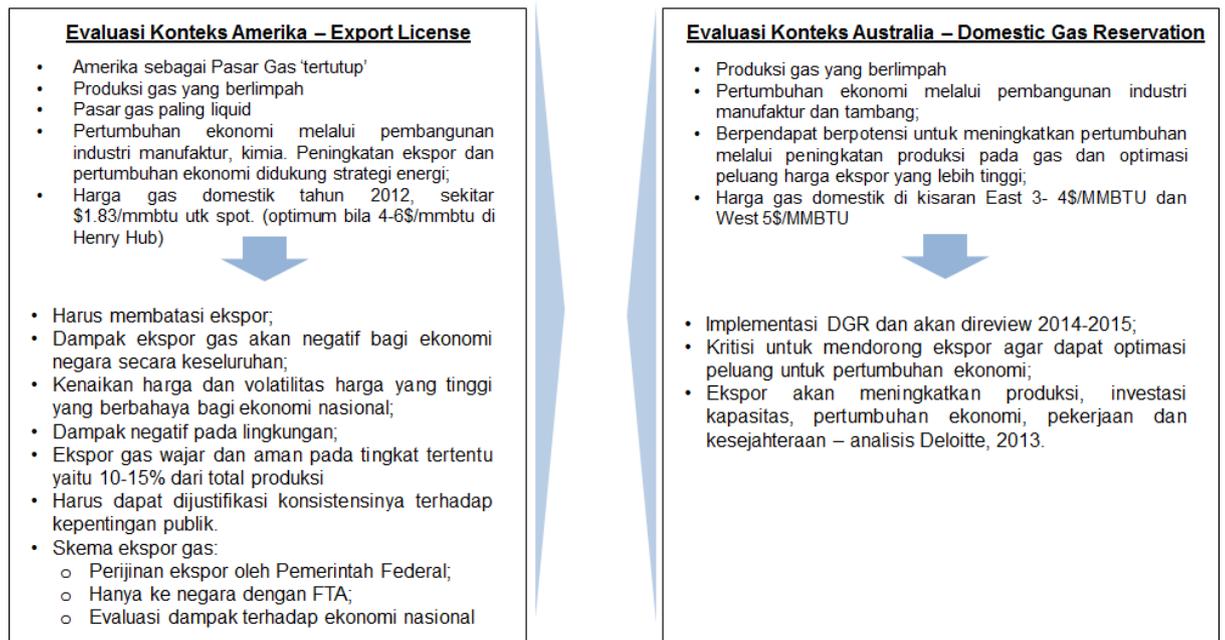
Australia pada kondisi ini memiliki produksi gas yang besar, antara lain dari produksi gas CBM atau *Coal Bed Methane*-nya. Analisis yang disampaikan oleh Deloitte (2013) menyatakan bahwa potensi harga gas bumi di pasar internasional yang lebih tinggi dari domestik (Australia Barat sekitar 5 USD/MMBTU dan Australia Timur 3 – 4 USD/MMBTU) membuat keputusan ekspor akan lebih menguntungkan.

Logika ekspor sebagai suatu langkah yang tepat adalah bahwa prinsip pasar bebas adalah sebuah Negara akan mendapatkan keuntungan saat produsen mengekspor barang dan jasa pada harga yang lebih tinggi dari yang dia terima apabila menjual ke pasar domestik. Tidak semua mendapatkan keuntungan dari pasar bebas, tapi secara keseluruhan akan didapatkan *net gain* pada perekonomian. Keuntungan tersebut dalam bentuk aliran bentuk lain misalkan pekerja mendapatkan manfaat melalui gaji lebih tinggi, peningkatan kesempatan kerja, industri akan meningkat dan pendapatan yang didapatkan serta pemerintah akan mendapatkan keuntungan dari peningkatan pajak.

Produsen gas bumi/LNG di Australia mau menerapkan ketentuan DGR ini dengan pertimbangan bahwa penjualan gas bumi ke pasar domestik dengan harga yang lebih rendah ini dianggap sebagai bentuk pajak simultan yang masih berada pada tingkat yang dapat diterima. Dampak lain penerapan DGR yaitu bahwa dengan kewajiban penjualan gas bumi dengan harga gas bumi yang lebih rendah akan menurunkan insentif untuk investasi di kapasitas proses gas bumi. Sehingga saat *demand* gas bumi terus meningkat maka produksi tidak dapat mengimbangi. Kejadian tahun 2000-an saat terjadi kenaikan harga gas bumi, dikarenakan kapasitas proses gas bumi yang terbatas sebagai penyebab utamanya.

Dalam analisis tersebut, dinyatakan bahwa pemerintah sedang dalam proses untuk melakukan peninjauan kembali atas kebijakan DGR tersebut. Namun tidak semua setuju dilakukannya penghapusan kebijakan DGR. Pihak yang menyatakan keberatan adalah industri manufaktur yang mengandalkan tingkat harga yang kompetitif untuk pembangunan keunggulan daya saing.

Evaluasi dari kedua kebijakan alokasi gas bumi di AS dan Australia, maka dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 25. Benchmarking dan Evaluasi Kebijakan Alokasi Gas Bumi AS dan Australia

Dari *benchmark* di AS dan Australia tersebut, ada beberapa hal yang dapat diperoleh sebagai bahan perumusan penyempurnaan ketentuan DMO Indonesia yaitu:

- a. AS dan Australia saat akan menentukan kebijakan pembatasan ekspor atau kewajiban alokasi gas untuk domestik dalam kondisi pasokan gas yang berlimpah;
- b. Ekspor dilakukan dengan motivasi untuk mendapatkan keuntungan dari disparitas harga pasar gas internasional yang lebih tinggi dari pasar domestik;
- c. Kekhawatiran dari pelaksanaan ekspor yang tidak dikendalikan adalah kenaikan harga gas domestik dan volatilitas harga yang tinggi sehingga berdampak pada keunggulan daya saing industri domestik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional;
- d. Pelaksanaan ekspor hanya dilakukan secara terkendali dan terkonfirmasi konsistensinya terhadap pencapaian manfaat untuk kepentingan publik;
- e. Pelaksanaan kewajiban alokasi gas ke pasar domestik atas sejumlah gas yang diproduksi dilakukan dengan penerapan

ketentuan penjaminan realisasi melalui pencantuman penyediaan infrastruktur gas yang dibutuhkan untuk melaksanakan penjualan gas ke pasar domestik sebagai bagian persetujuan produksi.

Indonesia perlu menentukan skema pengelolaan atas hasil produksi minyak dan gas yang sesuai. Kesesuaian tersebut ditentukan oleh konstitusi, kondisi spesifik Indonesia saat ini dan juga tujuan pengelolaan migas di masa depan terkait dengan strategi pembangunan ketahanan energi di masa depan.

8. DANA MINYAK DAN GAS BUMI

Dalam upaya meningkatkan produksi dan keberlanjutan ketersediaan energi di masa depan, salah satu strategi yang dilakukan banyak Negara adalah pembangunan *Petroleum Fund* atau *Oil and Gas Fund*. Ide dari kebijakan ini adalah melakukan penyisihan sebagian dari hasil pengelolaan minyak dan gas untuk kebutuhan pencarian sumber baru dan penyediaan energi di masa depan pada saat sudah menipis atau tidak tersedianya energi Migas lagi. Bentuk pemanfaatan *Oil and Gas Fund* ini antara lain:

- a. Pengumpulan data atas kegiatan pencarian sumber baru (eksplorasi) sehingga didapatkan data-data yang lebih akurat dan lengkap atas potensi cadangan di Indonesia. Hal ini akan memudahkan dan menarik bagi investor untuk dapat melakukan investasi dalam kegiatan produksi karena data yang baik berarti berkurangnya risiko atas ketidakpastian. Apabila kepemilikan data dan kepastian akan ketersediaan sumber Migas tersebut sudah didapatkan maka Indonesia dapat menerapkan skema kontrak kerja sama berupa *Services Contract*, yang memposisikan perusahaan Migas asing (IOC) atau swasta nasional sebagai benar-benar Penyedia Jasa yang dibayar atas jasanya tanpa terkait dengan permasalahan kepemilikan komoditas. Bentuk ini

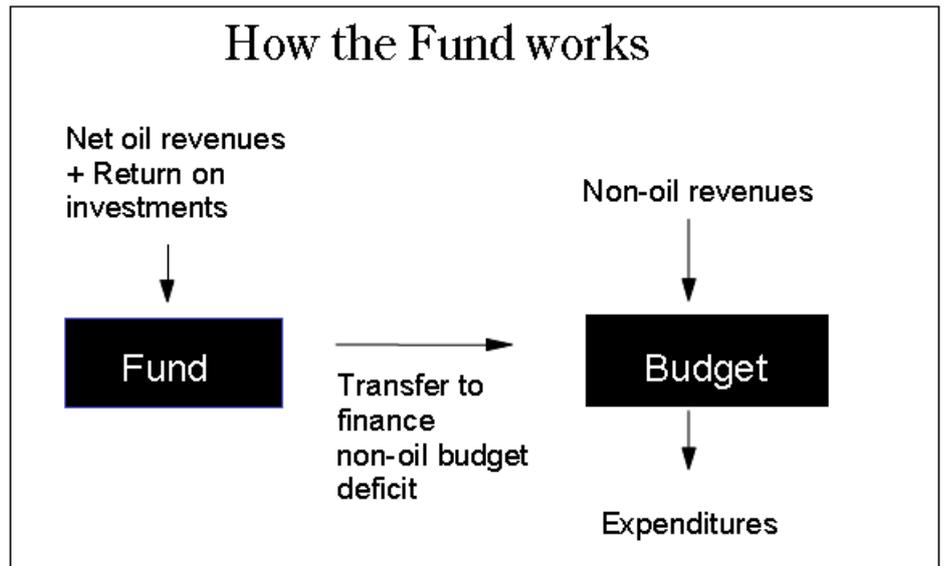
adalah bentuk yang paling merefleksikan 'Penguasaan Negara' dan Kedaulatan Energi Indonesia.

- b. Pelaksanaan riset dan pengembangan Energi Baru Terbarukan sebagai bentuk energi masa depan. Pendanaan untuk melakukan kemungkinan eksploitasi potensi energi Indonesia spesifik seperti Panas Bumi, termal matahari, air, angin dan lainnya sehingga mengurangi ketergantungan pada energi fosil.
- c. Sebagai bagian dari bentuk pembangunan kemampuan akuisisi energi dimasa depan, yaitu ketika terjadi keterbatasan sumber energi Migas namun kebutuhan atau konsumsi sudah meningkat. Kepemilikan kapital di masa depan akan menentukan kemampuan beli atas energi. Maka memiliki skema *Oil and Gas Fund* dapat menjadi cara untuk membangun ketahanan energi nasional berkelanjutan.

Bentuk penerapan *Oil and Gas Fund* ini di beberapa Negara sebagai referensi adalah sebagai berikut:

- **Norwegia**

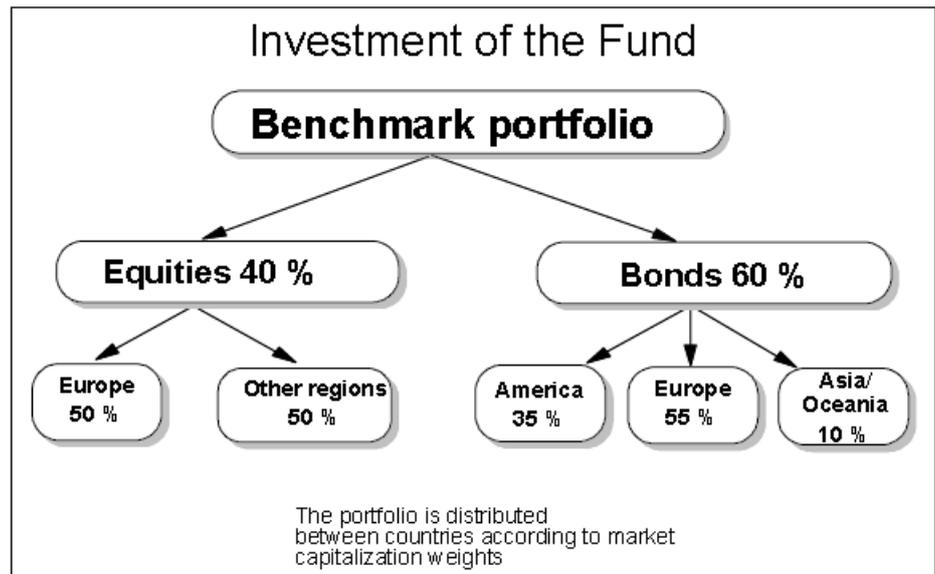
Skema *Petroleum fund* di Norweegia dijalankan pertama kali pada tahun 1990 dengan penerbitan *Government Petroleum Fund Act No. 36* tanggal 22 Juni 2009. Dalam peraturan tersebut ditentukan bahwa sumber dari *Petroleum Fund* tersebut adalah aliran kas bersih dari kegiatan Migas dan pengembalian dan kapital Fund. Secara sederhana seluruh pendapatan kegiatan Migas dan pengembalian dari investasi di Migas masuk ke dalam *Petroleum Fund*. Kemudian, pemanfaatan uang tersebut terdiri dari transfer tahunan ke Kas Negara sesuai dengan resolusi dari parlemen (Storting). Dalam prakteknya, hasil dari kegiatan Migas ini juga digunakan untuk mendanai anggaran Negara namun dengan persetujuan parlemen. Bagaimana dana ini digunakan secara sederhana digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Kementerian Keuangan Norwegia

Gambar 26. Mekanisme pemanfaatan *petroleum Fund* di Norwegia

Dalam skema Norwegia ini, tidak ditentukan sekian persen dari pendapatan Migas langsung disisihkan, namun seluruh hasil pendapatan Migas masuk ke dalam *Petroleum fund* dan kemudian dikelola pengeluarannya secara ketat. Selain itu, dana yang didapatkan ini kemudian akan dilakukan pengelolaan oleh Kementerian Keuangan yang mendelegasikan operasionalisasi dari dana ke Norges Bank. Arahannya mengenai pengelolaan uang ini ditentukan dalam regulasi dan seluruh petunjuk teknis dan kebijakan terkait dikomunikasikan oleh Menteri Keuangan secara tertulis ke Norges Bank. Ketentuan yang diberikan antara lain mengenai portofolio investasi yang diijinkan atas uang tersebut. Berikut adalah ilustrasi pengelolaan *Petroleum Fund* yang pernah ditetapkan oleh Kementerian Keuangan.



Gambar 27. Skema Investasi *Oil Fund* Norwegia

- **Timor Leste**

Skema *Petroleum Fund* juga diterapkan di Negara Timor Leste dan dimulai baru di tahun 2005. Skema yang dilakukan mirip dengan skema Norwegia yaitu seluruh pendapatan dari kegiatan Migas masuk ke dalam *petroleum fund*. Kemudian, uang tersebut digunakan untuk mendanai hanya program pemerintah saja dan pelaksanaan transfer atas dana ini harus mendapatkan persetujuan dari parlemen.

Kebijakan *petroleum fund* Timor Leste, ditetapkan ketentuan mengenai *Sustainable Income* (Pendapatan yang berkelanjutan). Memperhatikan bahwa sumber daya Migas tidak akan bertahan selamanya, maka dibutuhkan skema untuk mempertahankan uang yang dihasilkan dari penguasaan Migas untuk kebutuhan di masa depan. Maka jumlah uang yang dapat ditransfer ke dalam anggaran Negara untuk mendanai program Negara hanya dalam jumlah sesuai *sustainable income* tadi dan tidak boleh mengurangi total dana yang didapatkan dari kegiatan Migas (*petroleum wealth*). Sehingga pemanfaatan untuk anggaran Negara adalah hanya pendapatan yang didapatkan dari pengelolaan *petroleum fund*.

Pengelolaan atas dana ini dilakukan oleh Kementerian keuangan dan didelegasikan ke Otoritas Perbankan dan Pembayaran. Investasi dilakukan di luar negeri untuk meminimalisasi resiko perubahan nilai tukar. Investasi yang ditentukan saat ini dilakukan di US Government Securities dengan pendapatan pertahun sebesar 4.4%. Ketentuan pemanfaatan untuk anggaran Negara dalam ketentuan *sustainability income* hanya sebesar 3%.

Untuk menjamin adanya transparansi dari pengelolaan uang ini, pemerintah menerbitkan laporan setiap triwulanan dan juga laporan tahunan yang diterbitkan berdasarkan hasil audit oleh auditor independen. Proyeksi pendapatan dari kegiatan Migas di Timor Leste ditunjukkan dalam gambar dibawah dan kesadaran ini yang mendorong mereka untuk mengelola pendapatan Migas dengan bijaksana demi kebutuhan generasi mendatang.

- **Thailand** (Vikiset, 2013)

Skema lain terhadap bentuk *petroleum fund* diterapkan di Thailand. Perbedaan terlihat pada sumber pendanaan dan tujuan dari penggunaan dana tersebut. Pada kasus Thailand, di tahun 1973 terjadi krisis harga minyak internasional dan hal ini berdampak besar pada Thailand yang merupakan importer minyak. Akibat kondisi ini diterbitkan peraturan pencegahan kelangkaan minyak atau *Oil Shortage Prevention Act 1973*. Berdasarkan peraturan ini dibentuklah *Oil Stabilization Fund* di tahun yang sama dan sumber pendanaan berasal dari patungan para trader minyak dengan besaran yang ditentukan pemerintah. Kompensasi pada para trader minyak ini dilakukan dalam jangka waktu tertentu dari dana tersebut.

Kemudian tahun 1978, versi lain dari *Oil Stabilization Fund* diterbitkan yang bertujuan untuk melakukan pengumpulan *Windfall Profit* dari para trader minyak atas perbedaan mata uang

bath. Skema baru ini disebut *Oil Stabilization (Foreign Exchange)*. Dan tahun 1979 kedua skema tersebut digabungkan. Pemanfaatan dari *Oil Stabilization Fund* ini jelas untuk mencegah terjadinya kelangkaan minyak dan juga digunakan untuk menstabilkan harga minyak di dalam negeri dalam tingkat tertentu. Bisa dikatakan mirip seperti sumber subsidi untuk harga domestik.

Untuk menurunkan ketergantungan minyak yang besar dilakukan dengan mendorong pemanfaatan *biodiesel*, *gasohol* (bensin yang dicampur dengan alcohol dalam perbandingan tertentu) dan gas bumi untuk kendaraan. Dalam periode dan masa transisi tersebut *Oil Stabilization fund* ini bermanfaat begitu besar.

- **Kazakhtan** (Makhmutova – *Public Policy Research Center*)

Di Kazakhtan, skema ini dinamakan *Oil Reserve stabilization fund* yang dibentuk pada tahun 2001. Tujuan dari pembentukan dana ini adalah untuk membantu menstabilkan nilai tukar mata uang, pengeluaran dalam negeri, alokasi investasi dan konsumsi atas pendapatan mineral dan menjaga perubahan drastis pergerakan nilai tukar. Dana ini terbukti bermanfaat pada masa krisis di tahun 2007 – 2008 dengan memberikan dukungan pada perusahaan konstruksi dan bank dari kebangkrutan.

Sumber pendanaan berasal dari hasil industri ekstraksi di Kazakhtan termasuk Migas. Kemudian tahun 2010 ditentukan skema baru mengenai *Oil Fund*. Antara lain yaitu akan dilakukan transfer pada anggaran Negara secara tahunan dengan nilai tetap yaitu 8 Milyar USD Dan sisanya akan dijadikan sebagai tabungan. Untuk kasus Kazakhtan, pemanfaatan dari pendapatan pengelolaan dana tersebut akan difokuskan pada pembangunan sumber daya manusia untuk mengatasi kemiskinan dan lainnya. Pemanfaatan dapat beragam, namun yang terlihat disini *Oil fund*

bermanfaat untuk saat ini dan juga sebagai bentuk antisipasi kondisi di masa depan.

- **Ghana**

Skema yang diterapkan di Ghana agak berbeda dengan bentuk berupa *Gas Rent Fund* (GRF). Sumber pendanaan untuk skema ini berasal dari sisi hilir. Ghana menerapkan skema Agregator gas bumi untuk penyediaan gas di domestik. Harga untuk hilir dilakukan dengan cara *net back pricing* dari sektor strategis. Dengan penarikan mundur dari hilir tersebut, harga beli yang lebih tinggi dari harga jual gas di hulu akan terdapat selisih. Sejumlah uang dari selisih ini akan menjadi sumber pendanaan GRF. Pemanfaatan dana GRF tersebut antara lain gunakan untuk peningkatan kualitas dan kehandalan jaringan transmisi dan distribusi. Apabila terdapat kelebihan maka dana tersebut langsung dimasukkan ke dalam *Petroleum Holding Account* yang diatur sesuai dengan *Petroleum Revenue Management Act*.

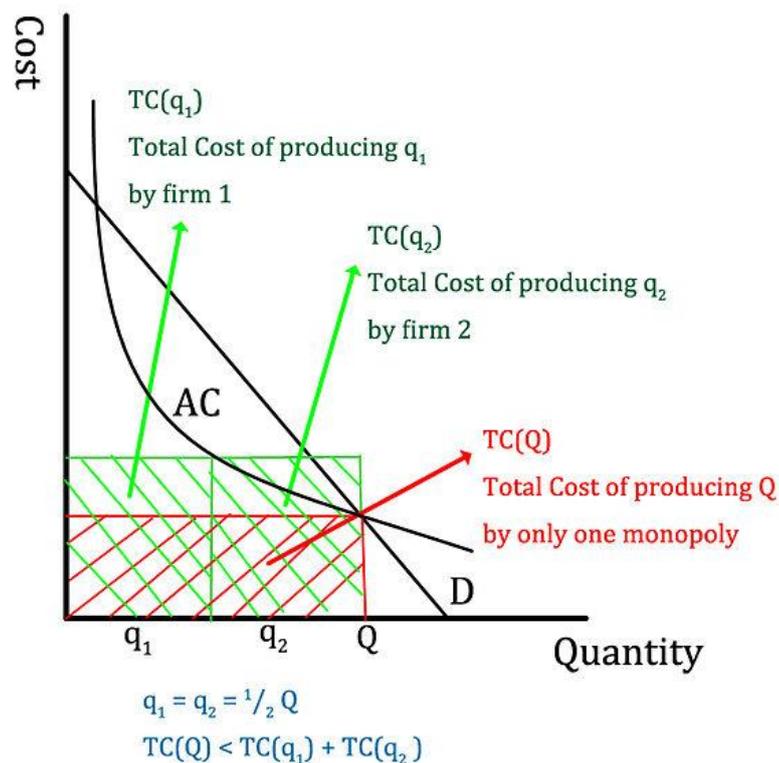
Berdasarkan hasil benchmark dan penjelasan di atas, maka untuk mendapatkan keberlanjutan ketahanan energi di masa depan Indonesia agar dapat membangun *Petroleum Fund/Oil and Gas Fund* secara bertahap, yakni:

- a. Penyisihan pendapatan dari pengelolaan Migas Indonesia dalam jumlah sekian persen (untuk dianalisis lebih lanjut) sebagai pembangunan *Oil and Gas Fund*;
- b. Dilakukan pengelolaan atas sejumlah uang yang didapatkan tersebut dan pendapatan dari pengelolaan kapital tadi digunakan untuk sektor strategis dalam upaya pembangunan ketahanan energi nasional. Misalkan pelaksanaan eksplorasi sumber cadangan di daerah baru, pembangunan kilang dan lainnya.

9. SKEMA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR MINYAK DAN GAS BUMI

a. Industri Monopoli Alamiah

Monopoli alamiah terjadi dimana suatu bisnis lebih besar biayanya ketika dilakukan dengan berbagai badan usaha dibandingkan dengan satu badan usaha (Baumol, William J., 1977). Secara teori mikroekonomi, monopoli alamiah terjadi pada bisnis yang memiliki *fixed cost* yang tinggi namun *marginal cost* yang konstan dan rendah. *Fixed cost* adalah biaya awal yang harus dikeluarkan dalam investasi bisnis, sementara *marginal cost* adalah biaya untuk melayani tambahan pelanggan. Biaya yang dikeluarkan dalam skema bisnis monopoli alamiah akan lebih tinggi jika dikerjakan oleh banyak badan usaha. Ilustrasinya dapat dilihat pada grafik berikut:



Gambar 28. Ilustrasi Bisnis Monopoli Alamiah (*Natural Monopoly*)

Industri minyak dan gas bumi membutuhkan biaya yang besar untuk pembangunan infrastruktur penyaluran minyak dan gas bumi dari lokasi sumber hingga ke pengguna. Di sisi lain biaya untuk kegiatan operasinya relatif rendah, sebagai contoh

gas bumi disalurkan melalui pipa. Dikarenakan *fixed cost* yang besar untuk biaya investasi pembangunan infrastruktur tersebut, diperlukan penerapan skema monopoli alamiah dalam kebijakan pembangunan infrastruktur misalnya berupa hak eksklusif pembangunan dan pengelolaan minyak dan gas bumi selama periode tertentu (selama fasa pembangunan infrastruktur). Kebijakan ini terutama diperlukan untuk pembangunan infrastruktur gas bumi karena masih terbatasnya jangkauan infrastruktur gas bumi domestik.

Sesuai dengan teori monopoli alamiah, bisnis ini membutuhkan *economic of scale* yang tinggi untuk penjaminan investasinya. Pembangunan infrastruktur penyaluran minyak dan gas bumi akan lebih kecil biayanya jika dilakukan oleh satu badan usaha yang menyalurkan seluruh potensi penyaluran minyak dan gas bumi dari lokasi sumber ke pengguna ketimbang dilakukan oleh beberapa badan usaha.

b. Skema Pembangunan Infrastruktur

Untuk meninjau lebih dalam mengenai monopoli alamiah dan kebijakan yang mendukung pembangunan infrastruktur, kajian ini memetakan skema pembangunan infrastruktur gas bumi di beberapa Negara. Pembangunan infrastruktur hilir gas bumi dapat dilakukan melalui beberapa model.

| Model 1 | Model 2 | Model 3 |
|--|--|---|
| <p>Penentuan Infrastruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> Berdasarkan permintaan pemerintah sesuai dengan RoadMap Infrastruktur yang terintegrasi dengan RoadMap Demand; Pipa langsung berupa <i>Open Access</i>; | <p>Penentuan Infrastruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> Berdasarkan dinamika demand yang ada (tanpa RoadMap), diusulkan oleh Badan Usaha pengembangan infrastruktur (BUMN); Pipa berupa <i>Dedicated Line</i>; | <p>Penentuan Infrastruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> Berdasarkan Roadmap yang diformulasikan dan terintegrasi dengan Roadmap Demand; Klasifikasi tingkat keekonomisan area. Penentuan melalui lelang bila atraktif dan pembangunan oleh pemerintah atau PPP (Public Private Partnership) bila kurang menarik. |
| <p>Skema Penjaminan Investasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Selama pertumbuhan pasar, penjaminan minimum flow oleh Pemerintah melalui BUMN selama 25 tahun. Pemerintah mengambil volume risk dan jaminan investasi Badan Usaha pembangunan infrastruktur. | <p>Skema Penjaminan Investasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Selama pertumbuhan pasar, penjaminan dilakukan dengan memberikan hak eksklusif pada badan usaha pembangun dan mekanisme secara <i>bundled services</i> (melakukan niaga dan pengangkutan) selama periode waktu tertentu. | <p>Skema Penjaminan Investasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Penjaminan investasi untuk daerah yang atraktif dengan kondisi pasar yang dinamis dan dipantau akan terpenuhi kebutuhan utilisasi optimum; Untuk area kurang atraktif melalui <i>bundled services</i> atau support pemerintah dengan bentuk tax rebate, insentif atau subsidi. |
| <p>Contoh:</p> <p>Meksiko dengan proyek transmisi oleh GDF dan penjaminan minimum flow oleh pemerintah melalui BUMN - PEMEX</p> | <p>Contoh:</p> <p>Italia pada tahap awal pengembangan dilakukan oleh SNAM, Perancis melalui GDF, Inggris melalui British Gas, Belanda melalui Gasunie dan hampir seluruh negara Eropa pada tahap pematangan infrastruktur.</p> | <p>Contoh:</p> <p>Implementasi di Amerika dan kondisi dari 52 negara bagian hanya 2 yang di open access sampai distribusi tekanan rendah, sisanya masih tertutup sebagai bentuk <i>bundled services</i>.</p> |
| 09/05/2014 | | 16 |

Diolah dari berbagai sumber

Gambar 29. Model-model Pembangunan Infrastruktur gas bumi

Model pertama adalah pemerintah menjamin *volume risk* serta jaminan investasi badan usaha pembangun infrastruktur. Penjaminan ini dilakukan pemerintah selama pertumbuhan pasar yang biasanya membutuhkan waktu 20-25 tahun. Pada model ini pembangunan dilakukan berdasarkan permintaan pemerintah sesuai *roadmap* infrastruktur yang terintegrasi dengan *roadmap demand*.

Model kedua adalah pembangunan dan *pioneering risk* (selama pertumbuhan pasar) dilakukan oleh badan usaha. Untuk menjamin risiko ini, diberikan hak eksklusif kepada badan usaha untuk dapat melakukan bisnis secara *bundled service* terutama selama fase pembangunan infrastruktur, sehingga subsidi antar rantai bisnis antara niaga dan pengangkutan dapat dilakukan. Pada model ini, pembangunan infrastruktur dilakukan sesuai dinamika pasar dan tipe jaringan pipa yang dibangun adalah *dedicated line*. Hampir seluruh Negara di Eropa menerapkan model ini pada tahap pematangan infrastruktur pipa gasnya.

Model ketiga adalah melalui mekanisme lelang (diserahkan kepada badan usaha melalui persaingan). Untuk daerah kurang atraktif diberikan insentif oleh pemerintah agar

badan usaha tertarik membangun atau dikerjakan oleh pemerintah. Pada model ini pembangunan infrastruktur dilakukan sesuai *roadmap* infrastruktur yang terintegrasi dengan *roadmap demand*.

Mengacu kepada model-model pengembangan infrastruktur di dunia tersebut, perlu didefinisikan konsep pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan konteks Indonesia. Kondisi yang khusus terjadi di Indonesia adalah bahwa Pemerintah tidak memiliki cukup sumber daya untuk melakukan penjaminan *minimum flow* (untuk mitigasi *volume risk*) yang diperlukan untuk kelayakan pembangunan infrastruktur oleh badan usaha, sehingga risiko pembangunan infrastruktur ditanggung oleh badan usaha. Kecenderungan pembangunan infrastruktur model seperti ini adalah berdasarkan dinamika pasar (tanpa *roadmap*) yang mempertimbangkan tingkat keekonomian.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS ATAU PRINSIP

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata "asas" diformatkan sebagai "*principle*", sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada tiga pengertian kata "asas": 1) hukum dasar, 2) dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat) dan 3) dasar cita-cita. peraturan konkret (seperti undang-undang) tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, dan sistem hukum.

Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam

peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:¹⁸

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar

¹⁸ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.

- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:¹⁹

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - 1. asas tujuan yang jelas;
 - 2. asas perlunya pengaturan;
 - 3. asas organ/ lembaga yang tepat;
 - 4. asas materi muatan yang tepat;
 - 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan

¹⁹ A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 254-256.

6. asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 1. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 2. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan
 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut. Pasal 5 menyatakan bahwa Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa “Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas”:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;

- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Materi muatan yang lain disusun berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas keterpaduan.

Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi ini disusun berdasarkan pengintegrasian berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

- b. Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.

Pengaturan atas tatanan dan segala hal yang berhubungan dengan kegiatan pengelolaan minyak dan gas bumi dari sektor hulu sampai dengan sektor hilir harus memperhatikan keserasian, keselarasan lingkungan, dan keseimbangan.

