



**Pusat Studi Hukum
Energi dan Pertambangan**
Centre for Energy & Mining Studies

STUDI HUKUM

**KAJIAN EVALUASI ATAS IMPLEMENTASI
TATA KELOLA MINYAK DAN GAS BUMI
NASIONAL**

2023

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur yang sebesar-besarnya kami panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah sehingga kami dapat menyusun tulisan yang berjudul "Evaluasi atas Implementasi Tata Kelola Minyak dan Gas Bumi Nasional". Secara umum tulisan ini berisi pemetaan permasalahan dan isu strategis tata kelola migas, struktur kelembagaan Migas nasional dan kedudukan BUMN, serta menganalisis isu strategis dan kebutuhan perubahan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi. Harapannya kajian ini dapat dijadikan rujukan untuk masukan dalam perbaikan tata kelola minyak dan gas bumi.

Jakarta, 15 September 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

| | |
|--|----------|
| Kata Pengantar..... | i |
| Daftar Isi..... | ii |
| Daftar Tabel..... | iv |
| Daftar Diagram..... | v |
| | |
| BAB I Pendahuluan | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Identifikasi Masalah | 4 |
| C. Tujuan..... | 5 |
| D. Metode Penulisan..... | 5 |
| | |
| BAB II Evaluasi atas Implementasi Tata Kelola Minyak dan Gas Bumi Nasional..... | 6 |
| A. Gambaran Umum RUU Migas | 6 |
| B. Ketentuan Umum dalam UU Migas..... | 8 |
| C. Penguasaan Negara atas SDA Migas..... | 10 |
| D. Tujuan Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Migas..... | 16 |
| E. Pengusahaan Migas..... | 18 |
| F. Kegiatan Usaha Hulu Migas | 20 |
| G. Kontrak Kerjasama dalam Pengelolaan Hulu Migas..... | 22 |
| H. Kelembagaan BP Migas..... | 25 |
| I. Posisi BUMN | 30 |
| J. Monopoli dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam | 35 |
| K. <i>Unbundling</i> | 38 |
| L. Negara Membayar Negara (<i>Signature Bonus</i>)..... | 40 |
| M. Pemberian Wewenang dan Kuasa Kepada BU atau BUT dalam Pengelolaan Hulu Migas..... | 41 |
| N. Harga Minyak dan Gas Bumi..... | 45 |
| O. Penerimaan Negara dan Pembebanan Kewajiban bagi Pelaku Usaha..... | 46 |
| P. Pemanfaatan Migas Untuk Kepentingan Dalam Negeri | 49 |
| Q. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Migas..... | 51 |
| R. <i>Participating Interest</i> Daerah | 52 |
| S. Kegiatan Usaha Hilir Migas..... | 54 |
| T. Kelembagaan BPH Migas | 55 |
| U. Tata Niaga Gas Bumi..... | 58 |
| V. Perizinan Migas | 61 |

| | |
|--|-----------|
| W. Pemakaian Tanah Untuk Kegiatan Usaha Migas..... | 63 |
| X. Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Usaha Migas | 64 |
| Y. Lingkungan Hidup dan Pengembangan Masyarakat..... | 65 |
| Z. Ketentuan Pidana dalam UU Migas..... | 66 |
| AA. Dana Migas (<i>Petroleum fund</i>)..... | 68 |
| BB. Pengaturan Migas dalam UU Cipta Kerja..... | 70 |
| BAB III Peta Masalah dan Isu Strategis Tata Kelola Migas..... | 74 |
| A. Implementasi Tafsir Penguasaan Negara atas Migas..... | 74 |
| B. Kelembagaan dan Pengusahaan | 75 |
| C. Kegiatan Usaha Hilir Migas..... | 76 |
| D. Kebijakan Fiskal | 78 |
| E. Perizinan Migas | 79 |
| F. Tata Niaga Gas Bumi..... | 81 |
| BAB IV Struktur Kelembagaan Migas Nasional dan Kedudukan BUMN | 83 |
| A. Presiden/Pemerintah..... | 85 |
| B. Dewan Perwakilan Rakyat..... | 86 |
| C. Badan Pemeriksa Keuangan | 87 |
| D. BUMN Bidang Usaha Migas | 88 |
| E. Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap | 89 |
| BAB V Analisis Isu Strategis dan Kebutuhan Perubahan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi..... | 90 |
| A. Kedudukan dan Kelembagaan | 90 |
| B. Format dan Struktur Organisasi BUMN Bidang Usaha Migas | 91 |
| C. Kebutuhan Perubahan/Penggantian UU Migas | 92 |
| LAMPIRAN-LAMPIRAN | 96 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 1. Tafsir Penguasaan Negara atas Minyak & Gas Bumi | 13 |
|--|----|

DAFTAR DIAGRAM

| | |
|--|----|
| Diagram 1. Struktur Kelembagaan Migas..... | 83 |
| Diagram 2. Alur Proses Pembentukan RUU Migas | 95 |

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi sumber daya alam yang sangat kaya dan memadai, dengan potensi sumber daya alam yang dimiliki, diharapkan dapat memberikan peningkatan perekonomian melalui pengelolaan sumber daya alam yang tentunya diharapkan dapat dimaksimalkan pada nilai manfaat terhadap kemakmuran rakyat. Salah satu cara dalam meningkatkan perekonomian Indonesia yaitu melalui pengelolaan pertambangan minyak dan gas bumi (Migas). Dalam hal peningkatan ekonomi untuk memberikan manfaat terhadap kemakmuran rakyat dapat kita cermati dalam rumusan pasal 33 UUD NRI 1945:

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Rumusan tersebut menggambarkan konsep dasar peran negara dalam menguasai cabang-cabang produksi yang dimiliki untuk dikelola

semaksimal mungkin terhadap kemakmuran rakyat pada bidang perekonomian berdasarkan prinsip ekonomi nasional yang dibangun secara berkelanjutan dan bersama-sama. Namun, terdapat sebuah permasalahan apabila peningkatan perekonomian melalui petambangan Migas terus ditekan sehingga menghasilkan hasil produksi yang begitu tinggi tanpa memperhatikan dampak yang terjadi terhadap lingkungan hidup maka akan menyebabkan ketidakseimbangan terhadap peningkatan perekonomian nasional dan pelestarian lingkungan.

Sebagai negara yang memiliki pasokan cadangan Migas yang cukup banyak, sudah seharusnya Indonesia memilih sistem pengelola Migas yang baik, saat ini dalam pengelolaan migas Indonesia belum memiliki ketegasan skema mana yang ia anut. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UU no 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menjelaskan bahwa kegiatan usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa pengusahaannya diatur agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai, berarti Indonesia ingin menerapkan skema *common carriage*. Namun, pada realitanya sistem atau skema yang digunakan oleh Indonesia dalam pengelolaan migas lebih condong ke skema *open access*.

Melihat kondisi yang seperti ini, perlunya Indonesia menerapkan sebuah sistem yang berdasar konsep keadilan sosial sesuai dengan amanat konstitusi. Hal ini terkonfirmasi ketika penguasaan negara atas sumber kekayaan alam yang strategis menjadi ketentuan yang mutlak adanya. Konstitusi melalui Pasal 33 sudah mengingatkan bahwa "Hak Menguasai Negara" tidak bisa dipisahlepaskan dengan, penyelenggaraan kemakmuran rakyat. Artinya, meskipun negara melalui cabang produksinya (BUMN) dominan dan menguasai, tetapi ketika secara nyata

justru tidak untuk kemakmuran rakyat banyak, maka langkah demikian bertentangan dengan konstitusi.