- c. Asas keberlanjutan

artinya minyak dan gas bumi diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

- d. Asas kepastian hukum dan keadilan

Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi ini disusun berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

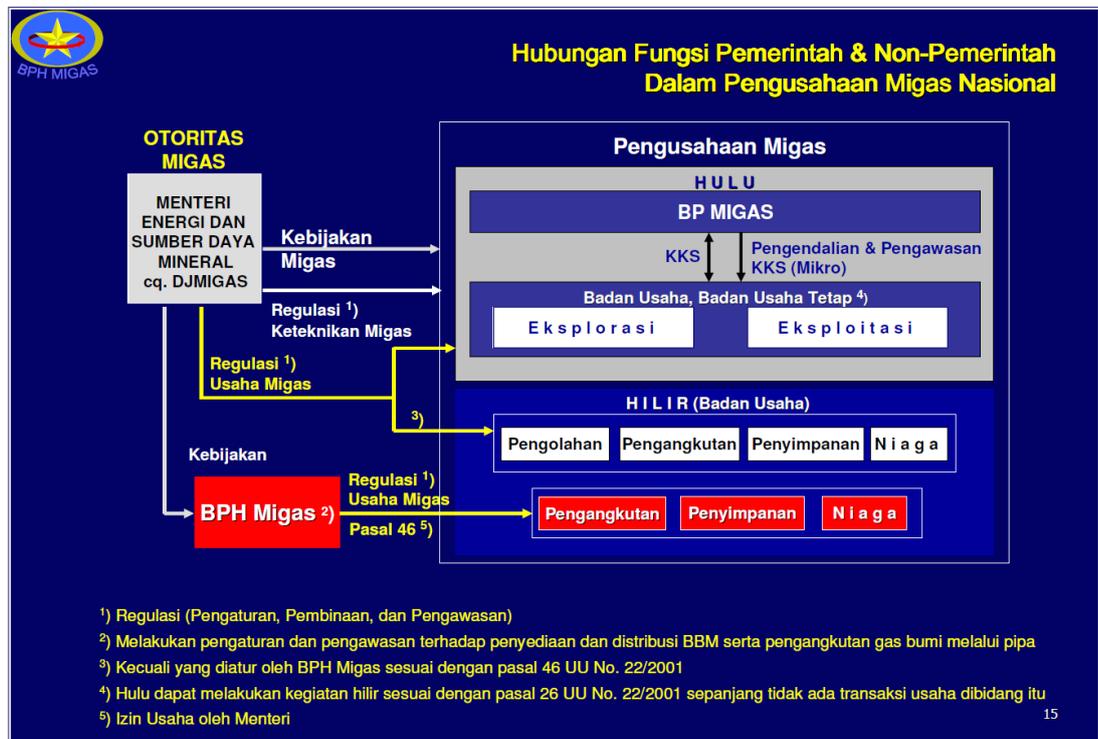
C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGARAAN, KONDISI YANG ADA SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

1. PRAKTIK PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI

- Tahun 1971 (UU Nomor 8 Tahun 1971), diterapkan sistem Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) dengan sistem kelembagaan pengelolaan migas berupa model Kewenangan BUMN. Fungsi pembuat kebijakan oleh Pemerintah, fungsi regulasi dan komersial dijalankan oleh Pertamina selaku NOC. Sistem tersebut pada awalnya berhasil meningkatkan produksi migas di Indonesia. Namun sistem tersebut menimbulkan kemunduran saat manajemen Pertamina menjadi terlalu birokratif yang didorong kondisi politik yang saat itu terjadi. Sehingga Pemerintah melakukan perubahan dengan memisahkan fungsi-fungsi tersebut untuk dijalankan oleh lembaga berbeda. Tujuan yang ingin dicapai adalah memperpendek birokrasi dan meningkatkan transparansi dalam aliran keuangan pengelolaan migas.
- Tahun 2001 (UU Nomor 22 Tahun 2001), pembentukan lembaga Pemerintah baru sebagai pelaksana kegiatan di hulu yaitu: BP Migas dan pengawas kegiatan hilir migas yaitu: BPH Migas. Kelembagaan pengelolaan migas berubah menjadi fungsi pembuat kebijakan, fungsi regulasi, fungsi komersial dilaksanakan oleh lembaga terpisah.

BP Migas berfungsi melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama kegiatan usaha hulu agar pengambilan sumber daya alam migas milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (menjalankan fungsi komersial).

BPH Migas berfungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM dan pengangkutan gas bumi melalui pipa dalam suatu pengaturan agar ketersediaan dan distribusi BBM yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri (menjalankan fungsi regulasi). BP Migas dan BPH Migas merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Gambar 22 menunjukkan bentuk kelembagaan dalam pengusahaan migas berdasarkan UU Migas.



Sumber: BPH Migas, 2001. Cetak Biru BPH Migas.
 Gambar 30. Struktur Pemerintah dan Non Pemerintah dalam Pengusahaan Migas Berdasarkan UU Migas

- Tahun 2004, hasil Judicial Review UU Migas oleh Mahkamah Konstitusi menyatakan pengubahan penetapan harga bahan bakar minyak dan gas bumi dari berdasarkan persaingan usaha yang sehat dan wajar menjadi diatur/ditetapkan oleh Pemerintah. Keputusan tersebut

berdampak besar terhadap konsep awal UU Nomor 22 Tahun 2001 menyangkut fungsi regulasi terutama di hilir karena keputusan tersebut mengubah model fungsi regulasi dari Mekanisme Pasar (harga berdasarkan persaingan usaha yang sehat dan wajar) menjadi Penugasan dan Pengendalian (harga diatur/ditetapkan oleh Pemerintah).

- Tahun 2012, hasil Judicial Review UU Migas oleh Mahkamah Konstitusi menyatakan keberadaan BP Migas tidak konstitusional, bertentangan dengan tujuan negara tentang pengelolaan sumber daya alam dalam pengorganisasian Pemerintahan. Untuk mengisi kekosongan hukum karena tidak adanya lagi BP Migas, maka fungsi dan tugas BP Migas harus dilaksanakan oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam bidang migas.
- Tahun 2013, Kementerian ESDM membentuk satuan kerja khusus pelaksana kegiatan usaha hulu migas untuk melaksanakan penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu. SKK Migas berada di bawah pembinaan, koordinasi, dan pengawasan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. SKK Migas yang memiliki kompetensi teknis dan komersial yang kuat mendukung fungsi regulasi yang dijalankan oleh Kementerian ESDM sehingga pengendalian dan pengawasan kegiatan hulu migas lebih cepat dan transparan (mendukung implementasi model Kewenangan Menteri).

Dalam pengelolaan migas di Indonesia, banyak pemangku kepentingan yang terlibat dan menimbulkan tantangan tersendiri dalam hal koordinasi antar pemangku kepentingan. Tidak terdapat kejelasan batasan tugas dan tanggung jawab antar pemangku kepentingan. Beberapa

fungsi dilakukan secara rangkap oleh pembuat kebijakan dan pengawas pelaksanaan komersial, atau tidak ada koordinasi yang baik antar lembaga yang membuat kebijakan dengan lembaga yang mengawasi kegiatan komersial sehingga pengawasan terhadap implementasi kebijakan menjadi tidak optimal.

2. PERMASALAHAN PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI SAAT INI

a. Ketergantungan Pada Negara Lain

Pembangunan ketahanan energi nasional saat ini menghadapi tantangan berupa ketergantungan pada negara lain dalam proses penyediaan energi dalam negeri. Salah satu contoh ketergantungan pada fasilitas kilang minyak mentah negara lain akibat keterbatasan kapasitas dan kemampuan kilang dalam negeri untuk memproses minyak mentah yang diproduksi dalam negeri. Upaya pembangunan kilang saat ini terkendala oleh berbagai macam faktor yang salah satunya adalah keekonomian, maupun masalah sosial lainnya. Sebagai contoh, Indonesia terakhir kali membangun kilang minyak kurang lebih 10 tahun yang lalu.

Revisi UU Migas harus dapat menentukan dan memberikan justifikasi atas prioritas pembangunan infrastruktur energi strategis yang terkait dengan pembangunan ketahanan energi nasional. Penentuan prioritas ini untuk menekankan bahwa pencapaian Ketahanan Energi Nasional lebih utama ketimbang kendala keekonomian. Dengan adanya pengaturan ini maka diharapkan dapat mempercepat pembangunan infrastruktur energi strategis yang dibutuhkan.

b. Ketergantungan Fiskal pada Sektor Minyak dan Gas Bumi

Ketergantungan fiskal negara terhadap Migas terlihat dari kebijakan dan target penerimaan negara dari migas dalam anggaran negara setiap tahun. Pada saat harga minyak dan gas bumi di pasar internasional turun, maka penerimaan negara juga akan turun. Volatilitas harga minyak bumi di pasar dunia jelas akan menyebabkan tingginya volatilitas penerimaan negara dari migas dalam anggaran negara. Kebijakan fiskal yang bergantung pada migas akan mempengaruhi ketahanan dan kesinambungan fiskal, karena pemerintah masih memiliki ketergantungan terhadap penerimaan migas dari ekspor migas ke pasar dunia.

Kebijakan fiskal penerimaan negara dari migas perlu dikaji dan dievaluasi sesuai dengan perkembangan dan kemajuan sektor industri di dalam negeri, kebutuhan energi untuk tenaga listrik, peningkatan kebutuhan sektor rumah-tangga dan sektor transportasi dalam negeri. Ketergantungan fiskal negara terhadap migas perlu dikurangi dengan mengutamakan kebutuhan dalam negeri untuk kepentingan rakyat-banyak. Seharusnya migas tidak diekspor untuk kepentingan penerimaan migas

c. Keterbatasan Cadangan dan Penurunan Produksi Hulu Minyak dan Gas Bumi

Sumber daya minyak dan gas Indonesia hanya berasal dari 38 basin yang sudah dieksplorasi dari total 128 basin (Kementerian ESDM). Ada 15 basin yang sudah memproduksi hidrokarbon yaitu 3 di bagian Timur Indonesia, bernama basin Salawati dan Bintuni di Papua, dan basin Bula di Maluku. Kedua belas basin lainnya berlokasi di bagian barat Indonesia. Delapan basin memiliki hidrokarbon, namun belum memproduksi. Proses eksplorasi

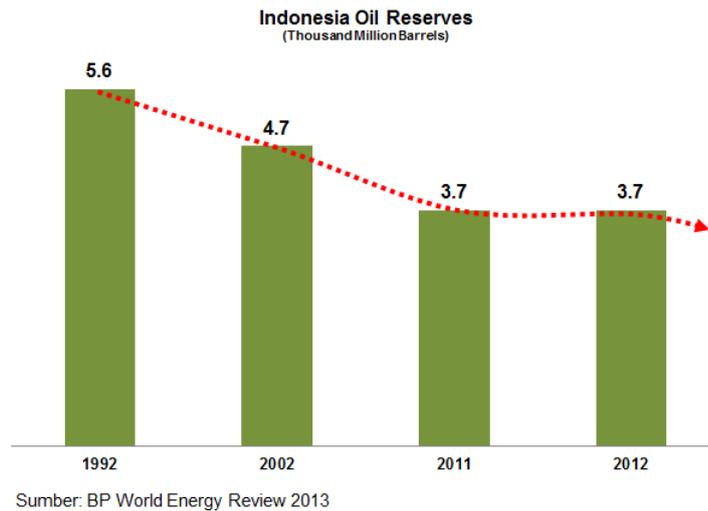
terhadap cekungan baru tidak maksimal dikarenakan proses eksplorasi hanya dilakukan pada hanya pada cadangan yg sudah ada bukan daerah-daerah baru. Hal ini didukung berdasarkan data SKK Migas, *Reserve Ratio Replacement* (RRR) yang hanya 41%, artinya dari setiap kegiatan produksi 1 juta barel oil, penemuan cadangan baru hanya sebesar 410 ribu barel. Hal ini menyebabkan terjadi defisit terhadap cadangan migas Indonesia. Nilai RRR ini jika dibandingkan dengan regional seperti di Malaysia dengan RRR mencapai 110% kondisi di Indonesia tidaklah ideal. Dari aspek lokasi, kurang lebih 90% produksi minyak berada di kawasan Indonesia bagian barat, sementara Indonesia Bagian Timur masih sekitar 10%, padahal beberapa penemuan-penemuan besar terjadi di Indonesia bagian Timur. Kegiatan eksplorasi Migas saat ini belum optimum dan penemuan baru sangat jarang terjadi untuk cadangan dengan besar yang signifikan. Sehingga salah satu tantangan yang dihadapi Indonesia saat ini adalah peningkatan cadangan Migas dan produksi Migas Indonesia.

Sesuai dengan kebutuhan Ketahanan Energi Nasional dan sudah diakomodasi Kebijakan Energi Nasional (KEN) dalam PP No. 79 Tahun 2014, diperlukan adanya pembangunan tiga jenis cadangan yaitu Cadangan Operasional, Cadangan Penyangga dan Cadangan Strategis. Cadangan operasional adalah cadangan yang ada pada suatu Badan Usaha yang harus mereka siapkan yang diatur oleh Pemerintah. Saat ini cadangan operasional BBM Indonesia adalah sebesar 22 hari dan ini masih jauh dibawah kebutuhan nasional untuk menciptakan ketahanan energi. Sebagai pembanding, cadangan operasional BBM dari Jepang adalah sebesar 111 hari, Korea 36 hari dan Singapura 50 hari.

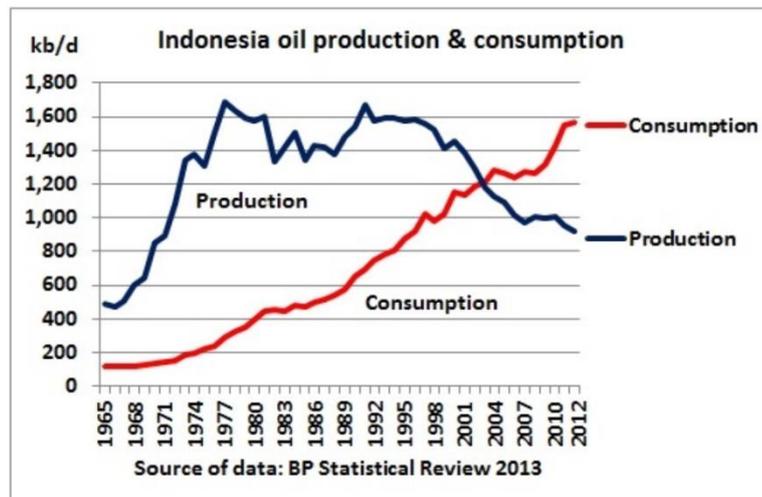
Sedangkan cadangan penyangga energi adalah ketersediaan sumber energi dan energi untuk mengatasi kondisi krisis yang disiapkan oleh Pemerintah. Dan Cadangan Strategis adalah cadangan sumber daya energi yang belum dieksploitasi untuk masa depan. Baik cadangan penyangga maupun strategis, Indonesia saat ini belum memiliki kedua cadangan tersebut. Amerika memiliki cadangan strategis besar di Alaska yang belum dieksploitasi dan begitu juga Tiongkok dengan cadangan batu bara yang besar.

Indonesia perlu membangun ketiga bentuk cadangan tersebut untuk memastikan adanya kemampuan ketahanan energi hari ini dan juga di masa depan. Untuk membangun cadangan tersebut selain dibutuhkan kemampuan secara teknik dan operasional juga dukungan finansial yang kuat. Untuk meningkatkan cadangan operasional 1 hari dengan kondisi *demand* Indonesia hari ini, diperlukan dana kurang lebih Rp 1 Triliun. Untuk itu kebijakan dan strategi pemanfaatan pendapatan dari kegiatan usaha Migas harus dibentuk untuk mendorong ketahanan energi di masa depan, salah satunya dengan skema *Oil and Gas Fund*.

Dalam pengelolaan minyak mentah, salah satu tugas besar adalah peningkatan produksi melalui penemuan baru dan penerapan metode/teknologi *enhance oil recovery* (EOR) pada sumur eksisting. Berikut adalah ilustrasi mengenai urgensi besar dalam pengelolaan minyak untuk peningkatan produksi.



Gambar 31. Trend Cadangan Minyak Mentah Indonesia yang Menurun



Gambar 32. Trend Produksi dan Konsumsi Minyak Mentah di Indonesia

d. Keterbatasan Pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi Domestik

Pemanfaatan minyak di Indonesia sangat dipengaruhi fakta bahwa konsumsi minyak jauh melebihi produksi minyak domestik. Data tahun 2013, kebutuhan minyak tercatat sebesar 1,3 juta barel per hari sedangkan produksi minyak sekitar 650 ribu barel per hari, sehingga dilakukan impor sekitar 600 ribu barel per hari. Dengan impor minyak yang mencapai hampir 50%, terjadi volatilitas harga minyak

di domestik mengikuti volatilitas harga minyak dunia. Dengan kondisi tersebut, tuntutan transparansi dalam skema harga minyak domestik sangat tinggi apalagi masyarakat dapat mudah mengakses harga minyak dunia.

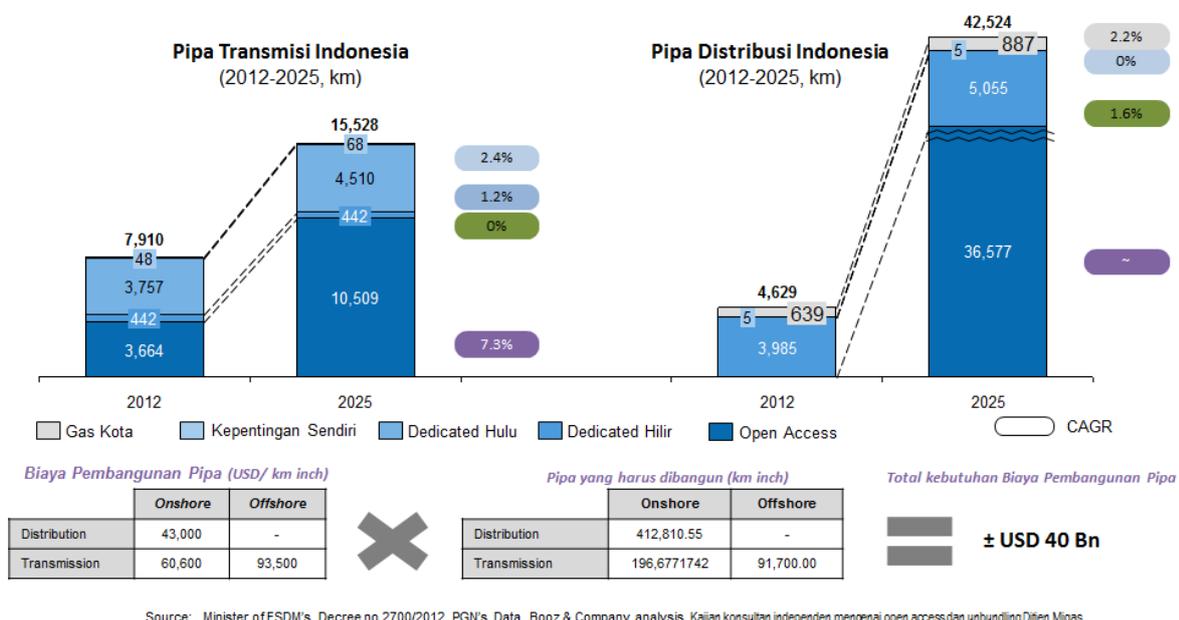
Tantangan lain dalam pemanfaatan minyak di Indonesia adalah belum optimalnya pengolahan seluruh produksi minyak mentah domestik. Kilang pengolahan minyak mentah tidak dapat mengolah semua produksi domestik karena keterbatasan spesifikasi kilang. Impor minyak mentah dilakukan untuk mengoperasikan kilang pengolahan tersebut. Diperlukan peningkatan spesifikasi kilang dan kapasitas kilang untuk meningkatkan pemanfaatan dari produksi minyak mentah domestik.

Pemanfaatan gas bumi melalui konversi BBM ke gas bumi atau BBG dapat mengurangi beban impor BBM yang pada akhirnya mengurangi defisit anggaran negara. Dalam pelaksanaan konversi BBM ke gas bumi, Indonesia saat ini masih menghadapi berbagai macam kendala. Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan konversi BBM ke gas bumi antara lain:

- **Keterbatasan Infrastruktur Gas Bumi Domestik**

Indonesia saat ini masih memiliki infrastruktur gas bumi yang begitu minim, yaitu infrastruktur gas bumi berupa pipa hanya sebesar \pm 13.000 Km atau baru \pm 20% dari yang direncanakan dalam Rencana Induk Jaringan Transmisi dan Distribusi Gas Bumi Nasional (RIJDTGBN); baru 2 (dua) fasilitas penerima LNG di pusat pasar dan 1 (satu) fasilitas penerima LNG yang merupakan hasil revitalisasi dari yang semula terminal ekspor LNG, dimana ketiga fasilitas penerima LNG tersebut berada di Indonesia Barat. Keterbatasan infrastruktur gas bumi ini menyebabkan perluasan dan peningkatan pemanfaatan

gas bumi domestik terhambat dan menjadi alasan untuk tetap dilakukannya ekspor gas bumi.



Gambar 33. Kebutuhan Percepatan Pengembangan Infrastruktur Pipa Gas Bumi di Indonesia

Perkiraan Kebutuhan Investasi Infrastruktur Gas Bumi

Dalam juta Rupiah

| No. | URAIAN | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021-2025 | 2026-2030 | |
|--------------|-----------------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------------|-----------|
| 1 | Pipeline | Open Access | 148.000 | 2,86 juta | 1,89 juta | 806 | 92 juta | 7,982 | 28 ribu | 38 ribu |
| | | Dedicated Hulu | 169 | - | - | - | - | - | - | - |
| | | Dedicated Hilir | 2,198,606 | 5,689,594 | 3,110,459 | 6,372,014 | 27,495 | 0 | 25,142 | 1,352 |
| | | Kepentingan Sendiri | 260 | - | - | - | - | - | - | - |
| 2 | Liquefaction | Floating Plant | - | - | - | - | - | - | - | |
| | | Large Plant | 6,478,500 | 1,864,601 | 416,000 | - | - | - | - | |
| | | Mini Plant | 204,600 | 1,428,100 | 1,168,100 | 2,796,902 | 3,729,203 | - | - | |
| 3 | Regasification | FSRU | 35,000 | 750,000 | 4,762,282 | 4,993,141 | 390,000 | 1,678,141 | - | |
| | | Land based | 14,208,480 | 5,589,220 | 1,057,420 | 22,663,663 | 26,241,696 | - | - | |
| 4 | CNG Umum | Darat | - | 390,000 | - | - | - | - | - | |
| | | Laut | 267 | 1,335 | - | - | - | - | - | |
| 5 | SPBG | CNG | 2,931,000 | 1,596,000 | 2,217,000 | 368,000 | 573,000 | 1,040,000 | 6,630,000 | 6,500,000 |
| | | LNG | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | LGV | 125,000 | - | - | - | - | - | - | - |
| 6 | Wilayah Jaringan Distribusi | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 7 | Jargas Rumah Tangga | 786,482 | 3,169,037 | 7,594,363 | 8,756,690 | 10,118,933 | - | - | - | |
| 8 | Kilang LPG | 678,080 | 982,150 | - | - | - | - | - | - | |
| 9 | Penyimpanan LPG | 55,000 | 1,650,000 | 2,132,500 | - | - | - | - | - | |
| TOTAL | | 28,486,702 | 26,659,872 | 24,829,125 | 53,852,215 | 142,789,698 | 1,686,123 | 53,925 | 40,040 | |

Gambar 34. Ilustrasi Kebutuhan Investasi Pengembangan Infrastruktur Gas Bumi
Sumber: Kementerian ESDM, 2015

Skema pengembangan infrastruktur gas bumi saat ini sudah terbukti tidak dapat menciptakan percepatan. Penyediaan dan pengoperasian infrastruktur gas bumi dalam skema yang ada saat ini, diperlakukan sebagai

salah satu bentuk kegiatan usaha. Sehingga pertimbangan pengembangan infrastruktur harus didasarkan pada rasional ekonomi sebagai kegiatan usaha. Sedangkan perluasan pemanfaatan gas bumi di Indonesia, sering kali berupa pembukaan dan pembangunan pasar gas bumi baru yang keekonomiannya sulit terjustifikasi akan menguntungkan dalam waktu dekat. Selain itu, mekanisme pengembangan infrastruktur harus dilakukan melalui mekanisme lelang.

Skema tersebut terbukti tidak dapat menciptakan akselerasi dalam pengembangan infrastruktur gas bumi. Hal ini terlihat sejak tahun 2006 hanya ada 3 (tiga) ruas transmisi yang berhasil dilelang dan tidak satu pun ruas sudah beroperasi saat ini, kecuali ruas Kalimantan - Jawa yang sudah beroperasi pada medio 2015 untuk fase Kepodang-Tambak Lorok yang notabene ruas tersebut merupakan deviasi dari ruas hasil lelang pada tahun 2006. Berdasarkan fakta tersebut, diperlukan pendekatan lain dalam pembangunan infrastruktur gas bumi untuk mempercepat pengembangan infrastruktur.

- **Belum Adanya Sinkronisasi Perencanaan, Kesiapan Pasokan, Infrastruktur, dan Pasar Gas Bumi**

Untuk peningkatan pemanfaatan gas bumi dalam negeri, selain ketersediaan pasokan dan infrastruktur gas bumi juga diperlukan kesiapan dari pasar. Pasar gas bumi ini meliputi seluruh sektor seperti industri, rumah tangga dan transportasi. Peningkatan pemanfaatan gas bumi domestik memerlukan perencanaan yang komprehensif mencakup tiga aspek yaitu pasokan – infrastruktur –

pasar. Kendala yang ada saat ini adalah tidak adanya sinkronisasi dalam perencanaan ketiga aspek tersebut.

Sebagai contoh, implementasi konversi BBM ke BBG pada sektor transportasi tidak cukup hanya dengan penyediaan pasokan gas bumi dan penyediaan infrastruktur gas bumi, tapi juga diperlukan persiapan di sisi pengguna akhir. Kesiapan pada pengguna akhir tersebut meliputi penciptaan persepsi akan penggunaan BBG yang aman sampai dengan kesiapan secara teknik yang didukung skema komersial, seperti asuransi dan garansi. Diperlukan suatu program bersama yang melibatkan seluruh pihak sepanjang rantai bisnis untuk membuat program tersebut terjadi.

Sedangkan untuk kebutuhan sektor industri, kebutuhan sinkronisasi tersebut terlihat sangat krusial. Diperlukan suatu bentuk perencanaan pengembangan industri sesuai dengan *roadmap klasterisasi industri* (Kebijakan Industri Nasional), yang bersinergi dengan perencanaan produksi gas bumi di hulu dan penyiapan infrastruktur gas buminya secara simultan. Kegagalan dalam sinergi ini akan membuat pemanfaatan gas bumi terhambat karena menemui banyak ketidakpastian pada pengguna akhir dan tidak ada kepastian dalam pengembalian investasi pembangunan infrastruktur.

Perencanaan pemanfaatan gas bumi domestik untuk menjadikan Migas sebagai modal pembangunan berkelanjutan harus dilakukan dengan pendekatan *Demand Driven*. Pendekatan ini membutuhkan suatu bentuk perencanaan pengembangan pasar yang akurat, detail, dan pasti. Dasar perencanaan ini adalah pencapaian target pertumbuhan perekonomian melalui perencanaan pengembangan industri yang didukung

ketersediaan energi yang handal, baik energi listrik maupun energi gas bumi. Untuk itu diperlukan inisiatif dan komitmen pemerintah dalam penyusunan *road map* pemanfaatan gas bumi domestik.

- **Kebijakan Harga Gas Domestik yang Belum Mendukung Ketahanan Energi dan Keunggulan Daya Saing Domestik**

Kondisi spesifik Indonesia yang memiliki sebaran titik *demand* di Indonesia bagian barat dan sebaran titik pasokan di Indonesia bagian timur mendorong penyediaan gas bumi dilakukan melalui moda kombinasi antara pipa (*pipeline*) dan LNG Vessel. Dengan proyeksi pasokan – pasar ke depan maka penyediaan gas bumi di Indonesia akan didominasi oleh moda LNG. Tantangan penyediaan gas bumi dengan moda LNG ini adalah volatilitas dan disparitas harga terhadap gas pipa. Dengan kondisi tersebut diperlukan pembangunan kesiapan pasar gas bumi domestik, terutama konsumen industri. Salah satu bentuk pembangunan kesiapan pasar gas bumi domestik adalah dengan cara penyesuaian harga gas bumi yang bertahap menuju harga pasar sehingga pasar gas bumi domestik memiliki kesempatan untuk membangun keunggulan daya saing ~ peningkatan daya beli. Hal ini dimungkinkan dengan optimalisasi gas dari berbagai jenis pasokan (pipa dan LNG) yang saat ini masih dimiliki Indonesia. Optimalisasi tersebut dilakukan dengan cara pencampuran dan strategi harga gas bumi domestik yang tepat sehingga harga gas lebih kompetitif dan mendukung keunggulan daya saing industri.

Namun permasalahan Indonesia tidak hanya optimasi harga di sisi hilir saja, tapi juga kebutuhan peningkatan produksi gas bumi di hulu. Sehingga

penentuan strategi harga gas bumi harus juga memperhatikan kebutuhan spesifik dalam setiap rantai bisnis gas bumi sebagai berikut:

Tabel 10. Identifikasi Kebutuhan Spesifik Tiap Rantai Bisnis Gas Bumi Indonesia

| <i>Upstream</i> Eksplorasi & Produksi | <i>Midstream</i> Infrastruktur | <i>Downstream</i> Pemanfaatan |
|--|---|---|
| Kebutuhan Spesifik: Peningkatan Produksi | Kebutuhan Spesifik: Percepatan Pembangunan | Kebutuhan Spesifik: Ketersediaan dan Harga Kompetitif |
| <ul style="list-style-type: none"> • Menarik untuk investor hulu serta mendorong penemuan baru • Fleksibilitas untuk akomodasi dinamika keekonomian hulu (klausul <i>Price Review</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Penjaminan investasi • Menarik untuk pembangunan | <ul style="list-style-type: none"> • Keandalan ketersediaan • Harga yang kompetitif • Perubahan harga yang terprediksi (<i>Predictability</i>) |

e. Aspek Pertanahan dalam pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

Sebagai salah satu Negara yang luas di dunia, Indonesia tidak hanya memiliki wilayah daratan dan perairan yang luas tetapi juga kaya dengan sumber daya alam, termasuk salah satunya adalah minyak dan gas bumi. Pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi merupakan suatu hal yang sangat penting untuk dibicarakan dalam kerangka pelaksanaan pembangunan nasional. Minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional, sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Selain itu kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan

nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.

Semua kegiatan usaha minyak dan gas bumi, terutama kegiatan usaha hulu yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi selalu memerlukan tanah sebagai wadahnya. Tujuan Pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, antara lain meningkatkan pendapatan Negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar besarnya bagi perekonomian nasional, mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia, serta menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup. Oleh karena itu perlu adanya dukungan kebijakan dari berbagai sektor baik pertanahan, kemaritiman maupun keamanan.

Berikut ini beberapa kebijakan pertanahan yang telah dan akan dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam rangka mendukung industri hulu minyak dan gas bumi, yaitu:

- **Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.**

Masalah pengadaan tanah menjadi persoalan yang cukup serius bagi industri hulu minyak dan gas bumi (migas). Pasalnya, kegiatan eksplorasi untuk mendapatkan cadangan migas baru, tidak bisa dilakukan apabila proses pengadaan tanah masih menghadapi kendala, terutama bagi kontraktor kontrak kerja sama (kontraktor KKS). Persoalan pengadaan tanah juga bisa menghambat pelaksanaan komitmen pengeboran, sehingga kegiatan usaha hulu migas tidak bisa

melakukan peningkatan produksi. Inilah alasan mengapa pengadaan tanah menjadi bagian sangat penting dalam rangkaian kegiatan industri hulu migas.

Guna mengatasi permasalahan pengadaan tanah tersebut, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah menginisiasi terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, berikut peraturan-peraturan pelaksanaan di bawahnya. Dalam Pasal 10 huruf e Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa tanah untuk kepentingan umum yang digunakan pembangunan termasuk diantaranya adalah infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi. Pemecahan masalah pengadaan tanah selanjutnya mendapat titik terang dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, antara lain diatur :

- Dalam Pasal 120 ayat (4) disebutkan bahwa biaya operasional dan biaya pendukung pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka pembangunan infrastruktur hulu minyak dan gas bumi, mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- Dalam Pasal 121 disebutkan, bahwa luasan pengadaan tanah skala kecil yang semula hanya 1

hektar diperbesar menjadi 5 hektar, dan dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, atau tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Sebagai implementasi dari peraturan perundang-undangan pengadaan tanah di atas, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan tanah, yang kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber Dari APBD, dan Peraturan Menteri Keuangan No. 13 Tahun 2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber Dari APBN.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu implementasi dari Misi Pemerintah, yaitu mewujudkan masyarakat maju, berkesinambungan dan demokratis berdasarkan Negara hukum. Hal ini tercermin dalam pokok-pokok pengadaan tanah, yaitu memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta harus ada pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Dengan diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diharapkan akan mampu menunjang peningkatan industri hulu migas, karena pengadaan tanah yang selama ini dianggap

sebagai permasalahan yang menghambat akan dapat teratasi.

- **Percepatan Legalisasi Aset.**

Legalisasi aset adalah proses administrasi pertanahan yang meliputi kegiatan pendaftaran dan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk perorangan, kelompok masyarakat maupun Badan hukum. Legalisasi aset antara lain bertujuan untuk kepastian hukum hak atas tanah, meredakan konflik sosial atas tanah melalui pendaftaran tanah serta mendukung upaya pengembangan kebijakan-kebijakan manajemen pertanahan dalam jangka panjang.

Undang-Undang minyak dan Gas Bumi (UU No. 2/2001) menyatakan bahwa terhadap bidang-bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk kegiatan usaha minyak dan gas bumi serta areal pengamanannya diberikan Hak Pakai. Dalam hal Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) merupakan badan usaha yang berdiri berdasarkan hukum Indonesia, maka terhadap tanah yang berstatus Hak Milik perolehannya harus dilakukan pelepasan hak dengan memberikan ganti rugi, apabila Hak Guna Usaha harus dilakukan pelepasan hak dengan memberikan ganti rugi, dan jika Hak Guna Bangunan dapat dilakukan jual beli untuk kemudian mengkonversikan menjadi Hak Pakai. Terhadap tanah yang belum bersertifikat/tanah adat, Kontraktor KKS dapat melakukan pelepasan hak dengan memberikan ganti rugi, dan selanjutnya memohonkan Hak Pakai atas tanah yang telah dilepaskan penguasaannya.

Kebijakan pertanahan terkait percepatan legalisasi aset dalam mendukung industri hulu migas antara lain :

- Penerbitan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Dalam Pasal 5 huruf f Peraturan tersebut disebutkan bahwa Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai semua pemberian Hak Pakai aset pemerintah (pusat dan daerah), kecuali Hak Pengelolaan (HPL), aset BUMN dan tanah kedutaan/perwakilan diplomatik negara lain. Dengan pelimpahan kewenangan tersebut diharapkan dapat mempercepat legalisasi aset, khususnya dalam mendukung industri hulu migas, karena seluruh tanah yang dibebaskan dalam kegiatan industri hulu migas menjadi aset Negara. Tanah tersebut dimanfaatkan oleh kontraktor kontrak kerja sama (Kontraktor KKS) Migas dengan pengawasan dan pengendalian SKK Migas.
- Penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) antara Kepala BPN dengan Ketua SKK Migas pada tanggal 26 April 2013. MoU tersebut bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi dan memberikan kepastian hukum dengan cara memberikan prioritas pelayanan pada pelaksanaan pensertipikatan dan penanganan permasalahan tanah yang dikelola oleh SKK Migas di seluruh Indonesia, dengan alasan bahwa industri hulu migas merupakan kegiatan strategis untuk kepentingan nasional. Dalam hal ini BPN mempunyai tugas dan tanggung jawab melaksanakan percepatan pensertipikatan tanah di industri hulu migas termasuk melaksanakan penanganan permasalahan tanah sektor hulu migas sesuai dengan kewenangan, semenatra SKK

Migas bertugas melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah yang dimohonkan pensertifikatannya.