Produksi minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam yang masuk pada kategori sumber daya alam yang tidak terbarukan, ketersediaan cadangan sumber daya alam minyak dan gas bumi perlu untuk diperhatikan agar ketersediaan minyak dan gas bumi untuk dikemudian hari masih dapat tercukupi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sehingga dalam hal ini penting untuk melihat regulasi terkait dengan pengelolaan pertambangan minyak dan gas bumi yang berbasis pada keseimbangan produksi migas serta memperhatikan aspek-aspek yang terdampak dari adanya aktivitas pengelolaan minyak dan gas bumi.

Berkenaan dengan hal tersebut, Undang-Undang Noomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai dasar operasional dalam pengelolaan minyak dan gas bumi yang hasil dari adanya produksi migas dapat bermanfaat dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penyelenggaraan Migas dalam UU Migas sangat berorientasi menempatkan Migas sebagai sumber pendapatan negara, padahal saat ini produksi Migas nasional relatif minim dan bahkan cenderung turun, selain itu kontribusinya pada APBN juga semakin tidak signifikan yang sebelumnya bisa mencapai lebih dari 50%, turun menjadi berkisar 30% dan terus turun hingga saat ini nilai pendapatan dari sektor Migas tidak sampai 1% dari jumlah total APBN tahun 2021. Oleh karena itu, tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Migas harus beralih dari sumber pendapatan menuju pada pemicu dan penggerak atau pendorong pembangunan, selain itu juga untuk menciptakan *multiplier effect*, yaitu efek pengganda dan berlipat yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha Migas.

Dalam perjalanannya, UU No. 22 Tahun 2001 disahkan kerap kali diajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sejak disahkan hingga saat ini telah berjalan selama 20 tahun, telah 5 kali dilakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Dua diantara *judicial review* tersebut telah diterima oleh Mahkamah Konstitusi yang dalam putusannya menyatakan beberapa pengaturan dalam UU Migas dinyatakan inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945). Oleh karena itu penting untuk diketahui apa yang menjadi permasalahan dari pengaturan yang menagtur terkait tata kelola migas di Indonesia.

Selain problem konstitusionalitas, UU Migas yang pada awalnya dianggap sebagai dasar pengaturan untuk mengembangkan kegiatan usaha hulu Migas, namun dalam kenyataanya setelah UU Migas berlaku pada tahun 2001, data *lifting* menunjukkan bahwa produksi Migas nasional semakin menurun dari waktu ke waktu. Saat sebelum UU Migas tahun 2001, produksi Migas nasional berkisar 1,8 juta dan sampai paling rendah berkisar 1,3 juta barrel per hari. Namun setelah UU Migas diberlakukan, produksi Migas nasional terus turun hingga saat ini berkisar 700 ribu barrel per hari. Selain itu, dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini upaya untuk melakukan eksplorasi juga relatif minim, sehingga dalam waktu yang cukup lama tidak ditemukan lapangan baru yang besar (*giant field*) yang bisa menjanjikan masa depan Migas Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Dari permasalahan tersebut, penulis menemukan masalah terkait:

1. Apa saja evaluasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi?

2. Apa saja peta masalah dan isu strategis tata kelola Migas?
3. Bagaimana struktur kelembagaan Migas nasional dan kedudukan BUMN?
4. Bagaimana analisis isu strategis dan kebutuhan perubahan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi?

C. Tujuan

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisa evaluasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
2. Memetakan permasalahan dan isu strategis terhadap tata kelola Migas.
3. Mengetahui struktur kelembagaan Migas nasional dan kedudukan BUMN.
4. Menganalisa isu Strategis dan Kebutuhan Perubahan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi.

D. Metode Penelitian

Metode Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus penelitian ini adalah hukum tertulis dengan berlandaskan pada Peraturan Perundang-Undangan sebagai pedoman, juga dengan melihat berbagai macam literatur yang ada berkaitan dengan materi muatan, serta menelaah pasal demi pasal.

BAB II EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

A. Gambaran Umum UU Migas

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 November 2001 yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152. UU Migas ini menggantikan Undang- Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Sesuai naskah penjelasannya, UU Migas tahun 2001 lahir berdasarkan hasil evaluasi saat itu karena kedua undang-undang tersebut dianggap kurang optimal karena adanya berbagai kendala dalam pelaksanaannya. Selain itu, substansi materi kedua undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan maupun kebutuhan saat itu. Lebih lanjut dalam penjelasannya, UU Migas mempunyai tujuan, sebagai berikut:

1. Terlaksana dan terkendalinya minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam dan sumber daya pembangunan yang bersifat strategis dan vital;
2. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing;
3. Meningkatkan pendapatan negara dan memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional, mengembangkan dan memperkuat industri dan perdagangan Indonesia; dan
4. Menciptakan lapangan kerja, memperbaiki lingkungan, meningkatnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

UU Migas terdiri atas 67 pasal dalam 14 bab, antara lain mengatur tentang azas dan tujuan, penguasaan dan pengusahaan, kegiatan usaha hulu, kegiatan usaha hilir, penerimaan negara, hubungan kegiatan usaha minyak dan gas bumi dengan hak atas tanah, pembinaan dan pengawasan, badan pelaksana dan badan pengatur, penyidikan, ketentuan pidana, dan ketentuan peralihan. Dalam perjalannya, UU Migas termasuk undang-undang yang kerap dilakukan judicial review di Mahkamah Konstitusi, sejak disahkan hingga saat ini telah berjalan selama 20 tahun, telah 5 kali dilakukan judicial review di Mahkamah Konstitusi. Dua diantara judicial review tersebut telah diterima oleh Mahkamah Konstitusi yang dalam putusannya menyatakan beberapa pengaturan dalam UU Migas dinyatakan inkonstitusional atau bertentangan dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945).

Selain problem konstitusionalitas, UU Migas yang pada awalnya dianggap sebagai dasar pengaturan untuk mengembangkan kegiatan usaha hulu Migas, namun dalam kenyataannya setelah UU Migas berlaku pada tahun 2001, data lifting menunjukkan bahwa produksi Migas nasional semakin menurun dari waktu ke waktu. Saat sebelum UU Migas tahun 2001, produksi Migas nasional berkisar 1,8 juta dan sampai paling rendah berkisar 1,3 juta barrel per hari. Namun setelah UU Migas diberlakukan, produksi Migas nasional terus turun hingga saat ini berkisar 700 ribu barrel per hari. Selain itu, dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini upaya untuk melakukan eksplorasi juga relatif minim, sehingga dalam waktu yang cukup lama tidak ditemukan lapangan baru yang besar (giant field) yang bisa menjanjikan masa depan Migas Indonesia.

Sementara itu, saat ini dan di masa yang akan datang seiring dengan perkembangan ekonomi Indonesia, kebutuhan energi akan terus meningkat

dengan signifikan, sedangkan untuk bauran energi dengan sumber energi baru dan terbarukan belum bisa diharapkan mampu menggantikan sumber energi Migas dalam waktu yang cepat. Untuk itu, walaupun dari sisi prosentase akan menurun, namun volumen kebutuhan energi Migas akan terus meningkat, sehingga gap antara kebutuhan dan pasokan akan terus melebar. Secara objektif potensi Migas Indonesia juga masih sangat menjanjikan, Migas masih bisa diharapkan menjadi salah satu pasokan sumber energi. Terdapat cekungan Migas yang menjanjikan harapan jika dapat dikelola dengan baik, saat ini diketahui paling tidak terdapat 128 cekungan sedimen yang potensial.

Potensi dan cadangan tersebut tidak akan mempunyai nilai keekonomian dan menjadi sumber energi jika tidak dikelola dan dilanjutkan eksplorasi. Untuk hal tersebut diperlukan investasi yang sangat besar yang tidak mungkin dilakukan sendiri oleh pelaku dalam negeri. Pengelolaan Migas nasional masih membutuhkan pelaku global dan investasi dari luar, sehingga upaya menarik investasi dari luar juga perlu diupayakan dan menjadi perhatian. Sepanjang proporsional, sesuai konstitusi dan adil serta mengutamakan kepentingan nasional, maka pengelolaan Migas dengan mengundang investasi dari luar merupakan hal yang sewajarnya. Untuk itu, menjadi pekerjaan rumah yang besar agar tetap menarik bagi investasi namun tetap memegang teguh prinsip-prinsip penguasaan negara atas kekayaan alam Migas. Kuncinya, adalah pengelolaan Migas harus dengan pengaturan yang tepat dan berimbang dalam sebuah undang-undang.