- **Percepatan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.**

Sengketa dan Konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana termasuk yang berkaitan dengan tanah-tanah industri hulu migas. Oleh karena itu usaha pencegahan, penanganan dan penyelesaiannya harus memperhitungkan berbagai aspek baik hukum maupun non hukum. Karena itu dibutuhkan pemahaman mengenai akar konflik, faktor pendukung dan faktor pencetusnya sehingga dapat dirumuskan strategi dan solusinya.

Dalam rangka upaya mempercepat penanganan dan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan terutama sengketa/konflik yang berkaitan tanah-tanah industri hulu migas, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah menyiapkan kebijakan antara lain :

- Kebijakan *One Map One Policy*.

Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*), adalah kebijakan untuk menciptakan satu referensi, satu standar, satu basis data dan satu geoportal dalam penyelenggaraan informasi geospasial. Pentingnya kebijakan satu peta adalah sebagai dasar pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan fisik seluruh Indonesia, untuk menjamin kepastian hukum dan untuk mencegah terjadinya sengketa dan konflik pertanahan. Salah satu faktor penyebab terjadinya sengketa dan konflik pertanahan adalah akibat tidak seragamnya peta

yang dipakai sebagai dasar penguasaan tanah sehingga terjadi saling klaim. Dengan adanya satu peta maka akan mampu menekan terjadinya sengketa dan konflik pertanahan, terutama dalam perolehan tanah untuk industri hulu migas.

▪ **Penanganan sengketa dan konflik pertanahan**

Penanganan sengketa dan konflik pertanahan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta untuk memastikan tidak terdapat tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan dan tumpang tindih pemilikan tanah, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bukti kepemilikan tanah bersifat tunggal untuk setiap bidang tanah yang diperselisihkan. Guna mempercepat penanganan sengketa dan konflik pertanahan dilakukan dengan mengoptimalkan peran Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maupun Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dalam rangka penanganan dan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan di daerah yang sifatnya lokal/regional. Disinsentif di bidang perpajakan dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTIM BARU

1. Paradigma Baru Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

Pengelolaan Migas yang sebelumnya memiliki paradigma bahwa Migas sebagai sumber pendapatan negara sebesar-besarnya dalam APBN, yaitu Migas sebagai komoditas (*by commodity*). Berdasarkan kondisi yang ada, Indonesia perlu mengevaluasi paradigma pengelolaan Migas yang digunakan saat ini. Paradigma lama tersebut

terbentuk pada kondisi puncak produksi minyak mentah (*crude*) yang mencapai 1,6-1,7 juta barel per hari yang terjadi pada periode 1977-1978 sedangkan konsumsi BBM saat itu hanya sekitar 250.000-300.000 barel per hari. Saat ini, konsumsi BBM melebihi kemampuan produksi (*lifting*) sehingga terjadi defisit neraca Migas dan harus impor.

Paradigma pengelolaan Migas kini dan di masa datang, termasuk pengaturan tentang kelembagaan—perlu memperhatikan dan mempertimbangkan kuat antara lain: kondisi profil cadangan, kapasitas produksi (*lifting*), konsumsi, dan realita bisnis industri Migas Indonesia saat ini. Realita bisnis Migas yang berkembang saat ini, antara lain yaitu:

- a. Defisit dalam penyediaan kebutuhan energi minyak, ditunjukkan dengan kondisi produksi minyak mentah (*crude*) domestik (sekitar 830.000 barel per hari) yang jauh dibawah konsumsi BBM (sekitar 1,4 juta barel per hari) sehingga Indonesia harus impor BBM;
- b. Tidak optimumnya pemanfaatan gas bumi domestik yang produksinya masih relatif besar saat ini, terutama oleh industri dan tenaga listrik karena terkendala infrastruktur dan adanya porsi ekspor gas yang sudah terikat kontrak jangka panjang dengan pembeli luar negeri;
- c. Rasio cadangan dibanding produksi minyak Indonesia yang menyisakan waktu hanya sekitar 11,1 tahun lagi (BP *World Energy Review*, 2013) bila tidak ada penemuan baru;
- d. Rasio cadangan dibanding produksi gas bumi (*natural gas*) Indonesia yang menyisakan waktu 41,2 tahun lagi (BP *World Energy Review*, 2013) bila tidak ada penemuan baru;

Paradigma yang terjadi pada periode puncak produksi minyak mentah (*crude*) yang lalu secara langsung membentuk skema pengelolaan Migas dan juga pengaturan pola konsumsi Migas saat ini.

Dengan memperhatikan nilai strategis dan nilai tambah yang dapat diberikan bila Migas dimanfaatkan di dalam negeri maka paradigma ini harus diubah yaitu menjadi Migas sebagai *strategic tools* untuk modal pembangunan nasional yang berkelanjutan. Artinya politik Migas diorientasikan untuk mendorong pemanfaatan Migas untuk kebutuhan industri dan pertumbuhan ekonomi (PDB) nasional melalui ketersediaan energi migas yang handal (*sustainability of supply*).

Dan dengan memperhatikan realita industri Migas seperti dijelaskan di atas, kesadaran yang juga harus dibangun ke depan adalah kesadaran akan keterbatasan SDA Migas yang kita miliki (*depletion*), sehingga diharapkan dapat membangun pola konsumsi yang lebih hemat dan cerdas. Perubahan paradigma dan bentuk pengaturan ini sudah harus dilakukan sebelum semakin terlambat.

Namun dalam implementasi paradigma baru tersebut, dan dengan memperhatikan realita Indonesia saat ini—dimana Negara mengalami kondisi defisit anggaran negara, maka pengalihan fungsi Migas sebagai sumber pendapatan negara dengan pendekatan Migas sebagai komoditas—menjadi Migas sebagai sumber energi untuk pemenuhan kebutuhan industri dan pertumbuhan ekonomi (PDB) nasional tidak dapat dengan mudah dilakukan. Indonesia masih membutuhkan peran Migas sebagai sumber pendapatan negara dari Migas untuk mengatasi defisit anggaran negara (*budget deficit*) setiap tahun yang rata-rata 2-2,5% dari PDB. Untuk itu diperlukan suatu perencanaan yang komprehensif dan penerapan secara bertingkat sehingga akhirnya pemanfaatan Migas di dalam negeri dapat dilakukan secara optimum.

Perubahan politik Migas tersebut melalui revisi UU Migas, memerlukan suatu pengaturan yang dapat mengoptimalkan pemanfaatan Migas sebagai sumber pendapatan negara dan sekaligus sebagai sumber energi/bahan baku industri domestik. Pemanfaatan Migas ke depan sebaiknya dilakukan dengan menentukan titik

optimum fungsi Migas: 1) sebagai sumber pendapatan negara dengan pendekatan Migas sebagai komoditas; 2) sebagai sumber bahan baku industri dan modal pembangunan berkelanjutan (sumber energi)²⁰.

Sebagai salah satu solusi untuk meminimalisasi fungsi Migas sebagai komoditas karena defisit anggaran negara saat ini adalah dengan strategi kebijakan konversi BBM ke BBG dan bahan bakar lainnya sesuai konsep bauran energi (*energy mix*) secara luas dan berkelanjutan. Solusi ini sesuai dengan realita Indonesia ini, bahwa cadangan Migas Indonesia tidak sebesar cadangan yang dimiliki oleh Saudi Arabia atau Rusia sehingga tidak dapat hanya mengandalkan Migas untuk pemenuhan energi nasional. Namun Indonesia memiliki portofolio energi yang besar—seperti minyak, gas bumi, batu bara, panas bumi, biomassa dan lainnya, sehingga pemenuhan energi di Indonesia memerlukan pendekatan dengan strategi bauran energi. Dengan peningkatan kontribusi energi lain dalam pemenuhan energi nasional maka pemanfaatan Migas sebagai modal pembangunan dan kebutuhan energi (bahan baku) industri yang berkelanjutan dapat tercapai.

Implikasi lain dari paradigma baru ini yaitu perlu adanya pengelolaan ekspor dan pengawasan pelaksanaan pemanfaatan domestik yang lebih ketat. Pengelolaan ekspor Migas berarti adanya evaluasi dan kritisi terhadap kebijakan ekspor Migas untuk selalu dapat dipastikan bahwa manfaat yang optimum dari ekspor untuk kepentingan Negara terpenuhi. Skema Izin Ekspor (*Export License*) seperti di Amerika Serikat (AS)—misalnya, dapat diasimilasi/dipertimbangkan dalam pengelolaan Migas ke depan. Skema tersebut berangkat dari paradigma bahwa, yang utama adalah pemenuhan kebutuhan domestik dan ekspor adalah pilihan terakhir. Kebijakan ekspor Migas (produksi hulu)—harus diawasi dan dibatasi

²⁰Perlu kebijakan/regulasi yang jelas, porsi produksi Migas untuk ekspor sebagai komoditas, dengan porsi Migas sebagai sumber energi dan bahan baku industri dalam negeri.

misalnya, melalui pemberian izin secara ketat dan sangat selektif oleh Presiden dan/atau Parlemen.

Sedangkan pengawasan pelaksanaan pemanfaatan Migas domestik yang lebih ketat, antara lain yaitu berupa (1) pengawasan kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) yang fokus pada penjaminan realisasinya/pelaksanaannya di lapangan sesuai dengan komitmen yang diperjanjikan. Kasus terhambatnya realisasi DMO pada beberapa sumber gas alam (LNG) antara lain diakibatkan oleh potensi kehilangan kesempatan dari disparitas harga gas di pasar internasional dan harga gas di pasar domestik yang besar serta tidak tersedianya infrastruktur gas bumi untuk membawa hasil produksi gas bumi tersebut ke pasar domestik untuk kebutuhan industri.

Untuk meminimalisasi kondisi tersebut, diperlukan penyempurnaan konsep DMO dengan adanya ketentuan penjaminan realisasi—dengan ketentuan pembangunan infrastruktur gas bumi baik LNG atau pembangunan pipa gas bumi yang dinyatakan di awal dan menjadi bagian dari persyaratan persetujuan produksi gas bumi. (2) Pengaturan mengenai alokasi pemanfaatan Migas yang diprioritaskan untuk sektor-sektor yang memiliki nilai tambah terbesar seperti Industri petrokimia, pupuk atau lainnya. Beberapa alternatif konsep pengaturan untuk optimalisasi pemanfaatan di dalam ini dapat dipertimbangkan untuk diasimilasi dalam politik pengelolaan Migas di masa datang.

Pengelolaan Migas ke depan, selain memiliki paradigma baru tadi juga harus memiliki visi berupa penciptaan Ketahanan Energi Nasional yang berkelanjutan. Sehingga UU Migas juga harus berkontribusi dan mendukung penciptaan pondasi Ketahanan Energi Nasional di masa depan. Bentuk pengaturan yang dapat dipertimbangkan untuk diterapkan dalam rangka mencapai kondisi tersebut antara lain dengan:

- a. Pengaturan mengenai pembangunan cadangan strategis Migas nasional;

- b. Pengaturan mengenai pembangunan *oil and gas fund*;
- c. Kebijakan pembangunan infrastruktur minyak dan gas bumi, di luar kilang minyak mentah;
- d. Dan lainnya.

2. Skema Kelembagaan Minyak dan Gas Bumi

Menganalisis bentuk kelembagaan pengelolaan migas yang diperlukan Indonesia ke depan, mempertimbangkan praktek empiris bentuk kelembagaan di negara lain, serta perubahan fundamental pada kelembagaan di Indonesia, maka bentuk kelembagaan pengelolaan migas Indonesia yang direkomendasikan adalah Model Kewenangan Menteri. Pertimbangan aspek politik dan kapabilitas lembaga dalam pemilihan Model Kewenangan Menteri ditunjukkan pada Tabel 11.

Tabel 11. Penentuan Bentuk Kelembagaan Indonesia Berdasarkan Aspek Politik dan Kapabilitas Lembaga

| Parameter | Penilaian |
|----------------------------|---|
| Kompetisi Politik | <p>Tinggi</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kondisi politik yang sangat plural ▪ Pengaruh politik yang menyebabkan meningkatnya birokrasi dan melemahnya transparansi NOC dalam aliran keuangan pengelolaan migas pernah terjadi pada saat fungsi regulasi dan fungsi komersial dijalankan oleh NOC. <p>➔ Fungsi regulasi harus dipisahkan dengan fungsi komersial</p> |
| Kapabilitas lembaga | <p>Rendah</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengembangan kapabilitas teknis dan korporasi yang terus didorong Pemerintah pada BUMN. ▪ Urgensi nasional dalam pengelolaan migas yang perlu segera diatasi ▪ Belum sinkronnya dokumen perencanaan pengembangan migas nasional ▪ Pengawasan implementasi kebijakan yang masih lemah ▪ Pengelolaan migas merupakan kegiatan yang diregulasi <p>➔ Fungsi pembuat kebijakan harus digabungkan dengan fungsi regulasi</p> |

Model Kewenangan Menteri selaras dengan tuntutan penyesuaian model fungsi regulasi dari Mekanisme Pasar menjadi

Penugasan dan Pengendalian berdasarkan hasil *Judicial Review* MK tahun 2004. Pertimbangan model fungsi regulasi tersebut ditunjukkan pada Tabel 11. Di negara yang non liberal atau terfokus pada perusahaan negara, banyak fungsi regulasi untuk pengawasan terhadap implementasi kebijakan-kebijakan dilakukan oleh Pemerintah (Sumber: *Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership*).

Tabel 12. Penyesuaian Model Fungsi Regulasi yang Diperlukan

| Perubahan/Tantangan | Akibatnya | Penyesuaian yang Diperlukan |
|---|--|---|
| Penetapan harga bahan bakar minyak dan gas bumi dari berdasarkan persaingan usaha yang sehat dan wajar menjadi diatur/ditetapkan oleh Pemerintah. | Perubahan dari mekanisme pasar menjadi pengaturan Pemerintah. | Perubahan model fungsi regulasi dari Mekanisme Pasar menjadi Penugasan dan Pengendalian: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan harus disusun secara rinci, standar kepatuhan regulasi harus jelas, pemberian sanksi bila terjadi pelanggaran regulasi, tugas dan kewenangan antar pihak-pihak terkait harus jelas. ▪ Fungsi regulasi dilakukan oleh Pemerintah untuk mempermudah pengawasan terhadap implementasi kebijakan. |
| Stagnasi pembangunan infrastruktur hilir gas bumi, disparitas harga antar wilayah pengelolaan yang menurunkan daya saing industri | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Terhambatnya peningkatan dan perluasan pemanfaatan gas untuk domestik ▪ Konversi BBM ke gas bumi yang dapat mengurangi beban subsidi listrik dan elpiji menjadi terhambat | <p>Kebijakan yang mempercepat pemenuhan urgensi pembangunan infrastruktur hilir untuk peningkatan pemanfaatan gas bumi melalui perbaikan/perubahan yang dapat segera diimplementasikan (model Penugasan dan Pengendalian):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perencanaan pengembangan gas yang terintegrasi di level nasional ▪ Penugasan pembangunan infrastruktur ▪ Pembagian peran BUMN dan non BUMN dalam pengelolaan gas bumi sebagai <i>wholesaler</i> (BUMN) dan <i>retailer</i> (non BUMN). ▪ Pembagian zona/wilayah pembangunan infrastruktur dan pengelolaan gas antara <p>Dengan fungsi regulasi yang dilaksanakan Pemerintah (KESDM), maka</p> |

| Perubahan/Tantangan | Akibatnya | Penyesuaian yang Diperlukan |
|---------------------|-----------|---|
| | | tantangan dalam hal koordinasi antar pemangku kepentingan dapat diminimalisir karena semua dalam pembinaan, koordinasi, dan pengawasan KESDM. |

Model Kewenangan Menteri tetap merefleksikan filosofi Penguasaan Negara, sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan fungsi pembuat kebijakan dan fungsi regulasi dilakukan oleh Pemerintah yaitu Kementerian ESDM. Pelaksanaan fungsi pembuat kebijakan (*Beleid*), pelaksanaan Pengurusan (*Bestuursdaad*), Pengaturan (*Regelendaad*) dan Pengawasan (*Toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Kementerian ESDM dengan pembagian Tugas dan Tanggung Jawab yang jelas antar Direktorat. Direktorat yang melakukan pengawasan dipisahkan dengan Direktorat yang melakukan pengurusan dan pengaturan. Fungsi pengawasan dilakukan oleh Direktorat Pengawasan Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi yang memberikan masukan dan rekomendasi secara keteknisan dalam penyusunan peraturan dan juga pengawasan implementasi agar sesuai dengan kebijakan yang ditentukan.

Bentuk organisasi dan mekanisme kerja dari Direktorat Pengawasan ini secara detail memerlukan analisis lebih lanjut.

Karena sebagai pengawas diperlukan kemampuan dan pengetahuan yang detail mengenai implementasi pengelolaan Migas riil di Industri. Salah satu bentuk organisasi yang dapat dipilih antara lain dengan adanya suatu Komite atau grup *Subject Expert Matter* (SEM) sebagai metode dalam pengambilan keputusan yang mendampingi Direktur selaku Pengambil Keputusan. Grup atau komite ini harus diisi oleh beberapa orang yang memiliki keahlian dan pengalaman dalam industri serta mewakili beberapa elemen masyarakat sehingga dapat memberikan pertimbangan sudut pandang dalam penentuan keputusan terkait dengan pelaksanaan pengawasan dan pemberian masukan teknis ke pemerintah yang bertugas membuat kebijakan dan peraturan.

- b. Dalam pelaksanaan fungsi komersial diperlukan implementasi yang merefleksikan konsep Penguasaan Negara dalam hal pelaksanaan Fungsi Pengelolaan. Dalam hal ini maka harus dilakukan oleh BUMN. Maka untuk kegiatan hulu migas, diperlukan pembentukan suatu BUMN baru yang khusus untuk melakukan pengelolaan Migas Indonesia (BUMN Migas Indonesia). Perubahan SKK Migas menjadi BUMN pengelola Migas Indonesia tidak mencukupi karena kompetensi dan cakupan kegiatan SKK Migas sebelumnya yang tidak sepenuhnya sesuai untuk menjadi suatu NOC representasi penguasaan Negara dalam bidang pengelolaan.

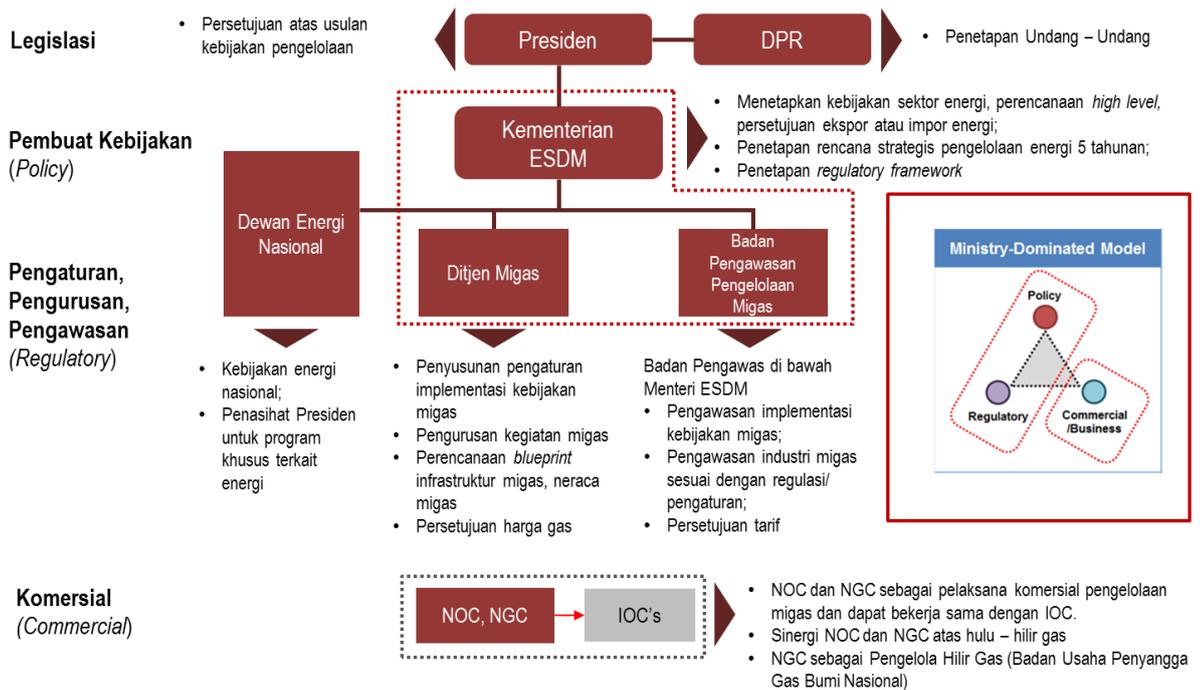
BUMN Migas Indonesia yang dibentuk ini akan bertindak sebagai pelaksana fungsi pengelolaan migas Negara yang terlibat langsung. Dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan Migas tersebut, BUMN ini dapat bekerja sama dengan perusahaan Migas swasta/asing (*Foreign Oil Company* – FOC) yang pengendalian bentuk kerja sama tersebut harus tetap berada di tangan pemerintah/BUMN.

Pelaksanaan kegiatan pengelolaan Migas oleh BUMN, dikoordinasikan dengan pemerintah cq. KESDM dan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan Migas oleh BUMN ini akan dilakukan dengan mekanisme pengawasan oleh komisararis dari pemerintah dan pengukuran kinerja dan audit secara berkala secara korporasi oleh Kementerian BUMN dan juga secara teknis oleh Kementerian ESDM.

Bentuk lain yang dapat digunakan untuk memastikan transparansi dan GCG dari BUMN Migas Indonesia ini yaitu dengan menjadikannya sebagai *Non Listed Public Company*, sehingga prinsip transparansi dan GCG sebagai perusahaan publik diadopsi namun tidak diperjualbelikan. Dengan cara ini maka perusahaan tersebut akan memiliki transparansi dan pengawasan secara langsung oleh publik.

- c. Perkuatan KESDM dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kegiatan migas yang terintegrasi dari hulu ke hilir sesuai filosofi dan tujuan pengelolaan migas nasional. Perkuatan ini termasuk dukungan teknis dari para pelaku industri hulu dan hilir (terutama dari BUMN Migas/Minyak dan BUMN Gas) dalam membuat perencanaan nasional untuk mencapai target yang ditetapkan.

Gambar 35 menunjukkan rekomendasi sistem kelembagaan pengelolaan migas di Indonesia. Penyusunan strategi operasional atas bentuk kelembagaan pengelolaan migas tersebut harus mendukung tiga konsep berikut yaitu: a) Kedaulatan energi nasional; b) Ketahanan energi nasional; c) kemandirian energi nasional.



Gambar 35. Rekomendasi Sistem Kelembagaan Pengelolaan Migas Indonesia

3. Skema Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

Untuk memudahkan menentukan bentuk pengelolaan Migas yang akan diterapkan, berikut adalah identifikasi fakta dan analisis dalam pengelolaan Migas di Indonesia saat ini menggunakan kerangka berpikir Booz & Co (2014). Parameter evaluasi didasarkan pada kondisi industri dan faktor bisnis dalam pengelolaan Migas.

Tabel 13. Identifikasi Fakta Pengelolaan Migas Saat ini di Indonesia

| No | Parameter | Bidang Minyak | Bidang Gas Bumi |
|----|--|---|--|
| 1 | Pemenuhan kebutuhan (Eksportir/Net Importir) | Net Importir (Produksi dibawah konsumsi) | 'Eksportir' (Ekspor dilakukan bukan karena keberlimpahan namun karena alasan kebutuhan pendapatan negara dan keterbatasan infrastruktur domestik untuk pemanfaatan. Kondisi domestik secara total |

| No | Parameter | Bidang Minyak | Bidang Gas Bumi |
|----|------------------------------|---|---|
| | | | <i>masih membutuhkan banyak gas dan saat ini belum terpenuhi karena keterbatasan infrastruktur)</i> |
| 2 | Struktur Industri | Cenderung menuju terfragmentasi. (Kompetisi di hulu dan retail terjadi. Namun secara fakta masih terdapat pemain dominan dan entry barrier dalam industri masih ada.) | Cenderung terfragmentasi (Regulasi eksisting mulai melakukan pembedaan peran antara transporter, shipper dan juga pembukaan pasar untuk kompetisi. Namun secara fakta belum sepenuhnya terfragmentasi, karena masih terdapat pemain dominan terutama pada bisnis infrastruktur yang bersifat monopoli alamiah. Kapasitas industri yang terjangkau infrastruktur masih terbatas, sedangkan pembangunan infrastruktur yang menghadapi tantangan investasi dan resiko throughput menjadi entry barrier alamiah.) |
| 3 | Infrastruktur Untuk Industri | Infrastruktur belum matang: (Infrastruktur pengolahan seperti kilang masih terbatas. Jangkauan distribusi belum menyentuh seluruh area di Indonesia secara merata, sehingga disparitas harga masih terjadi di beberapa wilayah. Namun sudah jauh lebih matang ketimbang infrastruktur gas.) | Infrastruktur belum matang: (Infrastruktur terbatas, jauh dari kematangan. Banyak area yang belum terjangkau dan kehandalan masih diusahakan untuk ditingkatkan. Saat ini hanya terdapat 20% infrastruktur berupa pipa yang tersedia dari yang direncanakan. Infrastruktur penerima pasokan dari luar region berupa penerima LNG, masih terbatas) |

| No | Parameter | Bidang Minyak | Bidang Gas Bumi |
|----|----------------------------|--|--|
| 4 | Daftar tugas nasional | <p>Antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peningkatan produksi melalui pembukaan wilayah baru (eksplorasi), peningkatan produksi sumur eksisting, dll. ▪ Pembangunan kemampuan pengilangan domestik; ▪ Pengelolaan impor BBM dan minyak mentah yang efektif; ▪ Pengendalian konsumsi BBM subsidi; ▪ Pembangunan cadangan strategis minyak nasional; ▪ Perluasan jangkauan distribusi secara merata di seluruh Indonesia; | <p>Antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Percepatan pembangunan infrastruktur gas bumi untuk menjangkau area baru dan integrasi infrastruktur antar area; ▪ Percepatan pembangunan infrastruktur gas bumi untuk konversi BBM ke BBG baik berupa pipa maupun SPBG; ▪ Pembangunan infrastruktur penerima pasokan gas bumi berupa LNG atas kondisi potensi pasokan di Indonesia Timur sedangkan pasar di Barat. ▪ Peningkatan kehandalan penyediaan gas bumi dan pengelolaan harga gas bumi domestik yang mendukung pembangunan keunggulan daya saing nasional; |
| 5 | Tujuan sinergi pengelolaan | <p>a. Memperhatikan tantangan di masing – masing bidang begitu besar (membutuhkan investasi besar dalam pembangunan infrastruktur, strategi spesifik seperti pengadaan energi minyak, peningkatan pemanfaatan gas domestik dll) maka diperlukan suatu bentuk sinergi pengelolaan yang fokus untuk masing – masing bidang (Perhatian diberikan atas keterbatasan sumber daya dan kemampuan);</p> <p>b. Memperhatikan adanya permasalahan dalam konsumsi BBM subsidi yang menyebabkan defisit neraca anggaran dan salah satu solusi adalah dilakukannya peningkatan konversi BBM – BBG maka diperlukan suatu pengelolaan</p> | |

| No | Parameter | Bidang Minyak | Bidang Gas Bumi |
|----|-----------|---|-----------------|
| | | yang independen antar produk sehingga tidak terjadi <i>conflict of interest</i> . | |

Berdasarkan evaluasi tersebut, pengelolaan Migas secara fokus antar produk diperlukan yaitu pengelolaan minyak dan pengelolaan gas yang dilakukan oleh BUMN yang terpisah. Dengan fokus ini, maka diharapkan dapat dilakukan konsentrasi terhadap alokasi sumber daya dan kemampuan untuk pemenuhan tugas di masing-masing bidang yang begitu besar. Pengelolaan secara terkonsolidasi hulu-hilir menimbulkan beberapa kendala karena kebutuhan memenuhi urgensi energi nasional akan membutuhkan sumber daya yang besar, portofolio kemampuan spesifik yang besar, permasalahan yang berbeda, serta konflik kepentingan akan membuat konversi menjadi lebih sulit. Ilustrasi tentang urgensi infrastruktur gas bumi yang membutuhkan percepatan dan investasi yang besar dan tugas di dalam pengelolaan minyak seperti dijelaskan dalam sub bab sebelumnya.

Berdasarkan besarnya tugas di sektor minyak dan gas, maka hal pertama yang dapat disimpulkan yaitu bahwa Indonesia memerlukan pengelolaan yang eksplisit menunjukkan pemisahan fokus untuk minyak mentah dan gas bumi terpisah secara produk (*by commodity*). Kemudian hal lain yang harus dievaluasi adalah apakah fokus ini dilakukan secara menyeluruh termasuk sepanjang rantai nilai? Apabila memperhatikan alamiah pengelolaan Migas, maka antara keduanya terdapat perbedaan karakteristik baik secara teknik, komersial, dan industrinya. Namun dalam hal kegiatan hulu Migas, untuk keduanya masih memiliki kemiripan dan masih dapat terintegrasi. Hal ini dengan memperhatikan kenyataan bahwa terdapat bentuk *associated gas*, dan *nonassociated gas*. Dalam beberapa kasus seperti kasus *Shale Gas* di Amerika Serikat, keekonomian dari *shale gas* terbantu dengan ekstraksi minyak mentah bersamaan yang sebenarnya menjadi tujuan utama

eksplorasi/produksi. Sehingga optimasi pengelolaan di hulu harus dapat mengakomodasi kondisi saling dukung antara minyak dan gas bumi secara bersamaan.

Perbedaan pengelolaan akan sangat terlihat pada tahap komersialisasi antara minyak dan gas bumi di hilir. Setiap sumur gas yang akan diproduksi harus sudah memiliki pembelinya dikarenakan alamiah dari komoditas gas bumi yang berbeda dengan minyak dan tidak adanya pasar gas internasional seperti halnya minyak mentah. Oleh sebab itu, pengaturan migas di kegiatan hulu dilakukan terintegrasi. Mulai titik komersialisasi sampai dengan hilir perlu dilakukan pemisahan secara eksplisit antara minyak dan gas bumi.

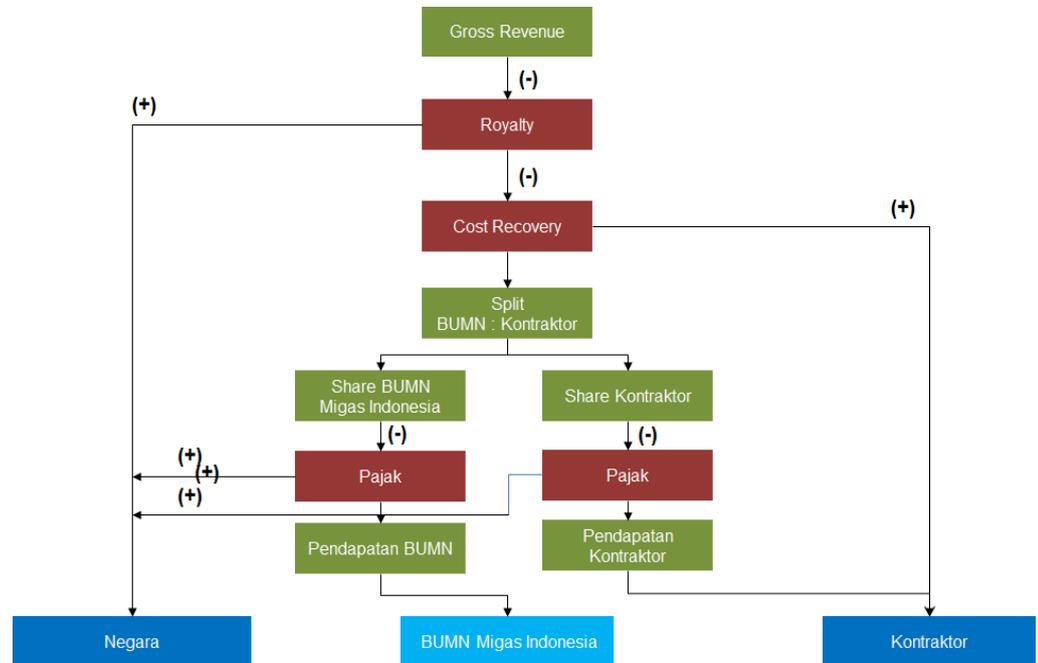
4. Skema Kontrak Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi

Skema kontrak penguasaan Migas yang dapat diterapkan di Indonesia dengan tetap merefleksikan konsep Penguasaan Negara dapat berupa Kontrak Karya dengan klausul risiko dan Kontrak Bagi Hasil.

Dengan sistem kelembagaan yang diusulkan yaitu adanya BUMN Migas Indonesia selaku pelaksana fungsi komersial dan kebutuhan untuk memiliki kemampuan tumbuh sebagai badan usaha, maka dalam PSC perlu dilakukan pembedaan bagian Negara dan BUMN Migas Indonesia secara eksplisit. Bentuk pengaturan tersebut dapat dilakukan dengan penerapan sistem *royalty* atas total produksi kotor sebagai bentuk modifikasi dari FTP. Dengan bentuk ini maka akan terlihat Negara yang pertama akan mendapatkan bagian dan adanya alokasi eksplisit atas penerimaan Negara langsung, tidak langsung dan bagian yang dapat dikelola oleh BUMN Migas Indonesia.

Kebutuhan untuk memiliki alokasi pendapatan di tangan BUMN Migas Indonesia ini adalah sebagai upaya untuk membangun kemampuan dan fleksibilitas dalam pengembangan usaha dan akuisisi pasokan Migas di luar Indonesia. Bentuk pengendalian dan

kendali besaran bagian dari BUMN Migas Indonesia ini dapat dilakukan dari ketentuan pajak pendapatan BUMN ini. Dan ini menjadi pendapatan Negara lain yang tidak langsung. Ilustrasi usulan bagi hasil sebagai berikut:



Gambar 36. Ilustrasi usulan adanya *Royalty* sebagai *battery limit* bagian Negara dan BUMN serta Pajak sebagai pengendalian alokasi ke BUMN Migas Indonesia

Ditetapkannya *cost recovery limit* dengan memperhatikan kondisi sumur eksisting dan temuan berupa sumur marginal sehingga mencegah adanya kekhawatiran rendahnya pendapatan dan habis hanya untuk *cost recovery* (Galawidya, 2008).

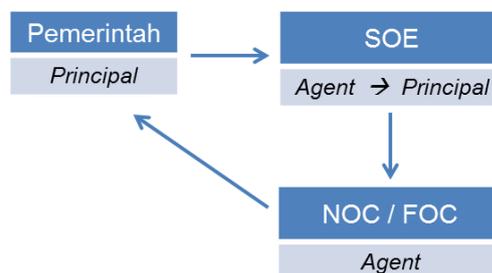
Penerapan sistem *royalty*, komposisi *share* atau ketentuan fiskal lain berdasarkan tingkat kesulitan produksi dan tingkat produksi yang dihasilkan. Misalkan saja perbedaan PSC untuk kondisi laut dalam dengan pengelompokan kedalaman tertentu seperti halnya dalam PSC Malaysia dan PSC Timor Leste sehingga didapatkan pengaturan yang bersesuaian dengan tantangan. Hal ini juga agar dapat diciptakannya skema insentif atau stimulus untuk eksplorasi

dan eksploitasi ke area baru. Sinergi dengan kebijakan kewajiban ‘Penjualan ke Pasar Dalam Negeri’ atas hasil produksi dalam upaya penjagaan tingkat pendapatan kontraktor dengan pendekatan *Economic of Scale* (lihat bagian tentang DMO dan *ExportLicense*)

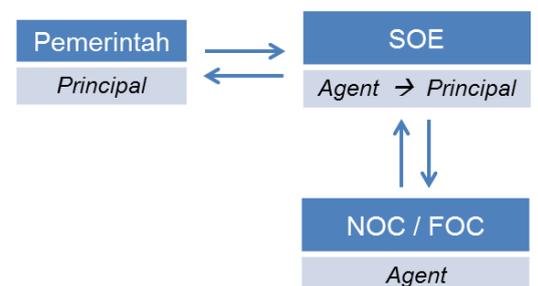
5. Struktur Industri Minyak dan Gas Bumi

a. Struktur Industri Hulu Minyak dan Gas Bumi

UU Migas telah mengalami beberapa kali *Judicial Review* dimana hasil *Judicial Review* tersebut telah mengubah struktur industri Migas. Di hulu, perubahan peran dan kelembagaan fungsi komersial Migas dari pengendalian dan pengawasan kegiatan hulu oleh lembaga berbentuk BHMN menjadi pengelolaan kegiatan hulu oleh lembaga lain yang diusulkan berbentuk Badan Usaha (“BUMN Khusus”). Meninjau struktur industri Migas di hulu, pemerintah harus melakukan pengelolaan bisnis Migas secara langsung dan tidak terbatas pada pengendalian dan pengawasan kegiatan hulu Migas. Ketentuan tersebut mengubah struktur industri Migas di hulu yang ditunjukkan dalam Gambar.X. Dalam sistem PSC, misalnya, didefinisikan bentuk kerjasama antara *Principal* dan *Agent* (Kristen Bindemann, 1999). *Principal* adalah pemilik Migas, *Agent* adalah pihak penyedia modal dan teknologi untuk eksplorasi dan eksploitasi Migas.



Struktur industri hulu saat ini



Usulan perubahan struktur industri hulu mengakomodasi hasil *Judicial Review*

Keterangan:

SOE = *State Owned Enterprise* pemegang kuasa Migas dari Pemerintah
NOC = *National Oil Company* yang melakukan eksplorasi dan eksploitasi
Migas secara langsung
FOC = *Foreign Oil Company*

Gambar 37. Kerjasama *Principal – Agent* dalam Sistem PSC

Pemerintah selaku pemegang kuasa pertambangan Migas Negara memberikan kuasanya kepada *State Owned Company (SOE)*—BUMN Migas Indonesia, untuk mengelola kegiatan hulu Migas (Pemerintah bertindak sebagai *Principal* dan SOE bertindak sebagai *Agent*). Untuk melakukan pengelolaan tersebut, SOE kemudian bekerja sama dengan NOC/FOC sebagai pihak yang menyediakan modal dan teknologi untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi Migas (SOE bertindak sebagai *Principal* dan NOC/FOC bertindak sebagai *Agent*). Mengacu pada struktur industri hulu saat ini, hasil pengelolaan Migas oleh NOC/FOC akan langsung diserahkan ke Pemerintah dimana SOE bertugas sebagai pelaksana dan pengendali kegiatan tersebut. Terdapat usulan perubahan struktur industri hulu untuk mengubah peran SOE menjadi pengelola Migas secara langsung. Dalam usulan tersebut, hasil pengelolaan Migas oleh NOC/FOC diserahkan kepada SOE. SOE bertugas memastikan pencapaian target Negara dalam pengelolaan Migas, melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi untuk kemudian meningkatkan daya tawar Negara dalam melakukan negosiasi di masa depan dengan NOC/FOC. Pemerintah mengawasi pengelolaan Migas yang dilakukan oleh SOE dengan menempatkan wakilnya di kepengurusan perusahaan.

Dalam struktur tersebut dengan adanya BUMN Migas Indonesia maka ada hal penting yang perlu diperhatikan dalam hal implementasi kontrak PSC yang digunakan. Sebagai BUMN, maka badan usaha ini harus memiliki kemampuan untuk memiliki kinerja yang baik secara korporasi melalui

pengembangan usaha atau pelaksanaan efisiensi untuk optimasi pendapatan. Maka untuk memastikan tidak tercampurnya pendapatan dari hasil pengelolaan Migas yang merupakan milik negara dan kebutuhan badan usaha (spending), diperlukan suatu mekanisme pengaturan bagi hasil yang jelas bagi negara, BUMN Migas Indonesia, dan juga Kontraktor Migas yang terlibat. Bentuk pengaturan ini akan ditentukan dan dianalisis lebih lanjut dalam sub bab mengenai modifikasi skema PSC.

b. Struktur Industri Hilir Gas Bumi

Berdasarkan beberapa model struktur industri gas bumi sebagaimana disebutkan di atas, maka dalam menentukan struktur industri gas yang paling sesuai untuk Indonesia, perlu dilakukan evaluasi dan analisis mengenai kondisi prasyarat dari setiap Model. Setelah itu dengan mengidentifikasi kondisi industri gas bumi Indonesia saat ini serta kesesuaian dengan filosofi pengelolaan gas bumi sesuai konstitusi maka dapat dipilih suatu struktur industri yang paling tepat.



Gambar 38. Kerangka Berpikir Pemilihan Struktur Industri Gas Bumi di Hilir

Tabel 14. Evaluasi Model Industri Hilir Gas Bumi

| Model Industri Gas | Kelebihan | Kekurangan | Kondisi Prasyarat |
|---------------------------------------|--|---|--|
| 1: <i>Vertical Intergrated</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi melalui satu badan usaha. • Kemampuan penjaminan investasi dalam pengembangan | <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan pengaturan yang ketat untuk pengendalian hak monopoli; • Fleksibilitas yang rendah terhadap dinamika pasar; | <ul style="list-style-type: none"> • Kepemilikan sumber daya alam yang mencukupi • Kemampuan NOC memadai dalam pelaksanaan kegiatan produksi • Kemampuan <i>Gas Utility Company</i> dalam penyediaan gas yang transparan dan handal; • Kemampuan pemerintah dalam pengawasan; • Kepemilikan <i>blue print</i> dan komitmen pelaksanaan; |
| 2: <i>Competition Among Producers</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi dalam kegiatan produksi; • Percepatan peningkatan produksi dan penemuan baru; • Efisiensi dalam hal penyediaan gas bumi melalui skema integrasi; • Kemampuan pembangunan infrastruktur melalui penjaminan investasi terutama pada masa <i>pioneering</i>; | <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan pengaturan yang ketat untuk pengendalian hak monopoli; • Potensi kegagalan <i>pass-through</i> efisiensi di sisi produksi karena distorsi di hilir | <ul style="list-style-type: none"> • Skema kontrak yang menarik untuk produksi di hulu; • Kemampuan untuk merefleksikan <i>market value</i> dalam pembelian pasokan di hulu oleh <i>Utility Gas Co.</i> dalam strategi harga yang kompetitif; • Percepatan pengembangan infrastruktur yang mengikuti perkembangan peningkatan produksi; • Kemampuan pengawasan pemerintah dalam hal penjaminan efisiensi dan transparansi. |

| Model Industri Gas | Kelebihan | Kekurangan | Kondisi Prasyarat |
|---|---|---|--|
| 3: <i>Open Access & Wholesale Competition</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Pembukaan kesempatan pada tingkat <i>wholesale</i> untuk efisiensi harga dan pasokan; • Peningkatan efisiensi utilisasi infrastruktur; • Menghilangkan monopsoni; | <ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan kemampuan penjaminan investasi pada jaringan pipa utama; • Kompleksitas pemanfaatan infrastruktur yang membutuhkan tambahan peralatan dan sistem operasi; • Potensi polarisasi pasokan gas pada pembeli dengan WTP tertinggi tingkat <i>Wholesale</i>; | <ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan infrastruktur yang memadai sehingga tidak ada lagi kebutuhan pengembangan infrastruktur yang masif; • Kesiapan infrastruktur gas untuk mengakomodasi pemanfaatan oleh pihak ketiga; • Ketersediaan pasokan gas yang memadai atau mencukupi untuk kebutuhan kompetisi (lebih besar dari <i>demand</i>); • Infrastruktur komersial untuk menjamin kompetisi <i>wholesale</i> secara transparan dan adil; • Kemampuan pengawasan pemerintah untuk penjaminan akses tanpa diskriminasi; |
| 4: <i>Unbundling & Retail Competition</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Kompetisi terbuka untuk semua badan usaha sampai ke <i>retail</i>; • Optimasi pemanfaatan infrastruktur oleh semua pihak; • Harapan efisiensi melalui kompetisi; | <ul style="list-style-type: none"> • Penentuan harga oleh mekanisme pasar; • Potensi polarisasi pasokan gas pada pembeli dengan WTP tertinggi; • Kompleksitas dalam pemanfaatan infrastruktur; • Potensi <i>abusedmarket</i> apabila terjadi distorsi pada ketersediaan gas | <ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan infrastruktur yang memadai sehingga tidak ada lagi kebutuhan pengembangan infrastruktur yang masif; • Kesiapan infrastruktur gas untuk mengakomodasi pemanfaatan oleh pihak ketiga; • Ketersediaan pasokan gas yang memadai atau mencukupi untuk kebutuhan kompetisi (lebih besar dari <i>demand</i>); • Infrastruktur komersial untuk menjamin kompetisi <i>wholesale</i> dan <i>retail</i> secara transparan dan adil; |

| Model Industri Gas | Kelebihan | Kekurangan | Kondisi Prasyarat |
|--------------------|-----------|--|---|
| | | akibat pasokan atau kegagalan infrastruktur; • Volatilitas harga di pasar yang berdampak pada perencanaan investasi | <ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan pengawasan pemerintah untuk penjaminan akses tanpa diskriminasi; • Kemampuan proteksi pada pelanggan yang rapuh. |

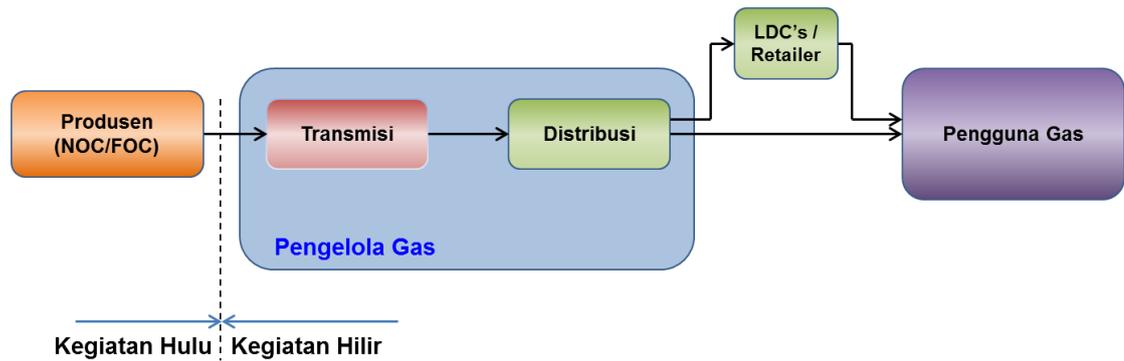
Dengan memperhatikan kondisi spesifik industri gas bumi Indonesia saat ini seperti yang sudah dijelaskan dalam bagian 2.2, maka dipahami bahwa Indonesia saat ini masih berada dalam fase pembangunan (*development*). Dengan keterbatasan infrastruktur gas yang ada membatasi pemanfaatan gas bumi yang diproduksi, Indonesia saat ini membutuhkan percepatan pengembangan infrastruktur untuk peningkatan pemanfaatan gas bumi. Maka struktur industri hilir gas bumi Indonesia yang akan dipilih harus dapat mengakomodasi kebutuhan tersebut. Dan yang terutama mekanik dari struktur industri tersebut tetap dapat merefleksikan filosofi pengelolaan gas bumi sesuai konstitusi yaitu penguasaan negara. Berdasarkan hasil evaluasi terhadap beberapa model industri gas bumi di atas, maka model yang dipilih yang bersesuaian dengan kondisi spesifik Indonesia adalah model 2: *Competition among producers*, dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

- Pelaksanaan kompetisi di sisi hulu memungkinkan untuk didapatkannya efisiensi dan peningkatan produksi gas nasional, baik dari sisi optimasi sumur eksisting atau penemuan baru. Namun bentuk kompetisi di hulu ini perlu

dilakukan formulasi ulang dengan bentuk bahwa pelaksanaan seluruhnya tetap oleh Negara melalui BUMN. Dalam hal ini peran dominan dari BUMN Migas Indonesia yang diutamakan dan modifikasi skema PSC dilakukan untuk tetap atraktif bagi investor;

- Pelaksanaan penyediaan gas bumi pada pengguna akhir melalui skema terintegrasi, yaitu pengelolaan infrastruktur dan penyediaan gas bumi dengan hak eksklusif selama periode tertentu, akan memberikan kemampuan untuk menjawab ketidakpastian dalam pengembangan infrastruktur gas bumi. Pembangunan infrastruktur gas bumi ke area baru membutuhkan pelaksanaan *pioneering* seiring dengan pertumbuhan pasar gas di daerah tersebut, sehingga skema *gas utility company* ini dapat menjawab kebutuhan tersebut.
- *Gas Utility company* atau Pengelola gas yang ditunjuk dalam pengelolaan gas bumi di hilir adalah BUMN, sehingga dengan cara baik di sisi hulu maupun di hilir terkonfirmasi implementasi filosofi pengelolaan gas bumi berupa Penguasaan Negara. Dengan pengelola hilir adalah BUMN, penyaluran gas ke sektor penting Pemerintah (BBG transportasi dan jargas) yang memiliki keterbatasan keekonomian dapat dilaksanakan. BUMN melakukan subsidi silang dengan penyaluran gas ke segmen pengguna lain yang memiliki daya beli yang lebih tinggi (industri, pembangkit listrik).
- Skema *Gas Utility Company* ini juga memungkinkan didapatkannya mekanisme agregasi dalam upaya pengelolaan berbagai macam sumber gas bumi untuk mendapatkan harga gas yang kompetitif dalam rangka pembangunan keunggulan daya industri domestik.

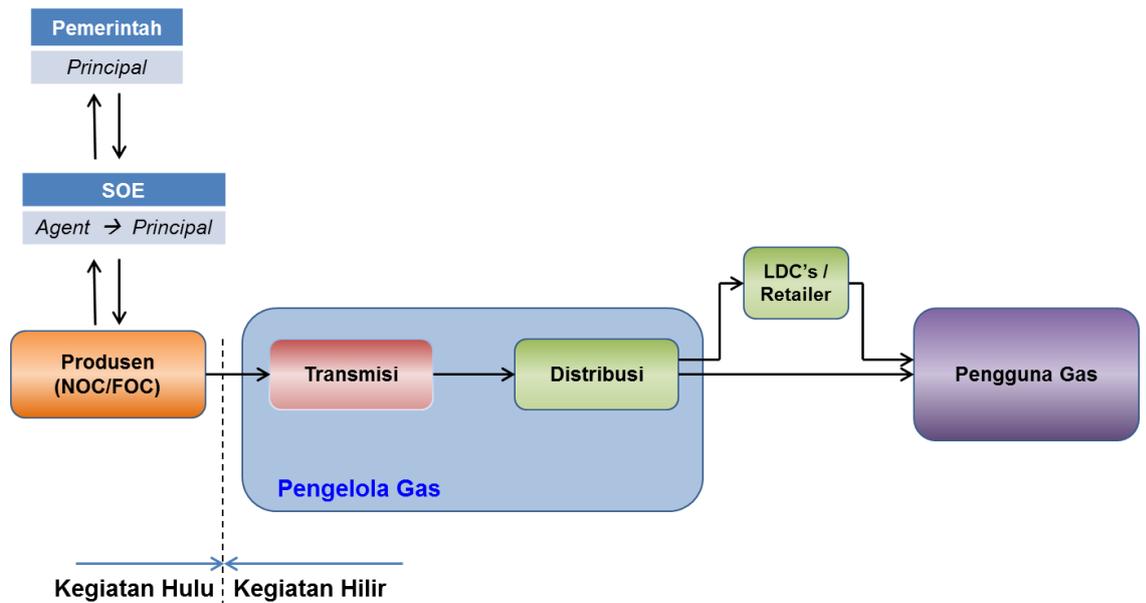
Gambar di bawah, menunjukkan usulan struktur industri hilir gas dengan basis model 2.



Gambar 39. Usulan Struktur Industri Hilir Gas Bumi

Produksi gas dari seluruh sumber pasokan gas di Indonesia dikelola oleh pengelola gas (BUMN Gas) yang bertugas merealisasikan penyaluran gas ke pengguna gas sesuai profil pasok dan pasar yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pengelola gas melakukan fungsi agregasi dari berbagai pasokan gas, untuk kemudian melakukan agregasi harga untuk industri/pengguna gas. Fungsi agregasi tersebut dilaksanakan sesuai pengaturan Pemerintah.

Peran serta BUMD, Badan Usaha Swasta, Koperasi dan usaha kecil adalah membangun infrastruktur dan meyalurkan gas ke suatu daerah distribusi tertentu misalnya ke kawasan industri atau komersial yang dikelola oleh pengelola kawasan (konsep *Local Distribution Company* atau *retailer*). *Retailer* menyalurkan gas dari pengelola gas ke pengguna gas yang berada di daerah distribusinya saja.



Gambar 40. Usulan Struktur Industri Hulu dan Hilir Gas Bumi

Gambar 38 di atas menunjukkan usulan struktur industri gas bumi hulu dan hilir. Usulan tersebut merupakan penggabungan usulan struktur industri hulu dan struktur industri hilir gas di atas. Dalam penggabungan tersebut, KESDM memegang peranan sangat penting untuk memastikan kegiatan pengelolaan gas di sepanjang rantai bisnis berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, termasuk optimasi peranan Migas sebagai *strategic tool*.

6. Peningkatan pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi domestik

Sesuai dengan tantangan pemenuhan kebutuhan energi Indonesia, dimana terjadi ketergantungan yang besar terhadap bahan bakar minyak yang berasal dari impor, perlu dilakukan pengalihan sumber energi sehingga mendukung ketahanan dan kedaulatan energi Indonesia. Potensi gas bumi Indonesia yang cadangannya diprediksi masih mencukupi untuk 41 tahun (BP statistical review 2013) adalah sumber energi yang dapat mengurangi ketergantungan Indonesia akan minyak bumi. Akan tetapi pemanfaatan potensi gas bumi Indonesia domestik saat masih belum optimal, yang terlihat masih besarnya porsi gas bumi yang masih digunakan untuk ekspor.

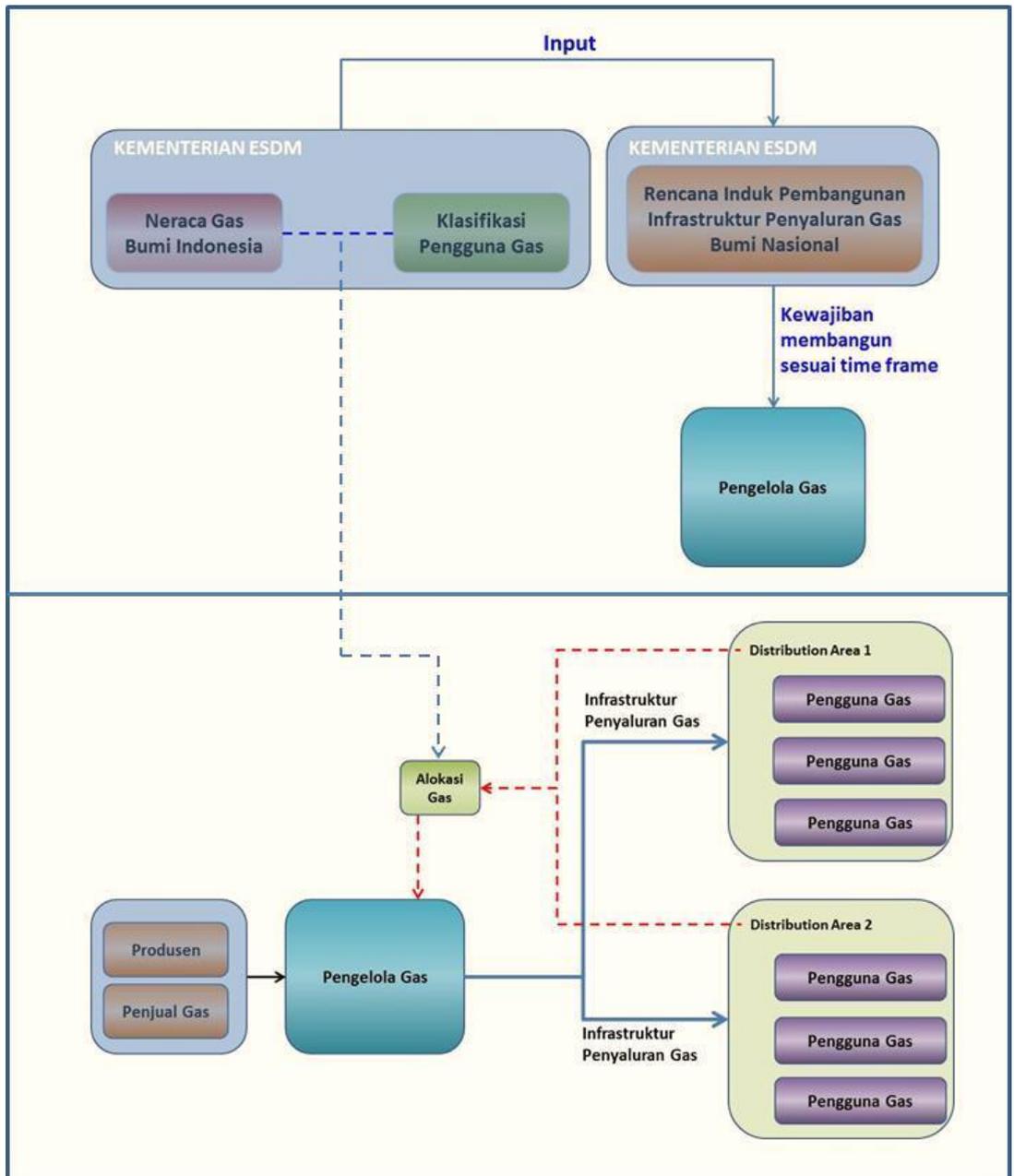
Untuk mendukung pemanfaatan gas bumi domestik diperlukan pengelolaan secara terintegrasi yang mensinergikan antara perencanaan pasokan, perencanaan infrastruktur dan perencanaan pertumbuhan demand. Dalam konteks Indonesia, sesuai dengan konstitusi, penguasaan negara harus tercermin dalam seluruh aspek mulai dari kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Untuk mendukung konsep penguasaan negara ini, diperlukan adanya perencanaan yang dikendalikan oleh pemerintah yang meliputi:

a. Neraca Gas Bumi Indonesia

Perlu adanya pemetaan kebutuhan pemanfaatan gas serta perencanaan produksi gas bumi domestik. Pemetaan kebutuhan dan produksi gas bumi ini dituangkan dalam neraca gas bumi Indonesia yang akan digunakan sebagai arah pemanfaatan gas bumi domestik oleh pemerintah. Dengan neraca gas bumi ini, pemerintah dapat mengatur pemberian alokasi gas untuk pemanfaatan ke daerah tertentu dan sektor tertentu yang mendukung konsep bauran energi Indonesia.

b. Rencana Induk Pembangunan Infrastruktur Penyaluran Gas Bumi Nasional

Atas perencanaan kebutuhan dan pasokan gas bumi domestik dalam neraca gas bumi Indonesia tersebut, perlu disusun Rencana Induk Pembangunan Infrastruktur Penyaluran Gas Bumi Indonesia yang akan digunakan oleh pemerintah untuk melakukan pengelolaan secara terintegrasi yang mensinergikan antara perencanaan pasokan, perencanaan infrastruktur dan perencanaan pertumbuhan demand tersebut. Sinergi aspek-aspek tersebut digambarkan dalam gambar berikut.



Gambar 41. Rencana Induk Pembangunan Infrastruktur Penyaluran Gas Bumi Nasional

Konsep pembangunan infrastruktur diatas mencerminkan sinergi pasok, pasar dan infrastruktur gas bumi Indonesia yang perencanaannya berada ditangan Pemerintah. Pembangunan infrastruktur disusun kedalam suatu *roadmap* rencana induk sebagai *guideline* untuk merealisasikan kebijakan pemerintah dalam penyaluran gas bumi produksi dalam negeri ke pengguna gas domestik yang secara fungsi pengelolaannya (pembangunan

infrastruktur dan pengelolaan portofolio gas) dilakukan oleh Pengelola Gas.

Sesuai dengan konteks konstitusi, dimana negara harus melakukan aspek pengelolaan, maka pengelola gas bumi domestik ini harus dilakukan oleh BUMN.

Pembangunan infrastruktur tersebut menjadi kewajiban BUMN yang ditunjuk sebagai pengelola gas nasional yang pencapaiannya diawasi oleh Pemerintah. Mengacu kepada kategorinya sebagai industri monopoli alamiah, maka pembangunan infrastruktur gas bumi akan lebih efisien jika dilakukan oleh satu badan usaha.

Mengacu kepada model-model pengembangan infrastruktur di dunia, perlu didefinisikan konsep pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan konteks Indonesia. Kondisi yang khusus terjadi di Indonesia adalah bahwa Pemerintah tidak memiliki cukup sumber daya untuk melakukan penjaminan *minimum flow* (untuk mitigasi *volume risk*) yang diperlukan untuk kelayakan pembangunan infrastruktur oleh badan usaha, sehingga risiko pembangunan infrastruktur ditanggung oleh badan usaha. Kecenderungan pembangunan infrastruktur model seperti ini adalah berdasarkan dinamika pasar (tanpa *roadmap*) yang mempertimbangkan tingkat keekonomian.

Akan tetapi model pembangunan tanpa *roadmap* akan bertentangan dengan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan infrastruktur itu sendiri dikarenakan skema keekonomian hanya akan mensasar daerah-daerah atraktif. Model pembangunan infrastruktur yang paling ideal untuk menjawab kebutuhan Indonesia adalah *bundled service* dan hak eksklusif terutama selama fase pembangunan infrastruktur untuk penjaminan investasi, dengan adanya *roadmap* pembangunan infrastruktur yang ditugaskan kepada BUMN pengelola gas. Pemerintah menyusun arah pembangunan infrastruktur berdasarkan pada profil pasok dan pasar, serta ketetapan alokasi. Dengan demikian, Pemerintah dapat mengendalikan pembangunan

infrastruktur sesuai *roadmap* yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pengelolaan gas, dan BUMN gas memperoleh penjaminan investasinya melalui subsidi antar rantai bisnis yang nilainya diawasi oleh Pemerintah.

7. Peningkatan Peran dan Kapasitas BUMN dalam Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 yang dimuat dalam berita negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, 21 Desember 2004, menyatakan bahwa implementasi konsep 'Penguasaan Negara' harus ditunjukkan dengan Negara melakukan kelima fungsi yaitu Penyusunan Kebijakan, Pengurusan, Pengaturan, Pengelolaan, dan Pengawasan secara bersamaan. Fungsi Pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebagai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi Pengelolaan diwujudkan melalui pemberian prioritas pengelolaan minyak dan gas bumi kepada BUMN.

Pengelolaan minyak dan gas bumi oleh BUMN memberikan peluang bagi BUMN untuk meningkatkan kapabilitasnya dan pada saat bersamaan mendukung program Pemerintah seperti penyediaan energi bagi rumah tangga. Melalui berbagai skema teknis dan komersial, BUMN dapat bekerja sama dengan berbagai pihak untuk alih teknologi dan alih pemodalan seiring dengan peningkatan pengelolaan minyak dan gas buminya yang pada akhirnya dapat menghasilkan dampak berlipat bagi nasional.

Dalam pengelolaan hilir minyak, peran BUMN perlu ditingkat dalam penguasaan dan pengelolaan distribusi BBM seperti kepemilikan atau penguasaan atas SPBU serta memperluas

jangkauan dari SPBU diseluruh Indonesia. Skema pengelolaan SPBU dilepas pada mekanisme pasar membuat lebih dari 90% adalah milik swasta atau dioperasikan oleh swasta sehingga membuat hanya terbangun pada daerah dengan tingkat keekonomian yang menarik bagi swasta. Peningkatan peran dari BUMN untuk menjangkau area distribusi terjauh memerlukan proteksi dari pemerintah sehingga BUMN dalam mengelola industri hilir dapat tetap beroperasi dengan sehat. Selain itu, bentuk pengelolaan BUMN di sisi hilir sampai dengan SPBU harus ditingkat dan transparan dengan pengawasan yang ketat. Hal ini untuk memastikan bahwa BBM dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat dan tidak terjadi kebocoran sepanjang jalur distribusi.

Sedangkan dalam pengelolaan gas hilir, peran dominan dari BUMN dilakukan dengan peran BUMN sebagai NOC yang mengkoordinasikan seluruh kegiatan termasuk dalam peran swasta sebagai retailer seperti dijelaskan dalam rekomendasi untuk struktur industri hilir gas bumi.

8. Skema Domestik Market Obligation dan Kebijakan Ekspor Minyak dan Gas Bumi

Pilihan untuk melakukan penjualan ke dalam negeri tidak menarik bagi kontraktor karena secara umum kondisi harga di dalam negeri dibandingkan dengan pasar internasional selalu lebih rendah. Selain itu, dalam pelaksanaan persetujuan POD (*Plan of Development*) tidak disebutkan mengenai persyaratan untuk membangun infrastruktur yang memungkinkan adanya penyaluran hasil produksi ke pasar domestik. Sebagai contoh dalam hal produksi gas bumi di Natuna Barat oleh Premier Oil. Infrastruktur gas yang dibangun terhubung langsung ke Singapura (didedikasikan untuk ekspor) dan tidak ada sambungan ke dalam negeri. Sehingga selama ini tidak ada porsi DMO yang dapat dialirkan ke dalam negeri karena tidak adanya infrastruktur.

Terhadap konsep DMO ini, bilamana terjadi perubahan paradigma bahwa Migas harus menjadi modal pembangunan berkelanjutan maka pemanfaatan di dalam negeri menjadi hal yang prioritas dan ekspor adalah pilihan yang harus dievaluasi secara hati-hati. Untuk diperlukan penyesuaian konsep mengenai DMO untuk memastikan realisasinya untuk kontrak-kontrak yang ada dan perkuatan alokasi dominan untuk pemanfaatan dalam negeri.

Bentuk penyesuaian konsep DMO di Indonesia dapat dilakukan dengan cara pencantuman persyaratan pembangunan infrastruktur dan menunjukkan komitmen penjualan ke dalam negeri sebagai bagian dari persetujuan kontrak. Dan untuk kontrak yang baru dilakukan dengan prioritas alokasi untuk domestik seluruhnya dan ekspor dievaluasi sesuai kondisi dan harus terkonfirmasi manfaatnya untuk rakyat. Apabila seluruh produksi dialokasi ke dalam negeri maka untuk menjaga investasi tetap menarik, diperlukan penyesuaian terhadap skema kerja sama sehingga bagian kontraktor tetap sama. Dengan bentuk ini, Negara terlihat mendapatkan pendapatan berupa uang lebih rendah namun seluruh Migas dimanfaatkan di dalam negeri sebagai bentuk investasi yang akan kembali ke Negara dalam bentuk lain seperti pajak, penyerapan tenaga kerja dan lainnya.