B. Ketentuan Umum dalam Undang-Undang Migas

Ketentuan umum dalam suatu undang-undang berisi tentang batasan pengertian atau definisi kata atau frasa dan singkatan atau akronim yang

digunakan dalam dalam suatu undang-undang. Ketentuan umum juga berisi tentang hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya. Dalam UU Migas ketentuan umum diatur dalam Pasal 1 Ketentuan umum dalam UU Migas terdiri atas 25 nomor yang berisi tentang definisi kata atau frasa dalam naskah UU Migas, terdapat perubahan ketentuan umum dalam UU Migas yang diubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yaitu pada nomor 21, nomor 22, dan nomor 23 tentang definisi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan definisi tentang badan pelaksana melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu Migas dihapus untuk menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Perubahan ketentuan umum UU Migas dalam UU Cipta Kerja tidak merubah secara substansi sehingga tidak banyak berpengaruh pada isi dan implementasi UU Migas. Perubahan tersebut hanya terkait dengan definisi pemerintahan yang disesuaikan dengan secara keseluruhan UU Cipta Kerja. Namun demikian, secara umum terdapat beberapa definisi dalam ketentuan umum UU Migas yang perlu dilakukan penyesuaian, mengingat adanya perubahan kondisi dan perkembangan. Ketentuan umum dalam sebuah undang-undang memang bukan norma pengaturan, fungsinya hanya sebatas memberikan definisi dan batasan, tetapi jika tidak tepat memberikan definisi atau batasan suatu kata dan frasa, maka akan menimbulkan pertentangan dengan norma pengaturan dan terjadi multi tafsir, yang pada akhirnya akan menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan kegiatan usaha Migas.

C. Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam Migas

Migas merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam UU Migas penguasaan negara diatur pada Bab III tentang penguasaan dan perusahaan dan terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan "*Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis takterbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara*". Ketentuan pada ayat ini sudah cukup tegas menyatakan penguasaan negara atas Migas, namun tidak jelas bagaimana cara dan apa faktor untuk negara melakukan penguasaan negara tersebut.

Lebih lanjut pada ayat (2) dinyatakan bahwa penguasaan negara tersebut diselenggarakan oleh pemerintah, selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana (BP Migas). Ketentuan pada ayat (3) inilah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dinyatakan bertentangan dengan konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Pembentukan BP Migas justru dianggap menghalangi negara untuk merepresentasikan penguasaannya atas sumber daya alam Migas. Melalui putusannya terhadap judicial review atas UU Migas, Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali tentang penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945.

Penguasaan negara atas sumber daya alam Migas diatur dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 telah diberikan makna dan tafsir yang pasti oleh

Mahkamah Konstitusi. Makna dan tafsir tersebut telah diurai dengan cukup jelas dalam pertimbangan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 yang menguji UU Migas dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 036/PUU-X/2012 tanggal 5 November 2012 yang menguji undang-undang yang sama.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan,

"...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 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".

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut telah memberikan tafsir atas pengertian dikuasai oleh negara. Menurut Mahkamah Konstitusi pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti yang 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 publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD Negara RI Tahun 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 perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan membentuk regulasi atau peraturan pelaksanaan oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan. 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 fungsi penguasaan negara tersebut bersifat komplementer dan akumulatif, artinya disebut telah dikuasai oleh negara apabila unsur kelima fungsi tersebut telah terimplementasi dengan baik dan tidak boleh terpisahkan atau hilang salah satunya. Seluruhnya atau kelima fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh negara. Dalam hal pemerintah melakukan salah satu dari empat fungsi penguasaan negara, misalnya hanya melaksanakan fungsi mengatur, hal ini tidak dapat diartikan bahwa negara telah menjalankan penguasaannya atas sumber daya alam sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, karena fungsi mengatur adalah fungsi negara yang umum di negara mana pun tanpa perlu ada Pasal 33 tersebut. Kelima fungsi apabila dirinci dapat kita lihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Tafsir Penguasaan Negara atas Minyak dan Gas Bumi