Beberapa tahun terakhir pemerintah berupaya untuk mengalihkan ke pasar domestic sebagai pengganti minyak yang produksinya sudah menurun seperti halnya konversi minyak tanah ke LPG. Selain itu, factor peningkatan kebutuhan gas dalam negeri yang tinggi pada tahun – tahun terakhir juga mendorong hal ini. Sektor utama pengguna gas bumi Indonesia adalah sector listrik dan industry.

Produksi gas bumi Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat. Dengan disertai penurunan produksi minyak, sektor Migas Indonesia telah bergeser dari dominasi minyak ke dominasi gas bumi. Pada tahun 2012, catatan produksi minyak sampiak bulan April menunjukkan produksi minyak 880 ribu barel oil equivalen (BOE),

sementara produksi gas mencapai 1,432 juta BOE (sekitar 63,94 % dari keseluruhan Migas). Walaupun sempat menurun hingga 2007 namun pertumbuhan produksi gas bumi tahun 2002 – 2012 secara umum meningkat sebesar 1,3 %. Sementara pada rentang tahun yang sama produksi minyak menurun sebesar 3,5%. Kecenderungan ini akan terus berlanjut seiring dengan kecenderungan lebih banyaknya penemuan daerah prospek gas bumi dibanding prospek minyak dan rencana produksi yang termuat dalam *Plan of Development* (“PoD”).

Kebijakan alokasi gas di Indonesia saat ini lebih cenderung ditujukan pada kegiatan strategis seperti peningkatan produksi minyak bumi namun cenderung kurang produktif dan kurang bernilai tambah. Sementara kegiatan produktif menjadi prioritas dibawahnya. Selain itu strategi alokasi gas, kebijakan pengembangan sector hulu gas bumi perlu dikaji agar lebih mendukung iklim investasisehingga kegiatan eksplorasi lebih berkembang dan tentunya akan banyak penemuan play gas yang baru. Dengan demikian cadangan gas bumi lebih meningkat dan kesinambungan pasokan akan lebih terjamin dalam tahun mendatang.

Dengan memperhatikan kondisi Indonesia saat ini, bentuk identifikasi persyaratan pelaksanaan ekspor Migas dan DMO di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

| Lesson Learnt |
|---|
| <i>Value of Gas as Currency</i> |
| Gas sebagai sumber energi domestik dalam kerangka strategi efisiensi menjadi magnet investasi |
| Ketahanan nasional dengan optimasi hidrokarbon untuk membangun ketahanan industri non hidrokarbon |
| Link pasar internasional menuju volatilitas harga gas domestik |
| Komitmen domestik harus dibarengi dengan komitmen infrastruktur sebagai bagian dari persetujuan |
| Ekspor hanya sbg stimulus investasi produksi dan pembangunan |
| Selalu evaluasi konsistensi terhadap kepentingan publik |
| Strategi reservasi untuk energi di masa depan |

| Kondisi Spesifik | Basic Requirements |
|---|--|
| Keterbatasan kapital untuk mendorong produksi | <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan <i>revenue</i> untuk solusi jangka pendek keuangan negara; • Tingkat kompetitif industri domestik ditingkatkan dengan efisiensi melalui strategi energi murah; • Stimulus investasi melalui energy availability attractiveness • Stimulus pembangunan infrastruktur |
| Rasio cadangan dan produksi hanya tinggal 41,2 Tahun (BP, 2013) | |
| Cadangan gas kita sekitar ¼ dari Amerika (BP, 2013) | |
| Keterbatasan infrastruktur domestik untuk pemanfaatan seluruh gas | |
| Defisit neraca anggaran karena subsidi energi | |
| Pertumbuhan ekonomi sedang meningkat | |
| Menuju era pasar bebas yang menuntut industri domestik lebih kompetitif | |

**Gambar 42. Lesson Learnt dan Evaluasi Persyaratan Implementasi
Ekspor dan DMO Indonesia**

Berdasarkan gambar tersebut, dengan memperhatikan kondisi spesifik Indonesia maka dalam pelaksanaan kebijakan DMO dan Ekspor harus dilakukan secara sinergis untuk dapat:

- a. Menjawab kebutuhan *revenue* jangka pendek keuangan Negara;
- b. Meningkatkan keunggulan daya saing industri domestik dengan penyediaan sumber energi murah (gas bumi). Sehingga tujuan akhir dari pemanfaatan gas produksi domestik adalah 100% untuk pasar domestik;
- c. Skema yang diterapkan tetap menjadi stimulus untuk pembangunan infrastruktur gas domestik, baik hulu maupun hilir.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka usulan skema pengaturan DMO dan Ekspor adalah sebagai berikut:

Tabel 15. Usulan Pengaturan DMO dan Ekspor

| No | Parameter | Detail |
|----|--------------|--|
| 1 | Tujuan Akhir | Pemanfaatan 100% untuk pasar domestik; |
| 2 | Skema | DMO dengan komitmen pembangunan infrastruktur domestik sebagai bagian dari persetujuan; |
| | | DMO dengan angka minimal 25%, evaluasi tingkat keuntungan Kontraktor melalui pendekatan <i>economic of scale</i> (mencapai nilai dengan optimasi volume untuk domestik); |
| | | Perencanaan <i>ramp-down</i> porsi ekspor bersesuaian dengan <i>ramp-up</i> kemampuan pemanfaatan domestik (kesiapan infrastruktur, pasar – investasi) |
| | | DMO gas terhadap total produksi; |
| | | Skema ekspor dengan harga dan fleksibilitas optimasi atas dinamika pasar (<i>price review clause, index pricing, dll</i>); |

Usulan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Tujuan akhir dari pemanfaatan hasil produksi Migas di dalam negeri adalah untuk dapat dimanfaatkan seluruhnya untuk kepentingan domestik. Maka tujuan akhir dari pelaksanaan perencanaan pengelolaan Migas adalah menciptakan sistem yang membuat penjualan Migas di dalam negeri tetap menarik untuk investor;
- b. DMO didefinisikan sebagai kewajiban untuk mengalokasikan hasil produksi untuk dijual ke dalam negeri sesuai dengan harga di dalam negeri dan volumenya tidak terbatas hanya 25% saja. Maka:
 - Untuk memastikan terealisasinya penyaluran hasil produksi tersebut ke pasar dalam negeri dari aspek teknik dan operasional, maka infrastruktur yang diperlukan untuk membuat hal tersebut terjadi seperti pembangunan *processing plant*, pipa baik *onshore* maupun *offshore*, atau moda LNG, dinyatakan sebagai komitmen yang menjadi persyaratan dalam persetujuan produksi;
 - Untuk memastikan terealisasinya penyaluran hasil produksi tersebut ke pasar dalam negeri dari aspek komersial, maka dengan ‘berkurangnya’ jumlah hasil produksi yang berpotensi untuk diekspor oleh kontraktor (berkurangnya jumlah produksi tersebut berarti potensi berkurangnya pendapatan kontraktor) maka dilakukan kompensasi dengan pendekatan *Economic of Scale*. Yaitu, didorongnya penjualan ke pasar domestik dengan harga yang (mungkin) lebih rendah dari pasar ekspor dan untuk menjaga tingkat pendapatan Kontraktor maka dilakukan penyesuaian terhadap porsi bagi hasil dari Kontraktor, menjadi lebih besar dari sebelumnya. Dengan skema ini maka tingkat pendapatan kontraktor bisa terjaga dan memang terlihat bahwa bagian Negara

berkurang namun yang terjadi adalah lebih banyak Migas yang tersedia untuk domestik. Sehingga ini bisa menjadi salah satu bentuk implementasi paradigma yang baru.

- c. Kemudian dalam kondisi belum siapnya pasar domestik untuk melakukan penyerapan atau pemanfaatan atas seluruh hasil produksi maka pelaksanaan pemanfaatan produksi dapat diekspor terlebih dahulu namun dengan perencanaan penurunan (*ramp-down*) volume yang bersesuaian dengan perencanaan peningkatan kemampuan penyerapan domestik (*ramp-up*). Bentuknya antara lain pengalokasian hasil produksi suatu sumber untuk pengembangan di suatu wilayah, sehingga waktu yang dibutuhkan untuk kesiapan infrastruktur dan pasar menjadi batas waktu ekspor.
- d. Atas adanya sejumlah hasil produksi yang harus diekspor maka konfirmasi mengenai konsistensi terhadap didapatkannya optimasi manfaat untuk kepentingan umum salah satunya dilakukan dengan optimasi penjualan dengan harga pasar yang dilengkapi dengan klausul *Price review* dan fleksibilitas terminasi. Sehingga tidak ada ekspor dalam jangka panjang dengan harga murah yang terpaksa harus dipenuhi walaupun tidak memberikan manfaat yang optimum

9. Skema Dana Minyak dan Gas Bumi

Berdasarkan hasil benchmark dan penjelasan di atas, maka untuk mendapatkan keberlanjutan ketahanan energi di masa depan Indonesia agar dapat membangun *Petroleum Fund/Oil and Gas Fund* secara bertahap, yakni:

- a. Penyisihan pendapatan dari pengelolaan Migas Indonesia dalam jumlah sekian persen (untuk dianalisis lebih lanjut) sebagai pembangunan *Oil and Gas Fund*;

- b. Dilakukan pengelolaan atas sejumlah uang yang didapatkan tersebut dan pendapatan dari pengelolaan kapital tadi digunakan untuk sektor strategis dalam upaya pembangunan ketahanan energi nasional. Misalkan pembangunan kilang, pengembangn infrastruktur gas bumi, riset dan pengembangan energi baru dan terbarukan dan lainnya.
- c. Skema pengelolaan dana tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan dengan persetujuan DPR. Bentuk pemanfaatan dana tersebut harus bersifat produktif dan stratetjik yang dapat dikonfirmasi bentuk manfaatnya untuk kemanfaatan rakyat banyak dan pembangunan ketahanan energi dimasa depan dengan persetujuan dari DPR.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS UNDANG-UNDANG TERKAIT

A. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (UUD Tahun 1945)

Penguasaan dan pengelolaan dalam sektor migas tidak dapat dilepaskan dari dasar konstitusi Pasal 33 UUD Tahun 1945. Pasal 33 UUD Tahun 1945 ayat (2) menyatakan bahwa “*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara*”. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Kedua ayat ini menegaskan adanya “penguasaan oleh negara” dan “penggunaannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Terkait dengan penguasaan oleh Negara dan pengelolaan dalam sektor migas, Mahkamah Konstitusi telah memberi makna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945. Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2011 sebagaimana dikutip pula dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 mengenai pengujian UU Migas, yang menyatakan bahwa:

“... penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi

ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut menurut Mahkamah Konstitusi tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam putusan tersebut dipertimbangkan pula bahwa makna “dikuasai oleh negara” tidak dapat diartikan hanya sebagai hak untuk mengatur, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang-Undang Dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, kewenangan negara untuk mengatur tetap ada pada negara, bahkan dalam negara yang menganut paham ekonomi liberal sekalipun. Oleh karena itu, dalam putusan tersebut Mahkamah mempertimbangkan bahwa:

“... pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan public oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu

dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dankonsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melalui Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam pengelolaan cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatiskan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup

dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam putusan Mahkamah Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 tersebut, penguasaan negara dimaknai, rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).

Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Kelima bentuk penguasaan negara dalam putusan tersebut yaitu fungsi kebijakan dan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan

ditempatkan dalam posisi yang sama. Dalam hal Pemerintah melakukan salah satu dari empat fungsi penguasaan negara, misalnya hanya melaksanakan fungsi mengatur, dapat diartikan bahwa negara telah menjalankan penguasaannya atas sumber daya alam. Padahal, fungsi mengatur adalah fungsi negara yang umum di negara mana pun tanpa perlu ada Pasal 33 UUD NRI 1945. Jika dimaknai demikian, makna penguasaan negara tidak mencapai tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana maksud Pasal 33 UUD NRI 1945.

Menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 33 UUD NRI 1945, menghendaki bahwa penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, “pengertian dikuasai oleh negara” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945. Hal ini memperoleh landasannya yang lebih kuat dari Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2011, Mahkamah mempertimbangkan bahwa, “...dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” maka sebesar –besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...” (vide paragraph [3.15.4] hal. 158 putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010). Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Disatu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran atas sumber daya alam. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara justru terdapat pada frasa “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam rangka mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, kelima peranan negara/pemerintah dalam pengertian penguasaan negara sebagaimana telah diuraikan di atas, jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat.

Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh perusahaan swasta atau badan hukum lain di luar negara, keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang.

Mengenai pengelolaan secara langsung sebagaimana menjadi maksud dari Pasal 33 UUD 1945 Mahkamah Konstitusi mengutip seperti apa yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta salah satu founding leaders Indonesia yang mengemukakan, “ ... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar - besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah. Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara.

Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang”...(Mohammad Hatta, Bung Hatta Menjawab, hal.202 s.d. 203, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002). Dalam pendapat Muhammad Hatta tersebut tersirat bahwa pemberian kesempatan kepada asing karena kondisi negara/pemerintah belum mampu dan hal tersebut bersifat sementara. Idealnya, negara yang sepenuhnya mengelola sumber daya alam.

Selain daripada itu, sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional, maka sesuai dengan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 pengelolaan sumber daya alam harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian,

serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

B. UNDANG-UNDANG YANG TERKAIT

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004, telah membatalkan Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), serta Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), sehingga pasal-pasal yang dibatalkan tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Terakhir MK juga mengeluarkan putusan terhadap uji materiel UU Nomor 2 Tahun 2001 tentang Migas, yakni melalui Putusan No. 36/PUU-X/2012. MK antara lain membatalkan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 (1), Pasal 59 huruf a, Pasal 61, Pasal 63 UU Migas. Mahkamah Konstitusi juga membatalkan frasa “dengan Badan Pelaksana” dalam Pasal 11 ayat (1), frasa “melalui Badan Pelaksana” dalam Pasal 20 ayat (3), frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 21 ayat (1), frasa “Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 49 dari UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Beberapa ketentuan dari pasal yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menempatkan Negara pada posisi yang lemah. Dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, Pemerintah tidak ditempatkan atau diposisikan sebagai pemegang Kuasa Pertambangan, tetapi kontraktor sebagai ‘pemegang’ kuasa pertambangan karena diberikan hak untuk melakukan eksplorasi

dan eksploitasi oleh negara. Hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi semakin memperburuk salah kelola Sumber Daya Alam (SDA) Indonesia yang membuat industri minyak dan gas bumi gagal menjadi penyangga ketahanan energi nasional. Makin buruknya salah kelola SDA minyak dan gas bumi ditandai dengan adanya regulasi fiskal yang salah arah.

Regulasi fiskal yang salah arah ditandai dengan dihapuskannya asas *lex specialis* dalam kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract/PSC*) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Indonesia menjadi satu-satunya negara yang memungut pajak pada tahap praproduksi. Melalui Pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Indonesia menerapkan berbagai macam pajak dan pungutan dalam periode eksplorasi, yang mencakup bea masuk 15% (lima belas persen) dan Pajak Pertambahan Nilai 10% (sepuluh persen) dari nilai barang modal yang diimpor dari luar negeri.

Pasal-pasal dalam 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:

**INVENTARISASI PASAL-PASAL
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001
TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI
YANG TELAH DIPUTUS DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

| NO | PASAL | PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI | AMAR PUTUSAN |
|-----------|-------------------------|---|---|
| 1. | Pasal 1 angka 23 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2013 | Pasal 1 angka 23 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |

| NO | PASAL | PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI | AMAR PUTUSAN |
|-----------|---------------------------------------|--|--|
| 2. | Pasal 4 ayat (3) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 4 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 3. | Pasal 11 ayat (1) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 11 ayat (1) frasa “dengan Badan Pelaksana” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 4. | Pasal 12 ayat (3) | Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 | Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 5. | Pasal 20 ayat (3) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 20 ayat (3) frasa “melalui Badan Pelaksana” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 6. | Pasal 21 ayat (1) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 21 ayat (1) frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 7. | Pasal 22 ayat (1) | Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 | Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 8. | Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) | Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 | Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 9. | Pasal 41 ayat (2) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 41 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |

| NO | PASAL | PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI | AMAR PUTUSAN |
|-----|--------------------------|---|---|
| 10. | Pasal 44 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 44 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 11. | Pasal 45 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 45 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 12. | Pasal 48 ayat (1) | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 48 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 13. | Pasal 49 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 49 frasa “Badan Pelaksana dan” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 14. | Pasal 59 huruf a | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 59 huruf a bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 15. | Pasal 61 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 61 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |
| 16. | Pasal 63 | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | Pasal 63 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. |

Dengan dibatalkannya beberapa pasal dimaksud, maka diperlukan suatu perumusan yang baru terhadap substansi pengaturan yang ada, yang dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum dan langkah-langkah pembaruan dan penataan

kembali atas penyelenggaraan pengelolaan sumber daya alam migas.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah)

Dalam UU Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Dalam UU Minyak dan Gas Bumi, pengelolaan Migas merupakan kewenangan Pemerintah. Namun dalam menentukan wilayah kerja dilakukan konsultasi dengan Pemerintah Daerah.

Pasal 1 UU Pemerintahan Daerah menyebutkan mengenai definisi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. “Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.” Sedangkan “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.” Terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam migas, secara tegas UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (3).

Adapun terkait dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam tercantum dalam Pasal 289 ayat (4) huruf c dan huruf d, yaitu penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak dan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan kegiatan Migas, daerah harus dilibatkan melalui skema PI dengan nilai yang ditentukan oleh Pemerintah. PI tersebut harus dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan anggaran dari APBD, maupun pinjaman dari lembaga pembiayaan milik Pemerintah atau obligasi dari dana masyarakat lokal.

Skema PI harus diberikan secara proporsional kepada daerah penghasil maupun daerah yang terkena dampak kegiatan Migas tersebut, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Orientasi pada kepentingan daerah penghasil Migas merupakan salah satu substansi politik hukum ekonomi karena daerah penghasil Migas secara de facto berada pada area eksplorasi dan pengelolaan Migas. Kebijakan yang memberikan perhatian kepada daerah penghasil sangat beralasan. Aspirasi untuk kepentingan daerah penghasil Migas dalam perubahan UU Migas sangatlah penting sebagai jaminan atas hak daerah penghasil minyak untuk mendapatkan bagian dengan prosentasi tertentu dari minyak dan gas bumi yang diterima oleh Pemerintah sebelum produksi minyak dan gas bumi dihasilkan. Daerah berhak mendapatkan bagian produksi minyak dan gas bumi daerah penghasil berhak mendapatkan persentase tertentu dari bonus tanda tangan yang diterima oleh Pemerintah. Namun pada posisi lain, Pemerintah daerah penghasil minyak dan gas bumi berkewajiban mendukung kelancaran dan kelangsungan kegiatan hulu minyak dan gas bumi di daerahnya. Pemerintah daerah penghasil minyak dan gas bumi berkewajiban mengalokasikan atau menggunakan bagian produksi minyak dan gas bumi miliknya untuk pembangunan infrastruktur daerahnya, pengelolaan lingkungan hidup, penanggulangan kemiskinan, pendidikan dan kesehatan.

Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam lampirannya mengenai pembagian urusan Pemerintahan daerah yang bersifat konkuren antara Pemerintah pusat, Provinsi, dan Pemerintah

kabupaten/kota mengatur bahwa penyelenggara urusan Migas merupakan urusan Pemerintah pusat. Demikian pula dengan ketentuan mengenai kewenangan provinsi daerah kepulauan yang dapat mengelola sumber daya alam di laut, kecuali minyak dan gas bumi yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat.

Seiring dengan otonomi daerah, eksplorasi/eksploitasi Migas adakalanya berbenturan dengan tambang (batu bara). Dalam kondisi yang demikian, biasanya kepala daerah lebih mementingkan tambang batu bara karena memberikan pemasukan ke daerah sedangkan kontribusi Migas diserahkan ke pusat. Sehubungan dengan masalah tersebut, daerah perlu dilibatkan dalam pengelolaan Migas agar ikut merasakan manfaatnya, diantaranya melalui BUMD. Namun masalahnya BUMD memerlukan dana cukup untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pengelolaan Migas. Tanpa adanya dana/ dikhawatirkan daerah akan menjual bagiannya ke perusahaan lain.

Dalam konsep perubahan RUU Migas, minimal ada beberapa masukan dalam rangka mengakomodir kepentingan daerah penghasil Migas diantaranya:

- batasan dan syarat wilayah kerja yang akan ditawarkan kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap ditentukan oleh Presiden atas usulan Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah daerah bersangkutan.
- rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja wajib mendapatkan persetujuan menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- sejak disetujui rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu wilayah kerja, Badan Usaha atau Bentuk Usaha tetap wajib menawarkan participating interest 10 % (sepuluh persen) kepada badan usaha milik daerah;

- dalam hal badan usaha milik daerah menerima penawaran *participating interest* (PI), badan usaha.

3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN)

Keterkaitan pembentukan UU Migas dengan UU BUMN, dilihat pada adanya pembentukan BUMN Minyak dan Gas Bumi (Migas) di Indonesia. Dalam Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi, pengaturan mengenai BUMN terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a dan Pasal 64. Dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a UU Migas menyatakan bahwa:

“Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dan angka 2 dapat dilaksanakan oleh .. a. badan usaha milik negara.”

Sedangkan dalam Pasal 64 UU Migas menyatakan bahwa:

Pada saat Undang-undang ini berlaku:

- a. badan usaha milik negara, selain Pertamina, yang mempunyai kegiatan usaha minyak dan gas bumi dianggap telah mendapatkan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23;
- b. pelaksanaan pembangunan yang pada saat Undang-Undang ini berlaku sedang dilakukan badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada huruf a tetap dilaksanakan oleh badan usaha milik negara yang bersangkutan;
- c. dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun, badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada huruf a wajib membentuk badan usaha yang didirikan untuk kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini;
- d. kontrak atau perjanjian antara badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada huruf a dan pihak lain tetap berlaku sampai berakhirnya jangka waktu kontrak atau perjanjian yang bersangkutan.

Terkait dengan pembentukan BUMN Migas terdapat ketentuan yang dapat dikaji dalam UU BUMN. Dalam Pasal 1 UU BUMN, terdapat beberapa konsepsi terkait dengan BUMN. Dalam Pasal 1 angka 1 definisi BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2, pengertian perseroan terbatas yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang bentuknya perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Selanjutnya definisi lainnya yang dianggap penting untuk diperhatikan adalah pengertian tentang kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Pasal 1 angka 10 dinyatakan bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Dalam pembentukan BUMN Migas terdapat beberapa pengaturan yang perlu diperhatikan dalam Undang-Undang BUMN, *pertama*, permodalan. Dalam Pasal 4 UU BUMN terdapat beberapa substansi yang diatur sebagai berikut:

1. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari :
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. Kapitalisasi cadangan;
 - c. Sumber lainnya.
3. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

4. Setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atau saham persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kedua, pengurus dan pengawas BUMN. Dalam Pasal 5 UU BUMN mengatur mengenai pengurus BUMN, dengan pengaturan sebagai berikut:

1. Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.
2. Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.
3. Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawab, serta kewajaran.

Sedangkan pengaturan mengenai pengawas BUMN diatur dalam Pasal 6 BUMN, dengan pengaturan sebagai berikut:

1. Pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.
2. Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.
3. Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

Ketiga, pendirian BUMN. Dalam UU BUMN, pendirian BUMN dibedakan antara BUMN Persero dan BUMN Perum. Dalam pendirian BUMN Migas, BUMN yang dimungkinkan untuk didirikan adalah BUMN Persero. Dalam Pasal 10 UU BUMN, menyatakan sebagai berikut:

1. Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.
2. Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai organ BUMN Persero dalam Pasal 13 BUMN menyatakan bahwa Organ Persero adalah RUPS, Direksi dan Komisaris. Untuk pengaturan pengangkatan dan pemberhentian Direksi Persero diatur dalam Pasal 15 dan 16 UU BUMN. Dalam Pasal 15 UU BUMN mengatur substansi sebagai berikut:

1. Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.
2. Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri

Pasal 16 UU BUMN mengatur substansi sebagai berikut:

1. Anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero.
2. Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.
3. Calon anggota Direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi.

4. Masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
5. Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Direksi diangkat sebagai direktur utama.

Untuk pengaturan pengangkatan dan pemberhentian komisaris BUMN Persero diatur dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 UU BUMN. Dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UU BUMN mengatur substansi sebagai berikut:

1. Pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh RUPS.
2. Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Komisaris ditetapkan oleh Menteri.
3. Anggota Komisaris diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.
4. Komposisi Komisaris harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat dan cepat, serta dapat bertindak secara independen.
5. Masa jabatan anggota Komisaris ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
6. Dalam hal Komisaris terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Komisaris diangkat sebagai komisaris utama.
7. Pengangkatan anggota Komisaris tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali pengangkatan untuk pertama kalinya pada waktu pendirian.

Dalam Pasal 29 UU BUMN mengatur bahwa Anggota Komisaris sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya.

Selama ini ada beberapa wacana model kelembagaan pengelolaan sektor migas. Pertama, menempatkan Pertamina dalam posisi sentral dan strategis yaitu sebagai pelaksana utama kegiatan usaha migas. Dengan model ini Pemerintah memberikan izin (eksklusif) kepada Pertamina untuk melakukan kegiatan usaha hulu migas dengan secara mandiri atau dapat bekerja sama dengan pihak lain. Kedua, pembentukan BUMN Migas baru. BUMN inilah yang akan mewakili Negara dalam pengelolaan migas dan bertanggung jawab mengedepankan kepentingan Negara. BUMN baru tersebut dapat berperan sebagai operator atau dibatasi dengan tidak dapat berperan sebagai operator langsung. BUMN ini dibentuk khusus sebagai pelaksana untuk mencapai tujuan pengelolaan migas baik yang dikelola sendiri maupun yang dikelola dengan bermitra dengan pihak lain, termasuk dengan BUMN Migas yang ada saat ini. Ketiga, adanya pembagian tanggung jawab antara Pemerintah dan BUMN khusus. Model kelembagaan ini membagi peran dan pemisahan pelaksanaan pekerjaan yang sebagian oleh Pemerintah dan sebagian diberikan kepada BUMN Khusus. Sistem ini secara umum menggambarkan bahwa Pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menunjuk pelaksana operasi migas, sementara hubungan hukum dan pengendalian pelaksanaan operasi berada pada BUMN Khusus.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, untuk menghindari hubungan yang demikian, negara dapat membentuk atau menunjuk BUMN yang diberikan konsensi untuk mengelola migas di wilayah hukum pertambangan Indonesia atau di wilayah kerja. BUMN tersebut yang melakukan Kontrak Kerja Sama (KKS) dengan badan usaha atau

bentuk usaha tetap sehingga hubungannya tidak lagi antara negara dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, tetapi antara badan usaha dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap.

Penafsiran dalam Putusan MK tersebut dapat diartikan bahwa pengelolaan migas bukan pengurusan atau pengaturan, sehingga harus dikelola oleh badan usaha. Kerangka kelembagaan yang sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara atau suatu otoritas/lembaga yang diformulasikan sebagai badan usaha namun namanya bukan BUMN yang dibentuk dalam revisi UU tentang Migas. Hal yang terpenting bahwa otoritas/lembaga tersebut dapat melakukan kegiatan usaha seperti halnya badan usaha.

Terdapat 3 konsep status badan hukum dari kelembagaan sektor hulu migas yaitu: *Pertama*, Pemerintah secara langsung menjadi pihak dalam kontrak. *Kedua*, Pemerintah menugasi satu BUMN Khusus, atau *ketiga*, Undang-Undang membentuk dan menugaskan satu lembaga yang diberi otoritas dalam sektor hulu migas.

Berdasarkan uraian di atas dibentuknya suatu BUMN khusus atau dengan dibentuk lembaga/otoritas migas nasional yang memiliki hak pengelolaan dan pengusahaan (*economic right*) dalam revisi UU tentang Migas merupakan konsep yang relevan dengan Putusan MK. Pengaturan dan ketentuan tersebut didasarkan pada konsep bahwa penguasaan atas sumber daya alam migas (*mineral right*) pada negara, kuasa pertambangan (*mining right*) dipegang pemerintah, yang kemudian memberikan pada BUMN khusus atau kepada lembaga/otoritas migas nasional (*economic right*).

4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Masalah tanah dalam UU Migas diatur dalam bab VII dengan judul “HUBUNGAN KEGIATAN USAHA MINYAK DAN GAS BUMI DENGAN HAK ATAS TANAH”. Hak atas tanah dalam UU Migas terkait dengan penggunaan tanah dalam wilayah kerja dimana dalam Pasal 33 ayat (2) UU Migas disebutkan bahwa hak atas wilayah kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Salah satu aspek penggunaan tanah dalam UU Migas yang terkait dengan UU Nomor 2 Tahun 2012 (selanjutnya UU PTUP) adalah prioritas penggunaan tanah untuk kegiatan sektor migas sebagai sektor yang digolongkan masuk kategori kepentingan umum menurut Pasal 10 huruf e yaitu:

“Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;”

Pengertian kepentingan umum dalam Pasal 1 angka 6 UU PTUP adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sektor Migas merupakan sektor yang penting dan strategis serta menguasai hajat hidup orang banyak sehingga dikategorikan termasuk kepentingan umum dalam UU PTUP. Kemudian dalam Pasal 7 ayat (2) UU PTUP sektor migas disebut kembali yang mengatur bahwa dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, diselenggarakan berdasarkan rencana strategis dan rencana kerja instansi yang memerlukan tanah.

Sebagai salah satu sektor yang termasuk kategori kepentingan umum, maka segala hal yang terkait dengan pengadaan tanah di sektor migas juga mengikuti proses pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum yang diatur dalam UU PTUP. Pihak yang berhak atas tanah wajib

melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 5 UU PTUP) serta pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib mematuhi seluruh ketentuan dalam UU PTUP (Pasal 8 UU PTUP).

Untuk pembangunan kepentingan umum, pengadaan tanahnya wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah (Pasal 11 ayat (1) UU PTUP), kecuali dalam hal instansi yang memerlukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah badan usaha milik negara, tanahnya menjadi milik badan usaha milik negara (Pasal 11 ayat (2) UU PTUP). Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak (Pasal 3 UU PTUP).

Berdasarkan uraian di atas maka secara garis besar, penggunaan tanah terkait kegiatan usaha migas telah terakomodir dalam UU PTUP. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan: (Pasal 13 UU PTUP)

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. pelaksanaan; dan
- d. penyerahan hasil.

Tahapan perencanaan sebagai tahap awal merupakan tahapan yang lebih bersifat intern dari instansi yang memerlukan tanah atau bermaksud melakukan pembangunan kepentingan umum. Hasil akhir dari perencanaan berupa dokumen perencanaan yang kemudian diserahkan kepada pemerintah

provinsi yang bersama-sama dengan instansi yang memerlukan tanah akan melakukan persiapan pengadaan tanah sebagai tahapan berikutnya. Dalam tahap persiapan inilah kegiatan sosialisasi rencana pembangunan, pendataan awal lokasi, serta konsultasi publik dilakukan. UU PTUP dalam Pasal 19 ayat (3) telah membatasi hanya pihak yang berhak atau perwakilannya dengan surat kuasa saja yang dapat terlibat dalam konsultasi publik. Jika belum terjadi kesepakatan dapat dilakukan konsultasi publik ulang dengan pihak yang masih keberatan. Jika keberatan ditolak dan dikeluarkan surat keputusan penetapan lokasi oleh gubernur, maka pihak yang keberatan masih dapat melakukan gugatan ke PTUN dan terus kasasi ke MA jika gugatan ditolak di PTUN (Pasal 23 UU PTUP).

Setelah tahapan persiapan dilalui, kemudian masuk ke tahapan pelaksanaan pengadaan tanah itu sendiri yang merupakan inti dari pengadaan tanah. Dalam tahapan ini yang dilakukan antara lain kegiatan: (Pasal 27 ayat (2))

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. penilaian ganti kerugian;
- c. musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. pemberian ganti kerugian; dan
- e. pelepasan tanah instansi.

Tahapan ini dilakukan sepenuhnya oleh lembaga pertanahan atau dimaksud Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hasil penilaian dari penilai kemudian dijadikan dasar dalam musyawarah penetapan ganti kerugian. Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: (Pasal 36 UU PTUP)

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau

e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bagi yang tidak sepakat dengan bentuk/besaran ganti kerugian yang ditetapkan dalam musyawarah tersebut, mereka dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri (PN) dan lanjut kasasi ke MA jika masih keberatan dengan putusan PN (Pasal 38 UU PTUP). Sebagai tahap akhir dari proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah tahap penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah yang akan melakukan pembangunan kepentingan umum dengan terlebih dulu mendaftarkan tanah yang diperolehnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 48 UU PTUP).

Namun untuk menghindari tumpang tindih dan ketidakharmonisan dengan UU PTUP serta pengulangan pengaturan yang tidak perlu dalam UU Migas ke depan maka pengaturan penggunaan tanah sektor migas lebih baik merujuk kepada ketentuan dalam UU PTUP karena mekanisme proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang didalamnya juga termasuk sector migas telah diatur dalam UU PTUP yang secara khusus mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum.

5. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah

Dalam Ketentuan Pasal 4A ayat (2) UU PPNBM, kelompok barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya merupakan jenis barang yang tidak dikenai pajak pertambahan nilai atau disebut barang tidak kena pajak. Dalam penjelasan pasal tersebut, barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran yang diambil langsung dari sumbernya meliputi:

- a. minyak mentah (*crude oil*);
- b. gas bumi, tidak termasuk gas bumi seperti elpiji yang siap dikonsumsi langsung oleh masyarakat;
- c. panas bumi;
- d. asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, felspar (*feldspar*), garam batu (*halite*), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, fosfat (*phospat*), talk, tanah serap (*fullers earth*), tanah diatome, tanah liat, tawas (*alum*), tras, yarosif, zeolit, basal, dan trakkit;
- e. batubara sebelum diproses menjadi briket batubara; dan
- f. bijih besi, bijih timah, bijih emas, bijih tembaga, bijih nikel, bijih perak, serta bijih bauksit.

Dalam UU Migas, ketentuan kewajiban membayar pajak dalam kegiatan sektor migas diatur dalam Bab VI PENERIMAAN NEGARA. Pasal 31 UU Migas mengatur pajak untuk kegiatan usaha hulu dan Pasal 32 UU Migas untuk pajak kegiatan usaha hilir. Berdasarkan bunyi kedua Pasal dalam UU Migas tersebut tidak terdapat pertentangan dengan UU PPNBM, dimana ketentuan pajak sektor migas dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Pasal 31 menyebutkan bahwa:

”Dalam Kontrak Kerja Sama ditentukan bahwa kewajiban membayar pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a dilakukan sesuai dengan :

- a. ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan yang berlaku pada saat Kontrak Kerja Sama ditandatangani; atau
- b. ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan yang berlaku.”

Begitu pula Pasal 32 menyebutkan bahwa:

“Badan Usaha yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 wajib membayar pajak, bea masuk dan pungutan lain atas impor, cukai, pajak daerah dan retribusi daerah, serta kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Namun demikian, jika ingin diatur secara khusus atau berbeda dari ketentuan peraturan perpajakan yang berlaku maka untuk menghindari tumpang tindih dan disharmoni serta dalam rangka mewujudkan tertib hukum dan perundang-undangan, sebaiknya pengaturan yang berbeda tersebut diatur dalam rezim UU perpajakan.

6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH)

Terkait dengan penyusunan atau evaluasi kebijakan, rencana dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup, Pemerintah wajib melaksanakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), termasuk dalam penyusunan atau evaluasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) (Pasal 15).

Usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi harus memiliki analisa dampak lingkungan (amdal). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU PPLH bahwa “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki amdal”. Dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria: a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. luas wilayah penyebaran dampak; c. intensitas dan lamanya dampak berlangsung; d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak; e. sifat kumulatif dampak; f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau kriteria lain sesuai dengan

perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. (Pasal 22 ayat (2)).

Adapun kelengkapan amdal yang dimaksud terdiri atas: (Pasal 23)

- a. pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian;
- f. kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
- g. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik;
- h. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati;
- i. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau
- j. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Adapun mengenai perizinan, Pasal 36 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan”. Dalam Ketentuan Pasal 1 angka 35, nomenklatur “Izin lingkungan” didefinisikan sebagai “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan

hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”.

Izin lingkungan diterbitkan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL ((Pasal 36 ayat (2) dan ayat (4)). Mengingat izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan, dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Sehingga dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan (Pasal 40).

Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup yang meliputi perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; pendanaan lingkungan hidup; dan insentif dan/atau disinsentif (Pasal 42).

Instrumen perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi meliputi ((Pasal 43 ayat (1))):

- a. neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup yakni gambaran mengenai cadangan sumber daya alam dan perubahannya, baik dalam satuan fisik maupun dalam nilai moneter;
- b. penyusunan produk domestik bruto (nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara pada periode tertentu)dan produk domestik regional bruto (nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu daerah pada periode tertentu)yang mencakup penyusutan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup;
- c. mekanisme kompensasi/imbal jasa lingkungan hidup antardaerah yang merupakan cara-cara kompensasi/imbal yang dilakukan oleh orang, masyarakat, dan/atau pemerintah

daerah sebagai pemanfaat jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup; dan

- d. internalisasi biaya lingkungan hidup yakni dengan memasukkan biaya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam perhitungan biaya produksi atau biaya suatu usaha dan/atau kegiatan.

Adapun instrumen pendanaan lingkungan hidup meliputi (Pasal 43 ayat (2)):

- a. dana jaminan pemulihan lingkungan hidup yakni dana yang disiapkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan untuk pemulihan kualitas lingkungan hidup yang rusak karena kegiatannya;
- b. dana penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan dan pemulihan lingkungan hidup yang timbul akibat suatu usaha dan/atau kegiatan; dan
- c. dana amanah/bantuan untuk konservasi yang berasal dari sumber hibah dan donasi untuk kepentingan konservasi lingkungan hidup.

Insentif dan/atau disinsentif antara lain diterapkan dalam bentuk (Pasal 43 ayat (3)):

- a. pengadaan barang dan jasa yang ramah lingkungan hidup, yakni yang memprioritaskan barang dan jasa yang berlabel ramah lingkungan hidup;
- b. penerapan pajak, retribusi, dan subsidi lingkungan hidup;
Pajak lingkungan hidup adalah pungutan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sumber daya alam, seperti pajak pengambilan air bawah tanah, pajak bahan bakar minyak, dan pajak sarang burung walet. Adapun yang dimaksud dengan “retribusi lingkungan hidup” adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap setiap orang yang memanfaatkan sarana yang disiapkan pemerintah daerah seperti retribusi pengolahan air

limbah. Sedangkan “subsidi lingkungan hidup” adalah kemudahan atau pengurangan beban yang diberikan kepada setiap orang yang kegiatannya berdampak memperbaiki fungsi lingkungan hidup.

- c. pengembangan sistem lembaga keuangan dan pasar modal yang ramah lingkungan hidup;
Sistem lembaga keuangan ramah lingkungan hidup adalah sistem lembaga keuangan yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam kebijakan pembiayaan dan praktik sistem lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan nonbank. Adapun pasar modal ramah lingkungan hidup” adalah pasar modal yang menerapkan persyaratan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bagi perusahaan yang masuk pasar modal atau perusahaan terbuka, seperti penerapan persyaratan audit lingkungan hidup bagi perusahaan yang akan menjual saham di pasar modal.
- d. pengembangan sistem perdagangan izin pembuangan limbah dan/atau emisi yakni jual beli kuota limbah dan/atau emisi yang diizinkan untuk dibuang ke media lingkungan hidup antarpemangku jawab usaha dan/atau kegiatan.
- e. pengembangan sistem pembayaran jasa lingkungan hidup yang diberikan oleh pemanafaat jasa lingkungan hidup kepada penyedia jasa lingkungan hidup;
- f. pengembangan asuransi lingkungan hidup, yakni asuransi yang memberikan perlindungan pada saat terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- g. pengembangan sistem label ramah lingkungan hidup dengan memberikan tanda atau label kepada produk-produk yang ramah lingkungan hidup; dan
- h. sistem penghargaan kinerja di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Terkait wacana perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, point penting yang harus dilakukan perubahan dalam hubungannya dengan UU PPLH adalah Dalam pelaksanaan kegiatan Migas, Pemerintah dan badan usaha Migas harus berupaya menjaga kelestarian lingkungan hidup di area yang terdampak kegiatan Migas tersebut. Upaya tersebut harus tertuang dalam dokumen pengelolaan lingkungan yang dibuat dengan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (stakeholder).

Segala pelanggaran terhadap kelestarian lingkungan hidup harus diusut tuntas dan diberikan sanksi yang tegas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan dalam Undang-Undang Migas hanya sebatas pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap kegiatan usaha migas yaitu penetapan kebijakan mengenai kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi berdasarkan cadangan dan potensi sumber daya Minyak dan Gas Bumi yang dimiliki, kemampuan produksi, kebutuhan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi dalam negeri, penguasaan teknologi, aspek lingkungan dan pelestarian lingkungan hidup, kemampuan nasional, dan kebijakan pembangunan (Pasal 39).

7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Keterkaitan UU Migas dengan UU Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (UU PDRD) dapat dilihat dari Bab VI PENERIMAAN NEGARA. Pasal 31 ayat (2) huruf c UU Migas yang menyebut bahwa pajak dan retribusi daerah merupakan bagian dari penerimaan pajak dari sektor migas:

“Penerimaan negara yang berupa pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas :

a.pajak-pajak;

- b. bea masuk, dan pungutan lain atas impor dan cukai;
- c. pajak daerah dan retribusi daerah”

Demikian pula untuk penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dari sektor migas kegiatan usaha hilir yang disebutkan dalam Pasal 32 UU Migas bahwa:

“Badan Usaha yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 wajib membayar pajak, bea masuk dan pungutan lain atas impor, cukai, pajak daerah dan retribusi daerah, serta kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dalam Pasal 108 dan Pasal 140 UU PDRD maka terkait dengan pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu, dikenai retribusi perizinan tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan.

Perizinan tertentu dalam Pasal 1 angka 68 UU PDRD didefinisikan sebagai kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Keterkaitan UU Migas dengan UU PDRD adalah dipungutnya retribusi daerah dari pelaksanaan pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu melalui

pemberian perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau badan yang melakukan kegiatan dimaksud termasuk dalam hal ini adalah sektor migas yang dikatkan dengan penggunaan sumber daya alam.

8. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT)

Keterkaitan UU PT dengan UU Migas adalah Badan Usaha dalam kontrak kerjasama Migas yang berbadan hukum Perseroan Terbatas, mengikuti ketentuan dalam UU PT. Badan Usaha Tetap dalam kontrak kerjasama Migas yang bukan merupakan badan hukum Perseroan Terbatas yang didirikan di luar geografi negara Republik Indonesia tidak tunduk kepada UU PT tersebut di atas.

Keterkaitan lain UU PT dengan UU Migas adalah mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan, hal ini mengingat usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas menimbulkan dampak sosial maupun lingkungan sekitar. Pengaturan mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan dalam UU PT diatur dalam Pasal 74 yang menyatakan bahwa perseroan yang menjalankan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Tanggung jawab sosial dan lingkungan dianggarkan didiperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka perlu dipertimbangkan mengenai klausul tanggung jawab sosial dan lingkungan dalam perubahan UU Migas mengingat dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi belum terdapat pengaturan mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan ini.

9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU Energi)

Dalam rangka sinkronisasi pengertian badan usaha dan badan usaha tetap perlu diperhatikan pengertian badan usaha dan badan usaha tetap dalam UU Energi. Dalam Pasal 1 angka 12, Badan Usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus-menerus, dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada angka 13, Bentuk usaha tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan dan berkedudukan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

UU Energi mewacanakan adanya cadangan penyangga energi dalam rangka menjamin ketahanan energi nasional (Pasal 5). Ketentuan mengenai jenis, jumlah, waktu, dan lokasi cadangan penyangga energi diatur oleh Pemerintah dan lebih lanjut ditetapkan oleh Dewan Energi Nasional. Pasal ini dapat disinkronkan dengan wacana pengaturan mengenai adanya dana cadangan migas (*Petroleum Fund*) dalam RUU perubahan migas. Dana cadangan migas ini bertujuan untuk meningkatkan kemandirian dan ketahanan energi, maka Pemerintah harus mengalokasikan dana cadangan Migas yang didapatkan dari sebagian pendapatan yang dihasilkan dari kegiatan Migas tersebut. Dana cadangan tersebut harus dikelola oleh lembaga khusus secara transparan dan akuntabel, yang ditujukan untuk kegiatan pengembangan infrastruktur Migas, penemuan cadangan Migas baru, serta pengembangan energi baru dan terbarukan.

UU Energi juga mewajibkan pengutamaan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan, standardisasi, pengamanan

dan keselamatan instalasi, serta keselamatan dan kesehatan kerja (Pasal 8). Pemerintah menetapkan kebijakan energi nasional dengan persetujuan DPR. Kebijakan energi nasional meliputi, antara lain: (Pasal 11)

- a. ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional;
- b. prioritas pengembangan energi;
- c. pemanfaatan sumber daya energi nasional; dan
- d. cadangan penyangga energi nasional.

10. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang)

RUU tentang Minyak dan Gas Bumi harus memperhatikan ketentuan mengenai tata ruang sebagaimana diatur dalam UU Penataan Ruang. hal ini mengingat Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk juga ruang di dalam bumi (Pasal 15). Dalam UU ini, Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan (Pasal 4).

Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan. Penataan ruang berdasarkan sistem wilayah merupakan pendekatan dalam penataan ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah. Penataan ruang berdasarkan sistem internal perkotaan merupakan pendekatan dalam penataan ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan di dalam kawasan perkotaan (Pasal 5 ayat (1)).

Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan.

Yang termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan(Pasal 5 ayat (2)).

Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota (Pasal 5 ayat (3)).Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan (Pasal 5 ayat (4)).Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota (Pasal 5 ayat (5)).

Kawasan strategis merupakan kawasan yang di dalamnya berlangsung kegiatan yang mempunyai pengaruh besar terhadap:

- a. tata ruang di wilayah sekitarnya;
 - b. kegiatan lain di bidang yang sejenis dan kegiatan di bidang lainnya;
- dan/atau
- c. peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Jenis kawasan strategis, antara lain, adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, antara lain, adalah kawasan pertambangan minyak dan gas bumi termasuk

pertambangan minyak dan gas bumi lepas pantai, serta kawasan yang menjadi lokasi instalasi tenaga nuklir. Sedangkan yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup, antara lain, adalah kawasan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, termasuk kawasan yang diakui sebagai warisan dunia seperti Taman Nasional Lorentz, Taman Nasional Ujung Kulon, dan Taman Nasional Komodo.

Dalam tataran implementasi untuk menyediakan ruang bagi kegiatan pertambangan terdapat beberapa kendala antara lain:

- a. Pengelolaan dan pengusahaan sumber daya di permukaan bumi tidak termasuk pengusahaan di bawah permukaan bumi (pertambangan) atau sebaliknya.
- b. Pertambangan terutama kegiatan penambangan (produksi) bahan tambang tidak dapat diprediksi dengan pasti kegiatan usahanya karena keberadaan bahan tambang tidak kasat mata, diperlukan kegiatan penyelidikan dan eksplorasi. Demikian pula harga komoditi tidak dapat diprediksi, berpengaruh pada keekonomian penambangan.
- c. UU Tata Ruang masih mengandalkan parameter ketinggian bagi keberadaan kawasan hutan lindung dan konservasi, dimana pada ketinggian tersebut juga merupakan lokasi sumber daya bahan tambang yang menjadi sumber kekayaan negara. Sehingga dapat menimbulkan konflik pemanfaatan ruang yang akhirnya optimalisasi sumber daya tidak optimal.
- d. Penetapan zonasi kawasan peruntukan pertambangan di dalam kawasan budidaya dapat tumpang tindih dengan peruntukan lain, karena kepastian penggunaan ruang yang akhirnya optimalisasi sumber daya tidak optimal.
- e. Penetapan zonasi kawasan peruntukan pertambangan yang sesuai dengan letak dan keekonomian tambang belum tentu berada di dalam kawasan budidaya dan dapat berada di kawasan lindung.

- f. Proses alih fungsi kawasan lindung menjadi kawasan budidaya sangat sulit, bahkan tidak memungkinkan, bilamana proses penilaiannya melalui penelitian terpadu sesuai amanat UU 41/1999 tentang Kehutanan.
- g. Dalam proses penetapan RTRW Prov/Kab/Kota untuk penetapan Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya pada dasarnya ditentukan oleh status kawasan hutan, karena fungsi kawasan hutan adalah pengendali fungsi ruang dalam RTRW. Seluruh kegiatan non kehutanan dibatasi dalam kawasan budidaya, termasuk kegiatan pertambangan.

Mengingat fungsi strategis masing-masing kawasan, maka dalam hal terjadi benturan dimana suatu wilayah strategis dari sisi kepentingan pendayagunaan sumber daya alam misalnya minyak dan gas bumi merupakan kawasan strategis dari fungsi lingkungan hidup, maka perlu dilakukan analisa kebijakan yang komprehensif untuk memutuskan pilihan.

11. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal)

Ketentuan mengenai penanaman modal dalam usaha pengelolaan minyak dan gas bumi dalam RUU tentang minyak dan gas bumi harus memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam UU Penanaman Modal. Dalam Pasal 12 ayat (5), terkait penetapan bidang usaha yang terbuka, persyaratan harus didasarkan pada kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas teknologi, partisipasi modal dalam negeri, serta kerja sama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.

Khusus bagi penanaman modal yang mengusahakan sumber daya alam yang tidak terbarukan, termasuk minyak dan gas bumi, Penanam modal wajib mengalokasikan dana secara

bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup, yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 17). Penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat risiko kerusakan lingkungan yang tinggi menjadi kewenangan Pemerintah di bidang penanaman modal (Pasal 30).

12. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Dalam UU Migas pengaturan mengenai bagian pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Bab VI PENERIMAAN NEGARA pada Pasal 31 ayat (3) dan (6) UU Migas yang menyebutkan bahwa:

“Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas :bagian negara;pungutan negara yang berupa iuran tetap dan iuran Eksplorasi dan Eksploitasi; dan bonus-bonus.

“Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) merupakan penerimaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang pembagiannya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dalam rezim UU Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah,pembagian penerimaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikenal dengan istilah dana bagi hasil. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam termasuk di dalamnya yang berasal dari sektor kehutanan,pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi,pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi (Pasal 11). Dana bagi hasil merupakan salah satu jenis dana

perimbangan selain dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana keseimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (Pasal 10).

Dalam UU PKPD diatur bahwa Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk Pemerintah; dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk Daerah (Pasal 14 ayat (2) huruf e). Sedangkan penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk Pemerintah; dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk daerah (Pasal 14 ayat (2) huruf e).

Penerimaan pertambangan minyak bumi dan gas bumi yang dibagikan ke daerah adalah penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi dan gas bumi dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya (Pasal 19 ayat (1)). Pada ayat (2), (3), dan (4) diatur mengenai besarnya porsi bagi hasil bagi Pemerintahan Daerah dan rincian porsi bagi hasil antara daerah provinsi, kabupaten/kota penghasil dan kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Adapun rincian bagian daerah dari minyak bumi sebesar 15% (lima belas persen) dibagi sebagai berikut:

- a. 3% (tiga persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
- b. 6% (enam persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
- c. 6% (enam persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan, dengan porsi yang sama besar

untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

Sedangkan rincian bagian daerah dari gas bumi sebesar 30% (tiga puluh persen) dibagi sebagai berikut:

- a. 6% (enam persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
- b. 12% (dua belas persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
- c. 12% (dua belas persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan, dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

Dana bagi hasil dari pertambangan minyak bumi dan gas bumi untuk daerah sebesar 0,5% (setengah persen) dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar, dengan rincian pembagian: 0,1% (satu persepuluh persen) untuk provinsi yang bersangkutan; 0,2% (dua persepuluh persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan 0,2% (dua persepuluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan, yang dibagikan dengan porsi yang sama besar (pasal 20). Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan sanksi administrasi berupa pemotongan atas penyaluran dana bagi hasil sektor minyak bumi dan gas bumi (Pasal 25).

Adapun realisasi penyaluran dana bagi hasil yang berasal dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% (seratus tiga puluh persen) dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan. Dalam hal dana bagi hasil sektor minyak bumi dan gas bumi melebihi 130% (seratus tiga puluh persen), penyaluran dilakukan melalui mekanisme APBN perubahan (Pasal 24).

Ketentuan-ketentuan bagi hasil migas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam perkembangannya menuai banyak kritik sekaligus usulan baru terutama dari daerah penghasil dan daerah pengolah migas. Adanya wacana perubahan ketentuan bagi hasil migas tentunya jangan sampai menabrak

ketentuan yang terdapat dalam UU PKPD sebagai UU yang mendasari. Untuk menghindari tumpang tindih ataupun disharmoni dengan UU PKPD maka pengaturan bagi hasil dalam UU Migas ke depan sebaiknya tetap merujuk kepada UU PKPD ataupun perundang-undangan lain yang mengatur bagi hasil migas.

13. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan)

Keterkaitan antara UU Migas dengan UU Kehutanan yaitu mengenai ketentuan penggunaan tanah untuk kegiatan usaha migas. Dalam Pasal 33 ayat (3) UU Migas diatur mengenai tidak dapat dilaksanakannya kegiatan usaha migas di beberapa tempat atau lokasi yaitu:

- a. tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat;
- b. lapangan dan bangunan pertahanan negara serta tanah di sekitarnya;
- c. bangunan bersejarah dan simbol-simbol negara;
- d. bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi Pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang berkaitan dengan hal tersebut.

Dalam UU Kehutanan diatur mengenai penggunaan kawasan hutan. Dalam Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) diatur bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Penggunaan kawasan hutan tersebut dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.

Kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat

dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif tetapi dilarang bagi kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan. Kepentingan pembangunan di luar kehutanan adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, antara lain kegiatan pertambangan, pembangunan jaringan listrik, telepon, dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan. (Penjelasan Pasal 38 ayat (1) UU Kehutanan)

Ketentuan selanjutnya yaitu mengenai penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri Kehutanan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Pada kawasan hutan lindung dilarang untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. (Pasal 38 ayat (3) dan ayat (4)) Hutan lindung dalam UU Kehutanan didefinisikan sebagai kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah (Pasal 1 angka (8)).

Pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan secara selektif. Pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupannya luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri Kehutanan atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 38 ayat (5))

Terdapat pula ketentuan larangan bagi setiap orang untuk melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan, tanpa izin Menteri Kehutanan. (Pasal 50 ayat (3))

Selain ketentuan di atas, terdapat pula kewajiban dalam penggunaan kawasan hutan yang mengakibatkan kerusakan hutan yaitu kewajiban melakukan reklamasi dan/atau rehabilitasi sesuai dengan pola yang ditetapkan pemerintah. Reklamasi pada kawasan hutan bekas areal pertambangan, wajib dilaksanakan oleh pemegang izin pertambangan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan. Pihak-pihak yang menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan yang mengakibatkan perubahan permukaan dan penutupan tanah, wajib membayar dana jaminan reklamasi dan rehabilitasi. (Pasal 45 UU Kehutanan)

Berdasarkan ketentuan dalam UU Kehutanan di atas, jelas bahwa penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan khususnya kegiatan usaha migas sesuai dengan UU Migas juga harus tunduk pada UU Kehutanan meliputi proses izin pinjam pakai kawasan hutan dan kewajiban melakukan reklamasi dan/atau rehabilitasinya.

14. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli)

Prinsip anti monopoli di Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli), Monopoli diartikan sebagai:

“Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”.

Sedangkan praktek monopoli dalam Pasal 1 angka 2 UU Anti Monopoli adalah:

“Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau

pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum””.

Dalam UU Anti monopoli, larangan yang terkait dengan praktek monopoli meliputi tentang hal penguasaan produksi, penguasaan pasar, dan yang terkait dengan posisi dominan. Dalam Pasal 17 ayat (2) UU Anti Monopoli, pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa apabila:

- a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (limapuluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu

Sedangkan dalam konteks penguasaan pasar, dalam Pasal 19 UU Anti Monopoli dijelaskan yaitu jika pelaku usaha melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Dalam pasal yang lain yaitu Pasal 51 UU Anti Monopoli disebutkan:

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh badan usaha milik negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”

Dengan kata lain, adanya Pasal 51 UU Anti Monopoli membenarkan monopoli sepanjang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dengan pengaturannya melalui undang-undang. Dalam UU Migas, tentang penguasaan dan pengusahaan diatur dalam Bab III yang dijabarkan dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 10. Lebih jauh terkait dengan penguasaan dan pengelolaan di sektor migas terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review UU Migas sebagaimana telah jelas diuraikan pada uraian-uraian sebelumnya di atas.

15. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (UU Informasi Geospasial)

Keterkaitan UU Informasi Geospasial dengan UU Migas adalah penggunaan data geospasial dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Dalam UU Informasi Geospasial dinyatakan bahwa pengertian dari Data Geospasial yang selanjutnya adalah data tentang lokasi geografis, dimensi atau ukuran, dan/atau karakteristik objek alam dan/atau buatan manusia yang berada di bawah, pada, atau di atas permukaan bumi, selanjutnya dalam Pasal 1 angka 4 dinyatakan pula pengertian dari Informasi Geospasial yang selanjutnya adalah data geospasial yang sudah diolah sehingga dapat digunakan sebagai

alat bantu dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan/atau pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan ruang kebumian.

Dalam Pasal 22 dinyatakan bahwa informasi geospasial yang berjenis informasi geospasial dasar hanya diselenggarakan oleh Pemerintah. Pasal 23 mengatur mengenai Informasi yang berjenis Informasi geospasial tematik dapat diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah, Pemerintah daerah, dan/atau setiap orang. Instansi Pemerintah atau Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan Informasi geospasial tematik berdasarkan tugas, fungsi, dan kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Instansi Pemerintah atau Pemerintah daerah dalam pengumpulan data geospasial pada suatu kawasan harus memberitahukan kepada pemilik, penguasa, atau penerima manfaat dari kawasan tersebut. Pemilik, penguasa, atau penerima manfaat dari kawasan dapat menolak dan/atau menyarankan agar kegiatan pengumpulan data dilaksanakan pada waktu lain hanya apabila di kawasan tersebut ada hal yang dapat membahayakan pengumpul data (Pasal 29).

16. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan)

Keterkaitan UU Ketenagalistrikan dengan UU Migas adalah permasalahan penguasaan dan penyelenggaraan tenaga listrik. Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah (Pasal 3). Untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan melaksanakan usaha

penyediaan tenaga listrik. Kewenangan Pemerintah di bidang ketenagalistrikan meliputi:

- a. penetapan kebijakan ketenagalistrikan nasional;
- b. penetapan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagalistrikan;
- c. penetapan pedoman, standar, dan kriteria di bidang ketenagalistrikan;
- d. penetapan pedoman penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen;
- e. penetapan rencana umum ketenagalistrikan nasional;
- f. penetapan wilayah usaha penetapan kin jual beli tenaga listrik lintas negara;
- g. penetapan izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk badan usaha yang:
 1. wilayah usahanya lintas provinsi;
 2. dilakukan oleh badan usaha milik negara; dan
 3. menjual tenaga listrik dan/ atau menyewakan jaringan tenaga listrik kepada pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- h. penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya mencakup lintas provinsi;
- i. penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang kin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- j. penetapan persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- k. penetapan persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin operasi yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- l. penetapan izin usaha jasa penunjang tenaga listrik yang dilakukan oleh badan usaha milik negara atau penanarn modal asing/mayoritas saharannya dimiliki oleh penanam modal asing;

- m. penetapan izin pemanfaatan jaringan tenaga listrik untuk kepentingan telekomunikasi, multimedia, dan informatika pada jaringan milik pemegang kin usaha penyediaan tenaga listrik atau kin operasi yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- n. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang izinnya ditetapkan oleh Pemerintah;
- o. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan;
- p. pembinaan jabatan fungsional inspektur ketenagalistrikan untuk seluruh tingkat pemerintahan; dan
- q. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh Pemerintah.

Kewenangan pemerintah provinsi di bidang ketenagalistrikan meliputi:

- a. penetapan peraturan daerah provinsi di bidang ketenagalistrikan ;
- b. penetapan rencana umum ketenagalistrikan daerah provinsi;
- c. penetapan izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk badan usaha yang wilayah usahanya lintas kabupaten/ kota;
- d. penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya mencakup lintas kabupaten/ kota;
- e. penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- f. penetapan persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik untuk badan usaha yang menjual tenaga listrik dan/atau menyewakan jaringan tenaga listrik kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- g. penetapan persetujuan penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang kin operasi yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- h. penetapan izin pemanfaatan jaringan tenaga listrik untuk kepentingan telekomunikasi, multimedia, dan informatika pada

- jaringan milik pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik atau izin operasi yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
- i. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi;
 - j. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan untuk provinsi; dan
 - k. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang izinnya ditetapkan oleh pemerintah provinsi.

Sumber energi primer yang terdapat di dalam negeri dan/atau berasal dari luar negeri harus dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan kebijakan energi nasional untuk menjamin penyediaan tenaga listrik yang berkelanjutan. Pemanfaatan sumber energi primer harus dilaksanakan dengan mengutamakan sumber energi baru dan energi tak terbarukan.

Penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk melaksanakan haknya dilakukan dengan memberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ganti rugi hak atas tanah diberikan untuk tanah yang dipergunakan secara langsung oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik dan bangunan serta tanaman di atas tanah (Pasal 30).

Masalah lingkungan hidup juga diatur dalam UU Ketenagalistrikan, Dalam Pasal 42 diatur bahwa Setiap kegiatan usaha ketenagalistrikan wajib memenuhi ketentuan yang disyaratkan dalam peraturan pemndangundangan di bidang lingkungan hidup. Masalah penyidikan juga diatur dalam UU Ketenagalistrikan, Pasal 47 mengatur bahwa Selain Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagalistrikan diberi wewenang khusus sebagai Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang ketenagalistrikan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pembuatan Undang-Undang harus didasarkan pada tiga landasan penting, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis adalah menyangkut pemikiran-pemikiran mendasar yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat dan tujuan bernegara, kewajiban negara melindungi masyarakat, bangsa, hak-hak dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam Undang-UD 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh).

Landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan atau kemajuan di bidang yang akan diatur di satu sisi serta permasalahan dan kebutuhan masyarakat pada sisi lain. Sedangkan landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur. Beberapa persoalan hukum itu antara lain belum ada norma yang mengatur suatu bidang tertentu, normanya ada tetapi sudah ketinggalan dibandingkan dengan kemajauan dan kebutuhan masyarakat, , norma yang tidak harmonis atau tumpang tindih dengan, jenis peraturannya lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah

Dengan demikian, pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) yang bersumber pada konstitusi. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstraksi dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstataring fakta sedangkan pertimbangan yuridis didasarkan pada abstraksi dari kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis ini kemudian dituangkan dan tercermin dalam ketentuan mengingat dari suatu Undang-Undang. Itu berarti, rumusan dan sistematika ketentuan mengingat secara berurutan memuat substansi landasan

filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar dari pembentukan Undang-Undang tersebut.

A. LANDASAN FILOSOFIS

Secara filosofis, pembentukan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi merupakan jawaban terhadap tujuan negara mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3). Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Pasal tersebut juga menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal ini maka minyak dan gas bumi sebagai salah satu sumber daya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh negara dengan pengelolaan yang dilakukan secara optimal guna memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Adapun landasan sosiologis dari pembentukan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi adalah:

Pertama, sebagai kekayaan alam yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka pengelolaan minyak dan gas bumi tunduk pada sistem penyelenggaraan perekonomian nasional yaitu diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Prinsip tersebut belum sepenuhnya tertampung

dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Minyak dan Bumi.

Kedua, prinsip penting dalam pengelolaan minyak dan gas bumi adalah Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini migas, sehingga Negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan Negara pada peringkat kedua adalah Negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi Negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan Negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Sistem ini belum tertampung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.

Ketiga, kekuasaan mutlak yang dimiliki oleh negara terhadap pengelolaan dan penguasaan minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, secara praktikal tidak dapat dijalankan (*nonexecutable*), sehingga perlu ada pihak yang dikuasakan atau Badan Usaha yang dikuasakan untuk menjalankan kewenangan tersebut, dalam arti diatur dan diselenggarakan oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Keempat, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 belum mengatur secara tepat mengenai kelembagaan badan usaha yang diberi kewenangan oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara dalam menjalankan pengelolaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi.

Kelima, Perlunya peningkatan peran nasional dalam pengelolaan Migas. Saat ini, peran pihak nasional dalam pengusahaan minyak dan gas bumi (migas), khususnya di bidang hulu, di Indonesia terus berkembang, dimana peran nasional saat ini telah tumbuh menjadi sekitar 29% (dua puluh sembilan per seratus). Peran ini amat

strategis dan penting mengingat perusahaan migas memiliki ciri padat modal, padat teknologi dan berisiko tinggi. Perusahaan sumber daya migas memiliki ciri padat modal, padat teknologi dan mengandung risiko investasi yang besar. Untuk itulah perusahaan migas sejak awal telah membuka ruang bagi investor asing.

Keenam, pemanfaatan migas sebagai komoditas strategis selama ini belum sepenuhnya menjamin tercapainya tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan data dimaksud, di tengah meningkatnya industri migas di Indonesia ternyata pemanfaatan migas sebagai komoditas strategis selama ini belum sepenuhnya menjamin tercapainya tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Masih banyak terdapat kebocoran dan penyimpangan sehingga penerimaan negara dari sektor migas belum sepenuhnya terserap secara maksimal. Oleh karena itu, perlu adanya pengelolaan yang optimal mulai dari kegiatan usaha hulu hingga kegiatan usaha hilir agar dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Ketujuh, Indonesia membutuhkan kebijakan pengelolaan migas yang menjamin kedaulatan, ketahanan, dan kemandirian energi.

C. LANDASAN YURIDIS

Adapun landasan yuridis pembentukan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi yang baru adalah:

Pertama, dengan adanya putusan MK telah terjadi kekosongan hukum akibat putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa Pasal UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas. Konsekuensi dari putusan MK adalah pasal yang dinyatakan batal dan tidak berlaku berimplikasi pada tidak adanya norma hukum untuk materi yang sebelumnya diatur dengan pasal-pasal yang dibatalkan oleh MK tersebut. Mahkamah Konstitusi mengarahkan bahwa penguasaan Negara perlu diberikan makna yang lebih dalam agar lebih mencerminkan makna Pasal 33 UUD 1945. Dalam Putusan

Mahkamah tersebut, penguasaan Negara dimaknai, rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kedua, kebutuhan hukum atau norma baru. UU No. 22 Tahun 2001 belum mengakomodasi norma yang tepat dan cocok dengan kehendak Konstitusi mengenai struktur industri, kelembagaan pengelola, penggunaan atau pemanfaatan, serta infrastruktur yang mewakili kepentingan negara secara tepat dan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi rakyat Indonesia.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 telah menciptakan sistem dan lembaga yang memperkecil manfaat bagi masyarakat dan keberlanjutan pengelolaan minyak dan gas nasional. Keempat, kebutuhan harmonisasi dan sinkronisasi hukum. Undang-Undang Migas perlu disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang lain yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam seperti pertanahan, perpajakan, pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
MINYAK DAN GAS BUMI

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU tentang Migas) adalah didasarkan pada filosofis Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

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

Minyak dan gas bumi merupakan kekayaan alam bangsa dan Negara Indonesia yang produksinya menguasai hayat orang banyak. Oleh karena migas haruslah dikuasai Negara. Pembentukan RUU Migas diarahkan untuk mendukung dan menjamin terwujudnya kedaulatan energi nasional, ketahanan energi nasional, dan kemandirian energi nasional, dengan tetap mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional. Perubahan UU Migas harus dapat menciptakan kegiatan usaha migas yang mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan pelestarian lingkungan, serta mendorong perkembangan potensi dan peranan pelaku ekonomi dalam negeri, khususnya peran perusahaan negara.

Jangkauan dan arah pengaturan RUU tentang Migas meliputi:

1. Perubahan Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai amanat Putusan

Mahkamah Konstitusi (MK), dan konsekuensi/implikasi dari perubahan pasal-pasal nya.

2. Penambahan materi dan substansi baru dalam rangka penataan peraturan perundang-undangan tentang migas yang berorientasi pada politik pengelolaan migas untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat banyak dan pembangunan ekonomi jangka panjang.

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi undang-undang terkait lainnya, maka ruang lingkup RUU tentang Migas disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum RUU tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Migas) berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan. Dalam ketentuan umum perlu ditambahkan beberapa pengertian/definisi terkait dengan penguasaan dan pengelolaan minyak dan gas bumi antara lain:

1. Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, kondensat, bitumen dan *shale oil* yang diperoleh dari penambangan secara konvensional dan/atau non konvensional tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat.
2. Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi

yang diperoleh dari penambangan secara konvensional dan/atau non konvensional.

3. Minyak dan Gas Bumi adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi.
4. Bahan Bakar Minyak adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari minyak bumi.
5. Bahan Bakar Gas adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari gas bumi dan gasifikasi batu bara.
6. Kuasa Pertambangan Minyak dan Gas Bumi adalah kuasa yang diberikan Negara kepada pemerintah dan selanjutnya Pemerintah memberikan kuasa usaha pertambangan kepada Badan Usaha Khusus Minyak dan Gas Bumi.
7. Kuasa Usaha Pertambangan adalah kuasa atau wewenang yang diberikan oleh Pemerintah kepada Badan Usaha Khusus Minyak dan Gas Bumi untuk melakukan kegiatan usaha hulu dan hilir Minyak dan Gas Bumi.
8. Badan Usaha Khusus Minyak dan Gas Bumi yang selanjutnya disingkat BUK Migas adalah badan usaha yang dibentuk secara khusus berdasarkan Undang-Undang ini untuk melakukan kegiatan usaha hulu dan hilir Minyak dan Gas Bumi yang seluruh modal dan kekayaannya dimiliki oleh negara dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
9. Unit Hulu Kerja Sama adalah unit BUK Migas yang melakukan kerja sama perusahaan Minyak dan Gas Bumi dengan kontraktor kontrak kerja sama dan melakukan pengawasan manajemen dan operasional dari kontraktor kontrak kerja sama dalam seluruh kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi.
10. Unit Hulu Operasional Mandiri adalah unit BUK Migas yang melakukan kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi melalui perusahaan dan pengoperasian sendiri wilayah kerja.
11. Unit Usaha Hilir Minyak Bumi adalah unit usaha BUK Migas yang melakukan kegiatan usaha hilir minyak bumi.

12. Unit Usaha Hilir Gas Bumi adalah unit usaha BUK Migas yang melakukan kegiatan usaha hilir gas bumi.
13. Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
14. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang wilayah administrasinya meliputi wilayah kerja yang bersangkutan.
15. Kontraktor Kontrak Kerja Sama adalah koperasi, perusahaan swasta nasional atau internasional yang melakukan kontrak kerja sama dengan BUK Migas pemegang kuasa usaha pertambangan Minyak dan Gas Bumi.
16. Survei Umum adalah kegiatan lapangan yang meliputi pengumpulan, analisis, dan penyajian data yang berhubungan dengan informasi kondisi geologi untuk memperkirakan letak dan potensi sumber daya Minyak dan Gas Bumi di luar wilayah kerja.
17. Cadangan Minyak dan Gas Bumi adalah cadangan yang masih berupa sumber daya, cadangan potensial, dan cadangan terbukti Minyak dan Gas Bumi yang berasal dari perut bumi Indonesia yang sudah diketahui lokasi dan jumlahnya.
18. Cadangan Strategis Minyak Mentah adalah jumlah kuota minyak bumi untuk ketahanan energi nasional.
19. Kegiatan Usaha Hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi.
20. Kegiatan Usaha Hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha pengolahan, transmisi, pengangkutan, penyimpanan, niaga, distribusi, dan pemasaran.
21. Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh

perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di wilayah kerja yang ditentukan.

22. Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan atau memproduksi Minyak dan Gas Bumi dari wilayah kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan produksi serta kegiatan lain yang mendukungnya.
23. Pengolahan adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah minyak bumi dan/atau gas bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan di lapangan produksi di wilayah kerja.
24. Transmisi adalah kegiatan usaha penyaluran Minyak dan Gas Bumi dari sumber produksi melalui pipa atau bukan sarana transportasi.
25. Distribusi adalah kegiatan usaha penyaluran Minyak dan Gas Bumi melalui pipa dan sarana angkutan atau transportasi.
26. Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan minyak bumi, gas bumi, dan/atau hasil olahannya dari wilayah kerja atau dari tempat penampungan dan pengolahan, termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi.
27. Penyimpanan adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan dan penampungan minyak bumi dan/atau gas bumi.
28. Niaga adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor Minyak dan Gas Bumi dan/atau hasil olahannya.
29. Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia adalah seluruh wilayah daratan, perairan, landas kontinen Indonesia, dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
30. Wilayah Kerja adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi.

31. Kontrak Bagi Hasil Produksi adalah kontrak yang dibuat dalam rangka pelaksanaan kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi antara BUK Migas Kontraktor Minyak dan Gas Bumi sesuai dengan kesepakatan.
32. Kontrak Jasa adalah bentuk kontrak kerja sama antara BUK Migas dengan Kontraktor Minyak dan Gas Bumi dalam kegiatan usaha Eksplorasi dan/atau Eksploitasi/Produksi dengan memberikan pembayaran atas jasa kepada kontraktor dalam kegiatan perusahaan Minyak dan Gas Bumi.
33. Izin Usaha adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba.
34. Neraca Minyak dan Gas Bumi adalah data dan perkiraan kebutuhan dan pasokan minyak serta gas bumi dalam negeri untuk jangka waktu tertentu.
35. Alokasi Minyak dan Gas Bumi adalah sejumlah volume tertentu Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan/atau ekspor dalam jangka waktu tertentu.
36. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
37. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
38. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

39. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral.
40. Setiap Orang adalah orang perseorangan, badan hukum, dan/atau korporasi.

BAB II ASAS DAN TUJUAN PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-Undang ini berasaskan kedaulatan dan kemandirian energi nasional, keberlanjutan, ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.

Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi bertujuan:

- a. menjamin ketahanan dan kemandirian energi nasional;
- b. mengembangkan dan memberi nilai tambah atas sumber daya Minyak dan Gas Bumi nasional;
- c. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi yang dikuasai dan dimiliki oleh negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan;
- d. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui pengelolaan secara terkoordinasi oleh Pemerintah melalui BUK Migas yang dimiliki oleh negara sesuai dengan amanat konstitusi;
- e. menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya Minyak dan Gas Bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri;

- f. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional di bidang Minyak dan Gas Bumi untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- g. memposisikan Minyak dan Gas Bumi sebagai modal pembangunan berkelanjutan yang mendukung perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia;
- h. menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- i. menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan produk Bahan Bakar Minyak dan Bahan Bakar Gas; dan
- j. menjamin perlindungan bagi rakyat terhadap mutu bahan Bakar Minyak dan Bahan Bakar Gas.

BAB III PENGUASAAN DAN PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012, bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (3) bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam Pasal ini dirumuskan mengenai penguasaan terhadap minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis yang tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai dan dimiliki oleh negara. Penguasaan oleh negara tersebut, dalam perwujudannya diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Penguasaan dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan.

Pengusahaan sebagai perwujudan dari penguasaan oleh negara meliputi seluruh kegiatan usaha hulu dan usaha hilir minyak dan gas bumi. Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan

memberikan kuasa usaha pertambangan kepada BUK Migas. Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi) dilaksanakan oleh BUK Migas melalui unit usaha hulu kerja sama dan unit usaha hulu operasional mandiri. Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional dan swasta asing, dan Koperasi yang dikoordinasikan melalui BUK Migas. Terhadap kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi diatur pula perihal kepemilikan infrastruktur harus dikuasai oleh negara. Adapun Kegiatan usaha penunjang hulu dan hilir Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan Koperasi yang pengaturannya dilakukan oleh Pemerintah dalam bentuk perizinan.

Disamping mengatur perihal penguasaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi, dalam draf RUU Migas turut diatur pula perihal kewajiban Pemerintah untuk menetapkan dan meningkatkan temuan cadangan Minyak dan Gas Bumi untuk kepentingan nasional di seluruh wilayah Indonesia bersama-sama dengan kewajiban untuk menetapkan cadangan strategis, penyangga, dan operasional minyak dan gas bumi yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah. Adapun dalam draf RUU Migas turut pula secara tegas dicantumkan kewajiban bagi Pemerintah untuk menjamin ketersediaan dan penyaluran Bahan Bakar Minyak dan Bahan Bakar Gas yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB IV KEGIATAN USAHA HULU

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi mencakup eksplorasi dan eksploitasi. Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi merupakan objek vital nasional yang berhak mendapatkan perlindungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah melalui BUK Migas harus melakukan upaya peningkatan temuan cadangan dan peningkatan produksi Minyak dan

Gas Bumi. Pemerintah menyiapkan Wilayah Kerja yang akan diusahakan oleh BUK Migas. Batas dan syarat Wilayah Kerja yang akan diusahakan BUK Migas, ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri. Usul Menteri disampaikan kepada Presiden setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Untuk menunjang penyiapan Wilayah Kerja, dilakukan survei umum yang dilaksanakan oleh atau dengan izin Pemerintah Pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pelaksanaan survei umum diatur dalam Peraturan Pemerintah. Data yang diperoleh dari survei umum serta eksplorasi dan eksploitasi adalah milik negara yang dikuasai oleh Pemerintah. Data yang diperoleh Kontraktor Kontrak Kerja Sama di wilayah kerjanya setelah Eksplorasi dan selama Eksploitasi diserahkan kepada negara dan dilarang untuk diinformasikan kepada pihak ketiga. Apabila kontrak kerja sama berakhir, kontraktor kontrak kerjasama wajib menyerahkan seluruh data yang diperoleh selama masa kontrak kerja sama kepada Pemerintah. Kerahasiaan data yang diperoleh kontraktor kontrak kerjasama di wilayah kerja berlaku selama jangka waktu yang ditentukan. Pemerintah mengatur, mengelola, dan memanfaatkan data untuk merencanakan penyiapan pembukaan wilayah kerja. Ketentuan lebih lanjut mengenai kepemilikan, jangka waktu penggunaan, kerahasiaan, pengelolaan, dan pemanfaatan data diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh pemegang Kuasa Usaha Pertambangan baik secara mandiri atau dalam hal tertentu dapat melalui Kontrak Kerja Sama. Kontrak kerja sama berbentuk Kontrak Bagi Hasil Produksi atau kontrak lain yang lebih menguntungkan negara. Jangka waktu kontrak kerja sama dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Dalam hal jangka waktu kontrak kerjasama berakhir wilayah kerja dikembalikan kepada Pemerintah. Dalam hal kontraktor kontrak kerjasama mengajukan perpanjangan kontrak, permohonan disampaikan kepada Menteri

paling lambat 8 (delapan) tahun sebelum masa berakhirnya kontrak kerjasama. Menteri memberikan jawaban atas permohonan pengajuan perpanjangan dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak mengajukan perpanjangan kontrak. Kontrak Kerjasama paling sedikit memuat persyaratan:

- a. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. pengendalian manajemen operasi kegiatan usaha hulu tetap berada pada Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan; dan
- c. modal dan risiko ditanggung kontraktor kontrak kerjasama sesuai dengan perjanjian kerja sama.

Setiap Kontrak Kerjasama yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada DPR yang membidangi sector energy dan sumber daya mineral. Pemberitahuan disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Kontrak Kerjasama ditandatangani. Kontrak Kerjasama harus memuat paling sedikit ketentuan pokok:

- a. wilayah Kerja dan pengembaliannya
- b. jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak
- c. berakhirnya kontrak
- d. kewajiban pengeluaran dana;
- e. kewajiban pemasokan minyak bumi dan/atau gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri;
- f. penerimaan negara;
- g. pembukuan aset;
- h. perpindahan kepemilikan hasil produksi atas minyak dan gas bumi;
- i. rencana pengembangan lapangan;
- j. penyelesaian perselisihan;
- k. kewajiban pascaoperasi pertambangan;
- l. keselamatan dan kesehatan kerja;
- m. pengelolaan lingkungan hidup;

- n. pengalihan hak dan kewajiban;
- o. pelaporan yang diperlukan;
- p. pengutamakan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri;
- q. pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak masyarakat adat; dan
- r. pengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia.

Ketentuan lebih lanjut mengenai kontrak kerjasama diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal BUK Migas mengusahakan secara penuh wilayah kerja, BUK Migas dapat menawarkan *participating interest* paling banyak 10% (sepuluh persen) kepada BUMD. BUK Migas yang melakukan kerjasama dengan perusahaan swasta tidak dapat menawarkan dan memberikan *participating interest* kepada pihak ketiga. Dalam hal BUMD memerlukan bantuan untuk memenuhi persyaratan 10% (sepuluh persen) *participating interest*, BUK Migas yang dimiliki oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memfasilitasi agar BUMD tersebut dapat membayar dari bagi hasil yang diperoleh.

Kontraktor kontrak kerja sama mendapatkan kembali biaya operasi sesuai dengan kontrak kerjasama setelah wilayah kerja yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara di bidang minyak dan gas bumimenghasilkan produksi komersial. Biaya operasi paling sedikit memuat:

- a. biaya eksplorasi;
- b. biaya eksploitasi;
- c. biaya untuk memindahkan minyak dan gas bumi dari titik produksi ke titik penyerahan; dan
- d. biaya kegiatan pasca operasi kegiatan usaha hulu.

Dalam hal wilayah kerja tidak menghasilkan produksi komersial, terhadap seluruh biaya operasi yang telah dikeluarkan, sepenuhnya menjadi risiko dan beban BUK Migas dan tidak ditanggung oleh Negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengembalian biaya operasi diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah wajib

menetapkan cadangan minyak dan gas bumi serta wilayah pencadangan minyak dan gas bumi untuk kepentingan nasional.

Ketentuan lebih lanjut mengenai cadangan minyak dan gas bumi serta wilayah pencadangan minyak dan gas bumi diatur dengan peraturan pemerintah.

BAB V KEGIATAN USAHA HILIR MINYAK BUMI

Kegiatan usaha hilir minyak bumi mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan; distribusi dan/atau niaga. Kegiatan usaha hilir minyak bumi dilaksanakan oleh BUMN di bidang hilir Minyak Bumi, BUMD, badan usaha swasta, dan/atau koperasi. Jaringan distribusi Minyak Bumi dikuasai oleh Negara dan dikelola oleh Pemerintah serta diselenggarakan oleh BUMN untuk mengelola jaringan tersebut. Kegiatan usaha hilir minyak bumi dilaksanakan dengan izin usaha yang diberikan oleh Pemerintah. Izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan usaha minyak bumi terdiri dari:

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

Izin usaha tersebut diatas paling sedikit memuat ketentuan nama penyelenggara, jenis usaha yang diberikan, kewajiban dalam pengelolaan; dan syarat-syarat teknis lain yang hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Terhadap kegiatan pengolahan di lapangan, pengangkutan, penyimpanan, dan penjualan hasil produksi sendiri sebagai kelanjutan dari Eksplorasi dan Eksploitasi yang dilakukan Badan Usaha tidak diperlukan Izin Usaha tersendiri.

Pemerintah menetapkan wilayah usaha Niaga jenis Bahan Bakar Minyak di dalam negeri. Bahan Bakar Minyak serta Hasil Olahan yang dipasarkan di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan masyarakat wajib memenuhi standar dan mutu yang ditetapkan oleh

Pemerintah. Pemerintah mengatur dan/atau menetapkan harga Bahan Bakar Minyak yang sama untuk seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah dapat menetapkan insentif bagi badan usaha yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hilir Minyak Bumi di daerah tertentu seperti di kawasan timur Indonesia dan untuk golongan masyarakat tertentu untuk pemerataan akses yang sama terhadap Bahan Bakar Minyak. Penetapan harga Bahan Bakar Minyak dilakukan setelah mendapat persetujuan DPR.

Pemerintah menetapkan harga minyak bumi dan harga bahan bakar minyak subsidi kecuali hasil olahan lainnya. Pemerintah melalui BUK Migas wajib membangun infrastruktur kilang Bahan Bakar Minyak secara efisien sampai terpenuhinya seluruh kebutuhan BBM dalam negeri. Pemerintah melalui BUK Migas wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur kilang Bahan Bakar Minyak dapat juga dilakukan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional, badan usaha swasta asing, atau koperasi melalui mekanisme kerja sama dengan Unit Usaha Hilir Minyak Bumi. Pemenuhan kebutuhan Bahan Bakar Minyak melalui pembangunan infrastruktur kilang BBM harus selesai dibangun paling lama 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku.

BAB VI KEGIATAN USAHA HILIR GAS BUMI

Kegiatan usaha hilir gas bumi mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, distribusi, dan niaga. Kegiatan usaha hilir gas bumi dilaksanakan oleh BUMN di bidang hilir Gas Bumi, BUMD, badan usaha swasta, dan/atau koperasi. Jaringan distribusi gas bumi dikuasai oleh negara dan dikelola oleh pemerintah yang diselenggarakan oleh BUMN untuk mengelola jaringan tersebut.

Kegiatan usaha hilir gas bumi dilaksanakan dengan izin usaha. Izin usaha diberikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan wewenang pemberian izin usaha kepada pemerintah

provinsi. Izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan usaha hilir gas bumi terdiri dari:

- a. izin usaha pengolahan;
- b. izin usaha pengangkutan/distribusi;
- c. izin usaha penyimpanan;
- d. izin usaha niaga; dan
- e. izin ekspor.

Izin usaha tersebut di atas paling sedikit memuat ketentuan:

- a. nama penyelenggara;
- b. jenis usaha yang diberikan;
- c. kewajiban dalam pengusahaan; dan
- d. syarat-syarat teknis lain.

Setiap izin usaha yang telah diberikan, hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya.

Terhadap kegiatan pengolahan di lapangan, pengangkutan, penyimpanan, dan penjualan hasil produksi sendiri sebagai kelanjutan dari eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukan badan usaha, tidak diperlukan izin usaha tersendiri.

Pemerintah menetapkan wilayah niaga gas bumi melalui pipa di dalam negeri. Berdasarkan pertimbangan dari BUMN di bidang hilir gas bumi. Terhadap badan usaha pemegang izin usaha niaga gas bumi melalui jaringan pipa, hanya dapat diberikan wilayah niaga pada wilayah tertentu.

Bahan bakar gas yang dipasarkan di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan masyarakat wajib memenuhi standar dan mutu yang ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah mengatur dan/atau menetapkan harga bahan bakar gas yang sama untuk seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah dapat menetapkan insentif bagi badan usaha yang melaksanakan kegiatan usaha hilir gas bumi di daerah tertentu seperti di kawasan timur Indonesia dan untuk golongan masyarakat tertentu untuk pemerataan akses yang sama terhadap bahan bakar gas. Penetapan harga bahan bakar gas

dilakukan setelah mendapat persetujuan DPR. Pemerintah menetapkan harga gas bumi dan harga bahan bakar gas.

Pemerintah melalui BUK Migas wajib membangun infrastruktur pipa gas bumi secara efisien sampai terpenuhinya seluruh kebutuhan Bahan bakar gas dalam negeri. Pemerintah melalui BUK Migas wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian gas bumi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur gas bumi dapat juga dilakukan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional, badan usaha swasta asing, atau koperasi melalui mekanisme kerja sama dengan unit usaha hilir gas bumi. Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan usaha hilir gas bumi diatur dalam peraturan pemerintah.

BAB VII KEGIATAN USAHA PENUNJANG MINYAK DAN GAS BUMI

Kegiatan Usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dapat didukung oleh kegiatan usaha penunjang. Dalam pelaksanaan kegiatan usaha penunjang, wajib menjamin keselamatan pekerja, keselamatan instalasi, keselamatan lingkungan, dan keselamatan umum. BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan koperasi dalam melakukan usaha penunjang Minyak dan Gas Bumi wajib mengutamakan produk dan potensi dalam negeri. Kegiatan usaha penunjang minyak dan gas bumi wajib menjamin dan menerapkan keteknikan minyak dan gas bumi.

Usaha penunjang minyak dan gas bumi terdiri atas:

- a. usaha jasa penunjang minyak dan gas bumi; dan
- b. usaha industri penunjang minyak dan gas bumi.
usaha jasa penunjang minyak dan gas bumi meliputi:
 - a. konsultasi dalam bidang instalasi fasilitas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
 - b. pembangunan dan pemasangan instalasi fasilitas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
 - c. pemeriksaan dan pengujian instalasi kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;

- d. pengoperasian instalasi kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
- e. pemeliharaan instalasi kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
- f. penelitian dan pengembangan;
- g. pendidikan dan pelatihan;
- h. laboratorium pengujian peralatan dan pemanfaat kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
- i. sertifikasi peralatan dan pemanfaat kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir;
- j. sertifikasi kompetensi tenaga teknik kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir; atau
- k. usaha jasa lain yang secara langsung berkaitan dengan kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.

Usaha jasa penunjang Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, perguruan tinggi negeri atau swasta dan badan sertifikasi lainnya, baik di pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, badan usaha swasta, dan koperasi yang memiliki sertifikasi, klasifikasi, dan kualifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BUMN, BUMD, perguruan tinggi negeri atau swasta dan badan sertifikasi lainnya, baik di pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, badan usaha swasta, dan koperasi dalam melakukan usaha jasa penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir wajib mengutamakan produk dan potensi dalam negeri.

Usaha industri penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir meliputi:

- a. usaha industri peralatan Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir; dan/atau
- b. usaha industri pemanfaat Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir.

Usaha industri penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dilaksanakan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan koperasi. BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan koperasi dalam melakukan usaha industri penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir wajib mengutamakan produk dan potensi dalam negeri. Kegiatan usaha industri penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Usaha jasa penunjang dan usaha industri penunjang Kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dilaksanakan setelah mendapatkan izin usaha dari pemerintah. Penetapan izin usaha jasa penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dan izin usaha industri penunjang kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan usaha penunjang minyak dan gas bumi diatur dengan peraturan pemerintah.

BAB VIII KAPASITAS NASIONAL

Dalam melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi serta kegiatan usaha penunjang, BUMN, BUMD, badan usaha swasta, dan/atau koperasi wajib meningkatkan kapasitas nasional melalui:

- a. penggunaan tenaga kerja Indonesia;
- b. penggunaan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri;
- d. penggunaan perbankan dan asuransi nasional;
- e. pengembangan masyarakat sekitar; dan
- f. penggunaan Standar Nasional Indonesia dan penerapan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia.

BAB IX BADAN USAHA KHUSUS MIGAS

Untuk pengusahaan kegiatan usaha hulu dan hilir minyak dan gas bumi dibentuk BUK Migas berdasarkan undang-undang ini. Dalam operasionalnya BUK Migas memiliki:

- a. unit hulu operasional mandiri;
- b. unit hulu kerja sama;
- c. unit hilir kerja sama;
- d. unit usaha hilir minyak bumi; dan
- e. unit usaha hilir gas bumi.

Unit huluoperasional mandiri mempunyai tugas antara lain:

- a. melaksanakan kegiatan eksplorasi dan/atau eksploitasi di wilayah kerja baru milik sendiri;
- b. mengusahakan wilayah kerja yang telah berakhir masa kontraknya;
- c. mengelola minyak bumi dan/atau gas bumi bagian negara dan hasil produksi sendiri;
- d. membeli dan/atau mengimpor minyak bumi dan/atau gas bumi untuk menjaga ketersediaan cadangan minyak dan gas bumi dan kebutuhan dalam negeri; dan
- e. melaporkan perkembangan kinerja operasional unitnya kepada Direktur Utama BUK Migas.

Unit hulu kerjasama mempunyai tugas antara lain:

- a. melakukan kerja sama pengelolaan wilayah kerja baru dan/atau lama dengan kontraktor kontrak kerja sama;
- b. mengawasi kegiatan operasional hulu yang dilakukan oleh kontraktor kontrak kerja sama sesuai dengan kontrak;
- c. berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam mendukung kelancaran kegiatan eksplorasi dan eksploitasi/produksi minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang diusahakan oleh kontraktor;
- d. memonitor perkembangan produksi minyak dan gas bumi yang diusahakan oleh kontraktor kontrak kerja sama.
- e. melakukan pencatatan dan penyimpanan atas data dan informasi tentang potensi dan cadangan terbukti sumber alam minyak dan gas bumi di seluruh indonesia; dan

- f. melaporkan perkembangan operasional kerjasama hulu kepada direktur utama BUK Migas.

Unit hilir kerjasama mempunyai tugas antara lain:

- a. melaksanakan tugas dan wewenang yang diperintahkan oleh Dewan Direksi BUK Migas untuk melakukan kerja sama dalam pembangunan infrastruktur minyak dan gas bumi dengan BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional, badan usaha asing, atau koperasi;
- b. melaksanakan tugas dan wewenang yang diperintahkan oleh Dewan Direksi BUK Migas untuk melakukan kerja sama usaha pengolahan, pengangkutan, transmisi dan/atau distribusi minyak dan gas bumi dengan BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional, badan usaha asing, atau koperasi;
- c. mengawasi kerja sama usaha hilir antara BUMN, BUMD, badan usaha swasta nasional, badan usaha asing, atau koperasi; dan
- d. melaporkan kepada Dewan Direksi BUK Migas mengenai perkembangan kinerja unitnya dan perkembangan kerja sama yang dilakukan BUMN dalam usaha hilir.

Unit usaha hilir minyak mempunyai tugas antara lain:

- a. melaksanakan tugas dan wewenang yang diperintahkan oleh Dewan Direksi BUK Migas dalam perusahaan hilir Minyak Bumi; dan
- b. melaporkan perkembangan kinerja unitnya kepada Dewan Direksi BUK Migas.

Unit usaha hilir gas bumi mempunyai tugas antara lain:

- a. melaksanakan tugas dan wewenang yang diperintahkan oleh Dewan Direksi BUK Migas dalam perusahaan hilir gas bumi; dan
- b. melaporkan perkembangan kinerja unitnya kepada Dewan Direksi BUK Migas.

BUK Migas memperoleh hak untuk:

- a. perusahaan atas manfaat ekonomi atau prospek usaha terhadap semua cadangan terbukti minyak dan gas bumi; dan

b. perusahaan hulu dan hilir minyak dan gas bumi.

BUK Migas merupakan badan usaha yang dibentuk secara khusus berdasarkan undang-undang ini yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. BUK Migas berkedudukan dan berkantor pusat di ibu kota negara dan dapat membentuk kantor perwakilan di daerah.

BUK Migas berfungsi untuk menyelenggarakan dan mengendalikan kegiatan usaha hulu dan usaha hilir di bidang minyak dan gas bumi. Dalam melaksanakan fungsi, BUK Migas bertugas:

- a. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja kepada menteri untuk mendapatkan persetujuan;
- b. mewakili negara sebagai pemegang kuasa usaha pertambangan dalam menandatangani kontrak kerja sama dalam kegiatan usaha hulu migas;
- c. melakukan seleksi terhadap kontraktor kontrak kerja sama untuk perusahaan wilayah kerja;
- d. merencanakan dan menyiapkan cadangan minyak dan gas bumi;
- e. merencanakan dan meningkatkan temuan cadangan terbukti minyak dan gas bumi; dan
- f. mengkoordinasikan, mensinergikan dan mengendalikan kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi yang dilakukan oleh BUMN, BUMD, koperasi, badan usaha swasta nasional, dan badan usaha asing.

Organisasi BUK Migas terdiri atas:

- a. dewan pengawas;
- b. dewan direksi; dan
- c. dewan direksi pada masing-masing unit.

Komposisi dari dewan pengawas dan dewan direksi ditentukan oleh Presiden sesuai dengan perkembangan dan berdasarkan kebutuhan BUK Migas. Proses pemilihan anggota dewan pengawas dan anggota dewan direksi dilakukan oleh sebuah tim yang dibentuk oleh presiden yang hasilnya disampaikan kepada DPR untuk

mendapatkan persetujuan DPR. Dewan direksi pada masing-masing unit diangkat dan diberhentikan oleh Direktur Utama BUK Migas. Ketentuan lebih lanjut mengenai tim, diatur dalam peraturan presiden.

Dewan pengawas berjumlah 7 (tujuh) orang, terdiri atas:

- a. 4 (empat) orang menteri yaitu Menteri sebagai ketua dewan pengawas dibantu 3 orang menteri lainnya yang ditunjuk oleh Presiden; dan
- b. 3 (tiga) orang dari unsur masyarakat.

Dewan pengawas dipilih dan ditetapkan oleh Presiden setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR. Presiden mengajukan calon dewan pengawas kepada DPR berjumlah paling sedikit 2 (dua) kali jumlah yang akan diangkat.

Dewan pengawas bertugas antara lain:

- a. mengkoordinasikan tugas-tugas dewan direksi;
- b. memberikan masukan, pertimbangan dan nasihat kepada dewan direksi dalam pembuatan kebijakan perusahaan minyak dan gas bumi yang bersifat strategis dan jangka panjang dalam rangka meningkatkan ketahanan dan kemandirian energi nasional;
- c. memonitor dan mengawasi dewan direksi dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
- d. mengevaluasi kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh dewan direksi; dan
- e. melaporkan hasil pengawasan atas kinerja Dewan Direksi BUK Migas kepada Presiden.

Dalam menjalankan tugas, dewan pengawas dapat membentuk tim kerja. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan dan penetapan, pemberhentian anggota dewan pengawas dari unsur masyarakat, serta pembentukan tim kerja diatur dalam peraturan presiden.

Dewan direksi berjumlah paling banyak 5 (lima) orang terdiri atas 1 (satu) orang direktur utama dan dibantu oleh 4 (empat) orang direktur. Direktur paling sedikit terdiri atas direktur bidang investasi

dan pengembangan usaha, direktur bidang keuangan, dan direktur bidang sumber daya manusia.

Dewan direksi diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah dilakukan uji kelayakan dan uji kepatutan oleh DPR. Presiden mengajukan calon dewan direksi kepada DPR berjumlah paling sedikit 2 (dua) kali jumlah yang akan diangkat. Posisi dan masa jabatan Dewan direksi paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Ketentuan lebih lanjut mengenai direktur selain yang telah disebutkan di atas, serta pengangkatan dan pemberhentian dewan direksi diatur dalam peraturan presiden.

Dewan direksi bertugas antara lain:

- a. mewakili negara sebagai pemegang kuasa usaha pertambangan dalam menandatangani kontrak kerja sama dalam kegiatan usaha hulu migas;
- b. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja kepada menteri untuk mendapatkan persetujuan;
- c. mengusahakan wilayah kerja yang telah berakhir masa kontraknya melalui unit usaha hulu operasional mandiri;
- d. melakukan seleksi terhadap kontraktor kontrak kerja sama untuk perusahaan wilayah kerja;
- e. mengkoordinasikan dan mensinergikan tugas dan tanggungjawab dewan direksi masing-masing unit;
- f. mengangkat dan memberhentikan dewan direksi dari masing-masing unit yang dilakukan oleh Direktur Utama BUK Migas;
- g. memonitor, mengawasi, memberikan masukan dan pertimbangan kepada dewan direksi masing-masing unit dalam menjalankan tugas operasional usaha masing-masing unit;
- h. mengevaluasi kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh dewan direksi masing-masing unit; dan
- i. melaporkan perkembangan kinerja BUK Migas kepada Presiden.

Modal awal BUK Migas bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Modal BUK Migas merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham-saham. Ketentuan lebih lanjut mengenai permodalan diatur dalam peraturan presiden

BAB X ALOKASI DAN PEMANFAATAN MINYAK DAN GAS BUMI

Negara menjamin pemenuhan kebutuhan minyak dan gas bumi dalam negeri berdasarkan kebijakan energi nasional. Jaminan pemenuhan kebutuhan minyak dan gas bumi dalam negeri dilaksanakan oleh pemerintah melalui BUK Migas.

Pemerintah menetapkan alokasi dan pemanfaatan minyak bumi untuk kebutuhan dalam negeri. Alokasi dan pemanfaatan minyak bumi ditetapkan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari produksi (*lifting*) minyak bumi. Pemerintah menetapkan kebijakan dan jumlah kuota ekspor minyak bumi setelah terpenuhinya kebutuhan pasar dalam negeri. Ekspor minyak bumi dilakukan oleh BUK Migas. Apabila produksi minyak bumi dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan pasar dalam negeri dan/atau dalam kondisi tertentu, pemerintah dapat melakukan impor minyak bumi. Pemerintah menetapkan kebijakan dan jumlah kuota impor minyak bumi setiap tahun. Impor minyak bumi dilakukan oleh BUK Migas yang memiliki fasilitas pemurnian atau kilang minyak bumi di dalam negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai alokasi dan pemanfaatan minyak bumi dan ekspor dan impor minyak bumi diatur dalam peraturan pemerintah.

Pemerintah menetapkan alokasi dan pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri. Alokasi dan pemanfaatan gas bumi ditetapkan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari produksi (*lifting*) gas bumi. Penetapan alokasi dan pemanfaatan gas bumi dengan memberikan prioritas pada sektor energi, sektor industri, sektor transportasi, dan sektor rumah tangga.

Menteri menetapkan kebijakan dan jumlah kuota ekspor gas bumi setelah terpenuhinya kebutuhan dalam negeri dan berdasarkan rencana induk infrastruktur gas bumi dan neraca gas bumi. ekspor gas bumi dilakukan oleh BUK Migas. Apabila produksi gas bumi dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan pasar dalam negeri dan/atau dalam kondisi tertentu lainnya, pemerintah dapat melakukan impor gas bumi. Pemerintah menetapkan kebijakan dan jumlah kuota impor gas bumi setiap tahun. Impor gas bumi dilakukan oleh BUK Migas.

BAB XI NERACA MINYAK DAN GAS BUMI DAN RENCANA INDUK INFRASTRUKTUR GAS BUMI

Dalam rangka kepentingan ketahanan energi dan kemandirian energi nasional maka disusun dan dibuat Neraca Minyak dan Gas Bumi setelah terlebih dahulu memperhitungkan potensi, cadangan terbukti, produksi (*lifting*), dan kebutuhan riil minyak dan gas bumi dalam negeri dengan berdasarkan Kebijakan Energi Nasional. Neraca Minyak dan Gas Bumi tersebut dibuat dan ditetapkan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan dapat dievaluasi setiap tahun. Selanjutnya, Neraca Minyak dan Gas Bumi ditetapkan dalam Keputusan Menteri.

Dalam rangka melaksanakan Neraca Minyak dan Gas Bumi di atas maka disusun dan dibuat rencana induk infrastruktur Gas Bumi berdasarkan pada Kebijakan Energi Nasional. Rencana induk infrastruktur tersebut dibuat dan ditetapkan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan dapat dievaluasi setiap tahun. Rencana induk infrastruktur gas bumi ditetapkan dalam Keputusan Menteri.

BAB XI PENERIMAAN NEGARA

Dalam penerimaan negara yang berupa pajak dan bukan pajak diatur bahwa Badan Usaha Khusus Migas (BUK Migas) dan kontraktor

kontrak kerja sama yang sudah menghasilkan produksi minyak bumi dan/atau gas bumi wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Ketentuan ini mengalami perubahan dengan ketentuan dalam UU tentang Minyak dan Gas Bumi, yang mewajibkan membayar penerimaan negara dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, tetapi dalam perubahan UU tentang Migas pengaturan mengenai penerimaan negara diwajibkan setelah menghasilkan produksi saja. Penerimaan negara yang berupa pajak mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak terdiri atas:

- a. bagian negara;
- b. pungutan negara yang berupa iuran tetap dan iuran produksi;
- c. bonus bonus; dan/atau
- d. hasil ekspor Minyak dan Gas Bumi bagian negara.

Penerimaan negara bukan pajak dipungut oleh menteri yang membidangi urusan di bidang keuangan negara dari BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama yang selanjutnya disetorkan kepada negara. Pengaturan lebih lanjut mengenai penerimaan negara bukan pajak diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama wajib membayar pajak, bea masuk dan pungutan lain atas impor, cukai, pajak daerah dan retribusi daerah, serta kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Dalam materi penerimaan negara ini diatur pula mengenai bagian daerah. Selain berhak mendapatkan bagian produksi minyak dan gas bumi kotor (bruto), daerah penghasil berhak mendapatkan jumlah persentase sebesar 10% dari bonus tanda tangan yang diterima oleh Pemerintah. Pemerintah Daerah penghasil minyak dan gas bumi berkewajiban mendukung

kelancaran dan kelangsungan Kegiatan hulu minyak dan gas bumi di daerahnya.

BAB XIII DANA MINYAK DAN GAS BUMI

Dalam RUU Migas ini terdapat ketentuan baru yaitu mengenai dana minyak an gas bumi. Terdapat kewajiban bagi Menteri ESDM, Menteri Keuangan, dan BUK Migas untuk mengusahakan dan mengelola dana minyak dan gas bumi secara bersama-sama dalam sebuah rekening bersama secara transparan dan akuntabel.

Dana minyak dan gas bumi ditujukan untuk kegiatan yang berkaitan dengan penggantian cadangan minyak dan gas bumi melalui kegiatan eksplorasi, pengembangan infrastruktur minyak dan gas bumi, penelitian dan pengembangan di bidang minyak dan gas bumi dan untuk kepentingan generasi yang akan datang.

Dana minyak dan gas bumi bersumber dari persentase tertentu:

- a. hasil penerimaan bersih minyak dan gas bumi bagian negara;
- b. bonus-bonus yang menjadi hak Pemerintah berdasarkan kontrak kerja sama dan UU tentang Migas; dan
- c. pungutan dan iuran yang menjadi hak negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengusahaan dana minyak dan gas bumi wajib diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Pengaturan lebih lanjut mengenai dana minyak dan gas bumi diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB XIV HAK ATAS TANAH PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilaksanakan di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia. Hak atas wilayah kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi mendapat prioritas dalam penggunaan tanah permukaan bumi, apabila:

- a. terdapat potensi minyak dan gas bumi yang terkandung di dalam tanah; dan
- b. terjadi tumpang tindih penggunaan tanah dengan kawasan hutan, industri, atau sektor lain.

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha minyak dan gas bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BUK Migas, BUMD, dan kontraktor kontrak kerja sama dapat melaksanakan kegiatan setelah mendapat izin pemanfaatan kawasan hutan, izin pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin lainnya yang sejenis dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah oleh BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama untuk kegiatan usaha minyak dan gas bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama akan menggunakan bidang tanah hak atau tanah negara di dalam wilayah kerjanya, BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Penyelesaian dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar menukar, penggantian yang layak dan wajar, serta pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara.

Dalam hal BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja samatelah diberikan wilayah kerja, serta telah menandatangani kontrak kerja sama terhadap bidang bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk kegiatan usaha minyak dan gas bumi dan areal pengamanannya, diberikan hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan dan wajib memelihara serta menjaga bidang tanah tersebut. Dalam hal pemberian wilayah kerja meliputi areal yang luas di atas tanah negara, bagian bagian tanah yang tidak

digunakan untuk kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dapat diberikan kepada pihak lain oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang agraria atau pertanahan dengan mengutamakan masyarakat setempat setelah mendapat rekomendasi dari Menteri ESDM.

BAB XV PENGELOLAAN LINGKUNGAN DAN KESELAMATAN

Dalam materi pengelolaan lingkungan dan keselamatan diatur bahwa BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama wajib menjamin standar dan mutu yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan serta menerapkan kaidah keteknikan yang baik. BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama wajib menjamin keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup dan menaati ketentuan peraturan perundang undangan dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Pengelolaan lingkungan hidup berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pascaoperasi pertambangan. Selanjutnya, BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama yang melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi harus melakukan alih ilmu pengetahuan dan teknologi kepada mitra kerjanya. BUK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama yang melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi wajib bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat. Pengaturan lebih lanjut mengenai keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB XVI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Tugas pembinaan dan pengawasan merupakan tugas dari Pemerintah sebagai regulator. Pembinaan yang dilakukan oleh

Pemerintah dapat berupa penyelenggaraan urusan Pemerintah di bidang kegiatan usaha minyak dan gas bumi serta penetapan kebijakan umum mengenai kegiatan usaha minyak dan gas bumi berdasarkan cadangan dan potensi sumber daya minyak dan gas bumi yang dimiliki, kemampuan produksi, kebutuhan bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri, penguasaan teknologi, aspek lingkungan dan pelestarian lingkungan hidup, kemampuan nasional, dan kebijakan pembangunan.

Selanjutnya kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dapat berupa di antaranya melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan kontrak kerja sama, konservasi sumber daya dan cadangan minyak dan gas bumi, pengelolaan data minyak dan gas bumi, penerapan kaidah keteknikan yang baik, alokasi dan distribusi bahan bakar minyak dan bahan baku minyak dan gas bumi, penggunaan tenaga kerja asing, pengembangan tenaga kerja indonesia, pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat, penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi minyak dan gas bumi, dan kegiatan lain di bidang kegiatan usaha minyak dan gas bumi sepanjang menyangkut kepentingan umum.

Pelaksanaan pembinaan dilakukan secara cermat, transparan, dan adil terhadap pelaksanaan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sesuai dengan kebijakan di bidang energi nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB XVII PENYIDIKAN

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang dimaksud dengan Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk

mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Selain Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan kementerian yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi diberi wewenang khusus sebagai Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Penyidik Pegawai Negeri Sipil berwenang:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang diterima berkenaan dengan tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan yang diduga melakukan tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
- c. menggeledah tempat dan/atau sarana yang diduga digunakan untuk melakukan tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
- d. melakukan pemeriksaan sarana dan prasarana kegiatan usaha minyak dan gas bumi dan menghentikan penggunaan peralatan yang diduga digunakan untuk melakukan tindak pidana;
- e. menyegel dan/atau menyita alat kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang digunakan untuk melakukan tindak pidana sebagai alat bukti;
- f. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara tindak pidana dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi; dan
- g. menghentikan penyidikan perkara tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil memberitahukan dimulainya

penyidikan perkara pidana kepada Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyidik wajib menghentikan penyidikannya dalam hal peristiwa tidak terdapat cukup bukti dan/atau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana. Pelaksanaan kewenangan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XVIII LARANGAN

Bab ini berisi pengaturan mengenai larangan dalam penyelenggaraan eksploitasi dan eksplorasi minyak dan gas bumi. Larangan tersebut diantaranya:

1. Setiap orang dilarang tanpa hak melakukan Survei Umum
2. Setiap orang dilarang tanpa hak memiliki, menggunakan, memanfaatkan dan/atau membuka rahasia data Survei Umum dalam bentuk apapun.
3. Setiap orang dilarang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa mempunyai kontrak kerja sama
4. Setiap orang dilarang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tanpa izin
5. Setiap orang dilarang mengurangi standar dan mutu Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan oleh Pemerintah.
6. Setiap orang dilarang menyalahgunakan Izin Usaha sesuai dengan peruntukannya

BAB XIX SANKSI ADMINISTRATIF

Dalam RUU ini mengatur mengenai pemberian sanksi administratif dalam penyelenggaraan usaha minyak dan gas bumi. Tindakan atau perbuatan yang dikenakan sanksi administratif adalah tindakan yang dilarang dalam pasal atau Bab larangan. Sanksi administratif sebagaimana berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. penangguhan kegiatan;
- c. pembekuan izin;
- d. pencabutan Izin Usaha Kegiatan Usaha Hilir; dan/atau
- e. pencabutan izin usaha kegiatan usaha penunjang Minyak dan Gas Bumi.

Sanksi administratif diawali dengan teguran tertulis. Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah teguran tertulis diterima tidak dilakukan perbaikan, ditetapkan penangguhan kegiatan. Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah ditetapkan penangguhan kegiatan sebagaimana tidak terdapat perbaikan, dilakukan pembekuan izin. Jika dalam waktu 10 (sepuluh) hari setelah dilakukan pembekuan izin tidak terdapat perbaikan, dilakukan pencabutan izin usaha dan pengenaan denda administratif. Sanksi administratif tidak membebaskan Setiap Orang dari sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB XX KETENTUAN PIDANA

Ketentuan pidana merupakan *ultimum remedium*, yang bermakna bahwa ketentuan sanksi pidana dipergunakan manakala sanksi-sanksi yang lain sudah tidak berdaya. Dengan perkataan lain, dalam suatu undang-undang sanksi pidana dicantumkan sebagai sanksi yang terakhir setelah sanksi perdata, maupun sanksi administratif. Dalam perumusan ketentuan pidana terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah. *Kedua*, ketentuan pidana perlu memperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut

peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). *Ketiga*, dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.

Dalam pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan usaha minyak dan gas bumi, beberapa hal yang dapat dikenakan diantaranya adalah tanpa hak melakukan survei umum, melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi tanpa mempunyai kontrak kerja sama, melakukan kegiatan usaha hilir tanpa izin, mengurangi standar dan mutu minyak dan gas bumi yang ditetapkan Pemerintah, dan menyalahgunakan pengangkutan dan/atau niaga bahan bakar minyak yang disubsidi Pemerintah. Selanjutnya terkait dengan pidana penjara dan pidana denda yang dikenakan disesuaikan dengan akibat dampak yang ditimbulkan dari perbuatan pidana sehingga dapat merugikan kepentingan negara dan masyarakat.

Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama BUK Migas, BUMN, dan BUMD, tuntutan dan pidana dikenakan terhadap pengurusnya. Dalam hal tindak pidana dilakukan oleh badan usaha, tuntutan dan pidana dikenakan terhadap pengurus dan/atau badan usahanya. Pidana yang dikenakan kepada badan usaha adalah pidana denda dengan ketentuan paling tinggi pidana denda ditambah sepertiganya. Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh pejabat yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Minyak dan Gas Bumi, pidananya dapat ditambah sepertiga dari paling tinggi pidana yang diancamkan masing-masing dalam Bab ini.

Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini, sebagai pidana tambahan dikenai pencabutan hak atau perampasan barang yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.

BAB XXI KETENTUAN PERALIHAN

Dalam RUU ini diatur ketentuan peralihan yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Pada bab peralihan ini mengatur mengenai Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas Bumi tetap melaksanakan fungsi dan tugas sampai dengan terbentuknya BUK Migas. Semua bentuk kontrak kerja sama yang ada sebelum Undang-Undang ini dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masa kontrak dan tidak dapat diperpanjang.

BAB XXII KETENTUAN PENUTUP

Sebagai penutup, maka ditegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku. Selain itu juga mengenai Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan peraturan perundang-undangan lainnya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan.

Dalam ketentuan penutup juga ditegaskan bahwa pada saat Undang Undang ini mulai berlaku Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi dinyatakan bubar serta fungsi dan tugasnya dilaksanakan oleh Menteri. BUK Migas dibentuk paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Peraturan

pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Undang-Undang ini dinyatakan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Selanjutnya, agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

C. SISTEMATIKA RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

Berdasarkan ruang lingkup materi muatan yang telah dijelaskan, maka kerangka RUU Migas ini dapat disusun sebagai berikut:

- Bab I Ketentuan Umum
- Bab II Asas dan Tujuan
- Bab III Penguasaan dan Pengusahaan
- Bab IV Kegiatan Usaha Hulu
 - Bagian Kesatu Umum
 - Bagian Kedua Wilayah Kerja
 - Bagian Ketiga Kontrak Kerja Sama
 - Bagian Keempat *Participating Interest*
 - Bagian Kelima Pengembalian Biaya Eksplorasi dan Eksploitasi(*Cost Recovery*)
- BAB V Kegiatan Usaha Hilir Minyak Bumi
 - Bagian Kesatu Umum
 - Bagian Kedua Izin Usaha
 - Bagian Wilayah Usaha
 - Bagian Keempat Standar, Mutu dan Harga Bahan Bakar Minyak Serta Hasil Olahannya
 - Bagian Kelima Ketersediaan dan Penyaluran Bahan Bakar Minyak
- BAB VI Kegiatan Usaha Hilir Gas Bumi
 - Bagian Kesatu Umum

| | |
|----------|---|
| | Bagian Kedua Izin Usaha |
| | Bagian Wilayah Usaha |
| | Bagian Keempat Standar, Mutu dan Harga Bahan Bakar Gas |
| | Bagian Kelima Ketersediaan dan Penyaluran Gas Bumi dan Bahan Bakar Gas |
| BAB VII | Kegiatan Usaha Penunjang Minyak dan Gas Bumi |
| | Bagian Kesatu Umum |
| | Bagian Kedua Usaha Penunjang Minyak dan Gas Bumi |
| | Bagian Ketiga Izin Usaha Penunjang Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir |
| BAB VIII | Kapasitas Nasional |
| BAB IX | BUK Migas |
| | Bagian Kesatu Umum |
| | Bagian Kedua Status dan Kedudukan |
| | Bagian Ketiga Fungsi dan Tugas |
| | Bagian Keempat Struktur Organisasi |
| | Bagian Kelima Permodalan |
| BAB X | Alokasi dan Pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi |
| | Bagian Kesatu Jaminan Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri |
| | Bagian Kedua Alokasi dan Pemanfaatan Minyak Bumi |
| | Bagian Ketiga Alokasi dan Pemanfaatan Gas Bumi |
| BAB XI | Neraca Minyak dan Gas Bumi dan Rencana Induk Infrastruktur Gas Bumi |
| | Bagian Kesatu Neraca Minyak dan Gas Bumi |
| | Bagian Kedua Rencana Induk Infrastruktur Minyak dan Gas Bumi |
| Bab XII | Penerimaan Negara |
| | Bagian Kesatu Penerimaan Pajak dan Bukan Pajak |
| | Bagian Kedua Bagian Daerah |
| BAB XIII | Dana Minyak dan Gas Bumi |

| | |
|-----------|--|
| BAB XIV | Hak Atas Tanah Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi |
| BAB XV | Pengelolaan Lingkungan dan Keselamatan |
| BAB XVI | Pembinaan dan Pengawasan |
| BAB XVII | Penyidikan |
| BAB XVIII | Larangan |
| BAB XIX | Sanksi Administratif |
| BAB XX | Ketentuan Pidana |
| Bab XXI | Ketentuan Peralihan |
| Bab XXII | Ketentuan Penutup |

BAB VI

PENUTUP

Naskah Akademik RUU tentang Minyak dan Gas Bumi ini telah menggambarkan berbagai pemikiran atau argumentasi ilmiah/teoritis tentang pengelolaan migas yang sesuai dengan amanat Konstitusi serta praktik empiris yang dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Pemikiran-pemikiran tersebut merupakan solusi terhadap kebutuhan landasan hukum pengelolaan migas setelah Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Selanjutnya, Naskah Akademik ini telah memuat jangkauan serta materi RUU tentang Minyak dan Gas Bumi yang diharapkan dapat disusun dan diajukan oleh DPR sebagai RUU usul inisiatif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. UII Press. Yogyakarta, 2004.
- Apeldoorn, L.J. *Pengantar Ilmu Hukum*. Noor Komala. Jakarta. 1962
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia, Analisa Yuridis Normatif tentang unsur-unsurnya*. UI Pres. Jakarta. 1995.
- Bakker, Anton dan Achmad Charris Zubair. *Metodologi Penelitian Filsafat*. Kanisius. Yogyakarta. 1990.
- Bogdan, Robert and Steven J. Taylor, *Introduction to qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach To The Social Science*, A Willey-Interscience Publication, New York London Sydney Toronto. 1975.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2003.
- Creswell, John W *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publication, Thousand Oaks, London, New Delhi. 1994
- Friedman. *Legal Theory*. Stevens & Sons Limited. Fourth edition. 1960.
- Gautama, Sudargo. *Aneka Perkara Indonesia di Luar Negeri*. Penerbit Alumni. Bandung. 1999.
- Ghanem, S.M., *OPEC: The rise and fall of an exclusive club*. PKI Limited. London. 1986.
- Gie, Liang. *Teori-teori Keadilan*. Penerbit Super. Jakarta. 1977
- Grotius, H. *The Law of War and Peace: De Jure Belli et Pacis*. 1646 ed. Kelsey.
- F.W. trans., Oxford, 1916 – 25, <http://tldb.uni-koeln.de/php/pub>.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Kanisius. Yogyakarta. 1982.
- Jenings, Sir Ivor. *The Law and The Constitution*. London. 1986
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. BLentera Hati. Jakarta. 2001.

- Ismail Sunny dan Rudioro Rochmat. *Tinjauan dan Pembahasan Undang-undang Penanaman Modal Asing dan Kredit Luar Negeri*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1972.
- Johnston, Daniel, *Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*. PennWell Books. Tulsa. Oklahoma. 1994.
- Knowles, Ruth Sheldon. *Indonesia Today: The Nation That Helps Itself*, Nash Publishing. Los Angeles. 1973.
- Kranenburg, R. en Vegting, W.G., *Inleiding in het Nederlandsche Administratiefrecht*, NV H.D. Theenk Willink & Zoon, Haarlem, 1955
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bina Cipta. Bandung. 1976.
- Malian, Sobirin *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. UII Press. Yogyakarta. 2001
- Mariam Darus Badruzaman. *Aneka Hukum Bisnis*, Penerbit Alumni. Bandung. 1994.
- Mariam Darus Badruzaman, et. Al. *Kompilasi Hukum Perikatan*. Citra Aditya Bakti. Bandung, 2001.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Liberty. Yogyakarta. 1991.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bina Cipta. Bandung. 1976.
- Mohammad Hatta. *Bung Hatta Menjawab*. Gunung Agung. Jakarta. 1979.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung. 1989.
- M. Yahya Harahap. *Segi-segi Hukum Perjanjian*. Alumni. Bandung. 1986.
- Ooi Jin Bee. *The Petroleum Resources of Indonesia*. Oxford University Press Kualalumpur. 1982.
- Panglima Juli Saragih, *Sejarah Perminyakan di Indonesia*, Penerbit PPPDI Sekretariat Jenderal DPR RI. 2010

- Patton, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation And Research Methods*, Second Edition, Sage Publication, Newbury Park London New Delhi. 1980.
- Pufendorf, S. *The Law of Nature and Nations: De Jure Naturae et Gentium*. 1688 ed. Oxford. 1934. TLDB Document ID: 105700, <http://tldb.uni-koeln.de/php/pub>
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Sendi-sendi Hukum dan Tata Hukum*. Alumni. Bandung. 1982
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung. 1982.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Soedjono Dirdjosisworo. *Kontrak Bisnis (Menurut Sistem Civil Law, Common Law dan Praktek Dagang Internasional)*, Mandar Maju. Bandung. 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers. Jakarta. 1990.
- Strauss, Anselmus and Juliat Corbin. *Basic of Qualitative Research, Grounded Theory Procedure and Thechnique*. Sage Publication. Newbury. Park London. New Delhi. 1979
- Stahl, F.J. dalam Hazan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni. Bandung. 1971.
- Subekti. *Aneka Perjanjian*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1995.
- . *Hukum Perjanjian*. Penerbit Itermasa. Jakarta. 2001.
- Sunny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Aksara Baru. Jakarta.
- Sukardji, Untung. *Pajak Pertambahan Nilai*. edisi revisi 2003. cetakan keenam. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2003.
- Wade, F.C.S. dan G. Godfrey Philips. *Constitutional Law*. London. 1955.
- Wirjono Prodjodikoro. *Asas-asas Hukum Perjanjian*. Cetakan VII. Sumur Bandung. 1979.
- Yergin, Daniel. *The Price*. Simon & Schuster. New York. 1991.

B. Disertasi

Gao, Zhiguo. *International Offshore Petroleum Contracts, Towards the Compatibility of Energy Need and Sustainable Development*. Dissertation Doctor of Science Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, UMI Dissertation Services. Ann Arbor. Michigan. July 1993.

Soetarjo Sigit. *Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*. Pidato Ilmiah Penganugerhan Gelar Doktor Honoris Causa di ITB. Bandung. 9 Maret 1996.

T.N. Machmud. *The Indonesian Production Sharing Contract*. Kluwer Law International. The Hague. 2000.

C. Jurnal Ilmiah/Makalah/Laporan

Abas Kartadinata. *New PSC – Indonesia: Impact of New Tax Laws and Regulations*. Petroleum Lawyers Luncheon. October 26. 1984.

Abas Kartadinata. *Tax Regulations for Production Sharing Contractors*. Perhimpunan Pengelola Akutansi dan Keuangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia. Jakarta. 1991.

Abba Kolo *Renegotiation and Contract Adaption in the International Investment Projects: Applicable Legal Principles and Industry Practices*, Oil, Gas & Energy Law Intellegence, Vol 1, Issue # 02, March 2003, University of Dundee. <http://www.gasandoil.com/ogel/samples/>

Anton Tjahjono., *Improving Investment Climate for the Gas Industry*. Pre Conference Dialogues # 2. Jakarta. 13 October 2004.

Bagir Manan. *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Majalah Ilmiah UNPAD, Bandung, Nomor 3 Volume 14 Tahun 1986.

Banani, Dinesh D, *International Arbitration and Project Finance in Developing Countries: Blurring the Public/Private Distinction*, Boston College International & Comparative Law Review, http://www.bc.edu/schools/law/lawreviews/metaelements/_journals/bcicl/26_2/0 Caltex Pacific Indonesia, *Pipeline to Progress: The Story of PT Caltex Pacific Indonesia*, November 1983.

- Chengwei, Liu, *Remedies for Non-performance: Perspective from CISG, UNIDROIT Principle and PECL*, Chapter 19 Change of Circumstances, September 2003, <http://cisgw3.law.pace.edu/cisg/biblio/chengwei-79.html>.
- Departemen Pertambangan. *40 Tahun Peranan Pertambangan dan Energi di Indonesia 1945 - 1985*, Majalah Pertambangan dan Energi. Jakarta. 1985.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. *Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*. April 1999.
- Direktorat Jenderal Pajak, *Kebijakan PPN di bidang Migas dan Panas Bumi*, Pre Conference Dialogues # 2, Jakarta, 13 October 2004.
- Frabikant, Robert, *Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia: Legal Aspects of Production Sharing Contracts in the Indonesian Petroleum Industry*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore. 1973.
- Fabrikant, Robert. *Production Sharing Contracts in the Indonesian Petroleum Industry*, Harvard International Law Journal. vol 16. 1975.
- Goldman, Berthold, *The Applicable Law: General Principles of Law – the Lex Mercatoria*, Lew ed. Contemporary Problems in International Arbitration. London, 1986, p. 125, TLDB Document ID 112400, diakses dari <http://tldb.unikoeln.de/php/pub>.
- Hamel, Eugene, *Fiscal and Tax Update – Remarks From Indonesian Petroleum Association*, Pre Conference Dialogues # 2. Jakarta. 13 October 2004.
- Houtte, Hans, *Changed Circumstances and Pacta Sunt Servanda*, Gatllard ed. Transnational Rules in International Commercial Arbitration. ICC Oubl. Nr. 480, 4, Paris, 1993, p 116, TLDB Document ID 117300, <http://tldb.unikoeln.de/TLDN.html>
- Indonesian Mining Association, *Mining Taxation - Proposal*, Pre Conference Dialogues # 2, Jakarta, 13 October 2004.
- Jennings, R.Y., *State Contracts in International Law*. British YB International Law. 1961.

Kementerian ESDM, *Peran Nasional dalam Pengusahaan Migas Terus Berkembang*, dari <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2369-peran-nasional-dalam-pengusahaan-migas-terus-berkembang.html>, tanggal 21 Mei 2010.

Kinney, B.D., *Petroleum Laws and Model Contract Terms: Production Sharing in China*, Oil & Gas Law and Taxation Review, Vol 12 August 1994. Sweet & Maxwell/ESC Publishing (Oxford UK).

Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKPP), Kementerian ESDM RI

Prof. Marilyn A. Brown jurnal dengan judul “Competing Dimensions of Energy Security” oleh yang disampaikan dalam POLINARES Workshop – The “Energy Security” Issue, Paris 31 Mei 2011

Madjedi Hasan, *Petroleum Contract – Indonesia’s Issues and Challenges*, Petromin, Singapore. December 2001.

Menteri Pertambangan dan Energi RI. *Tanggapan Pemerintah Atas Pengantar Musyawarah Fraksi-fraksi*. Departemen Pertambangan dan Energi. Jakarta. 22 April 1999.

Nassar, Nalga. *Sanctity of Contracts Revisited*. Dordrecht. Boston. London, 1995, p. 193. TLDB Document ID 105700, <http://tldb.uni-koeln.de/TLDB.html> Onorato, W.T. *Legislative Frameworks Used to Foster Petroleum Development*. World Bank, Washington D.C., Feb 1995.

Petroleum Intelligence Weekly, Mc. Graw Hill Publication, New York, 10 June 1963.

PriceWaterhouseCoopers, *CEO Survey – Upstream Oil & Gas*. October 2002.

Rachmanto, Surahmat. *PP 35/2004 & Perlakuan PPh Sektor Hulu Migas*. Bisnis Indonesia. 22 November 2004.

Sie Infokum BPK, *BPK MEMPRIORITASKAN PEMERIKSAAN MIGAS*, dari <http://www.jdih.bpk.go.id/artikel/PemeriksaanMigas.pdf>, tanggal 21 Mei 2010.

Soetarjo Sigit dan S. Yudonarpodo. *Legal Aspects of the Mineral Industry in Indonesia*, Indonesia Mining Association (IMA). Jakarta. 1993.

Suhardi, *Sejarah Perkembangan Industri Migas Indonesia*, dari http://www.perhimakbandung.org/index.php?option=com_content&view=article&id=82:sejarah-perkembangan-industri-migas-indonesia&catid=38:artikel&Itemid=66, tanggal 21 Mei 2010.

Tim Bimasena. *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, Bimasena. Jakarta. Juni 2002.

US Embassy. *Petroleum Report 1984*. Jakarta. 1985.

US Embassy, *Petroleum Report 2002 – 2003*. Jakarta. March 2004.

United Nations Industrial Development Organization, *Sustainable Energy Regulation and Policymaking for Africa Training, Introduction to Energy Regulation Module*

Waelde, T.W., *The Current Status of International Petroleum Investment: Regulating, Licensing, Taxing and Contracting*, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy University of Dundee. Dundee. July 1995.

Wehberg, Hans, *Pacta Sunt Servanda*, <http://tldk.uni-koeln.de/php/pub>, 2 Agustus 2004.

D. Internet

Uses of Natural Gas, dalam <http://geology.com/articles/natural-gas-uses/>, diakses 13 Oktober 2015.

E. Kamus

Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., West Group, St Paul. Minnesota. 1999.

Departemen Pendidikan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, Balai Pustaka. Jakarta. 1995.

J.S. Badudu, *Kamus Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia*, Kompas. Jakarta. 2003.

F. Kontrak

Rokan III *5A Exploratie en Exploitatie Contract tussen Gouvernemen en Nerderlandsche Pacific Petroleum Maatschapij*, 12 Agustus 1949.

Heads of Agreement, Government of Republic of Indonesia, PT Caltex Pacific Indonesia Company, PT Stanvac Indonesia and PT Shell Indonesia, 1 Juni 1963.

Contract of Work between P.N. Pertambangan Minyak Indonesia and P.T. Caltex Pacific Indonesia, 25 September 1963.

Contract of Work between P.N. Pertambangan Minyak Indonesia and California Asiatic Oil Company and Texaco Overseas Petroleum Company. 25 September 1963.

The Production Sharing Contract between Perusahaan Pertambangan Minyak Nasional (PERMINA) and Continental Overseas Oil Company, May 12 1967.

The Production Sharing Contract between Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) and Trend Exploitation Limited 15 October 1970: The Coastal Plain Production Sharing Contract between Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara and Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company.

G. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata *Indische Mijnwet* (*Staatsblad* 1899 Nomor 214).

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

H. Konvensi

United Nations Convention on the Law of Treaties, Signed at Vienna 23 May 1969. Entry into Force: 27 January 1980.

I. Putusan Pengadilan dan Mahkamah Konstitusi/Arbitrase

Maitrise En Droit International Et Europeen, *Texaco/Calasiatic c/ Gouvernement Libyen, Sentence Arbitrale Au Fond*, 19 Janvier 1977. www.pictpcti.org/publications/Bibliographies/Arb_Cases.doc.

International Court of Justice, *Case concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Summary of the Judgement of 25 September 1997*, www.lawschool.cornell.edu/library/cijwww/icjwww/docket/ihs/iHSSummaries/iHSSummary/1997

Mealey's International Arbitration Rep, *Himpurna California Energy Ltd. (Bermuda) v PT (Persero) Perusahaan Listrik Negara (Indonesia)*, A-26 December 1999, www.mealeys.com/.

Mealey's International Arbitration Rep, *Patuha Power Ltd. (Bermuda) v PT (Persero) Perusahaan Listrik Negara (Indonesia)*, B-14 December 1999, www.mealeys.com/.

Derains & Associates, *Final Award in an Arbitration Procedure Under the Uncitral Arbitration Rules Karaha Bodas Company v Pertamina and PLN* (18 November 2000), www.karahabodas.com/legal/FinalArb.pdf.

Putusan Mahkamah Agung Registrasi Nomor 01/B/PK/PJK/2003 Tanggal 29 September 2003 Mengenai Perkara Peninjauan Kembali Atas Putusan Pengadilan Pajak Nomor 0144/PP/A/M.V/16/2002 Antara Amoseas Indonesia Inc Melawan Direktur Jenderal Pajak.

Keputusan yang dikeluarkan Panitia Khusus Hak Angket Bahan Bakar Minyak Dewan Perwakilan Rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 pada tanggal 21 Desember 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 36/PUU-X/2012 pada tanggal 13 November 2013.

- &-