| NO | FUNGSI | PARAMETER |
|----|------------------------------------|---|
| 1 | Kebijakan (<i>beleid</i>) | Negara melalui pemerintah menetapkan kebijakan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi. |
| 2 | Pengurusan (<i>bestuursdaad</i>) | Kewenangan negara melalui untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (<i>vergunning</i>), lisensi (<i>licentie</i>), dan konsesi (<i>concessie</i>). |
| 3 | Pengaturan (<i>regelendaad</i>) | Kewenangan negara untuk membentuk undang-undang (legislasi oleh DPR Bersama Pemerintah) dan regulasi atau peraturan pelaksanaan oleh Pemerintah. |
| 4 | Pengelolaan (<i>beheersdaad</i>) | Pemilikan saham (<i>share-holding</i>) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara yang mengelola minyak dan gas bumi. |

| | | |
|---|--|---|
| 5 | Pengawasan (<i>toezichthoudensdaad</i>) | Tindakan melakukan pengawasan oleh Pemerintah atau oleh organ negara yang menjalankan fungsi pengawasan 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-besar kemakmuran rakyat. |
|---|--|---|

Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara dalam pengelolaan Migas. Konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan usaha yang mengelola Migas tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak boleh mengatur atau menentukan aturan yang melarang badan usaha yang dimiliki oleh negara untuk mengelola langsung sumber daya alam Migas. Pengelolaan langsung oleh badan usaha yang dimiliki negara merupakan instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber daya alam Migas untuk tujuan sebesar- besarnya kemakmuran rakyat.

Selain unsur lima fungsi yang harus dipenuhi secara mutlak dalam penguasaan negara, Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 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 Negara RI Tahun 1945. Hal ini diberikan landasannya yang lebih kuat dari UUD Negara RI Tahun 1945

yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Anak kalimat "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", maka itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

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

Disamping menentukan lima fungsi penguasaan oleh negara dan harus diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam 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 Migas, 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 adalah pengelolaan langsung oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara.

Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi atas dibatalkannya ayat yang terkait dengan pengaturan BP Migas, maka DPR dan pemerintah telah melakukan perubahan atas isi ayat (3) dalam Pasal 4 UU Migas. Pada UU Cipta Kerja terdapat perubahan Pasal 4 ayat (3) yang berisi "*Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir*". Perubahan isi Pasal 4 ayat (3) UU Migas melalui UU Cipta Kerja tersebut sama sekali tidak menjawab masalah konstusionalitas yang disebabkan oleh tafsir penguasaan negara yang salah diterapkan dalam UU Migas. jadi, perubahan ayat ini melalui UU Cipta Kerja tidak menyelesaikan masalah dan bukan merupakan perbaikan terhadap materi UU Migas.

D. Tujuan Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Migas

Tujuan penyelenggaraan Migas diatur dalam Pasal 3 UU Migas yang berbunyi pertama pada huruf a "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 milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan", lebih

lanjut pada huruf b tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Migas dinyatakan "menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan".

Kedua tujuan penyelenggaraan Migas yang ditentukan dalam pasal 3 tersebut mengarah pada liberalisasi Migas, hal ini ditunjukkan dengan adanya frasa "melalui mekanisme yang terbuka" dan "diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan". Ketentuan ini menunjukkan bahwa ada semangat UU Migas yang mengakomodir gagasan liberalisasi Migas atau paling tidak dapat menjadi potensi masuknya liberalisasi dalam pengelolaan sumber daya alam Migas yang tentu bertentangan dengan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 ayat (2) yang menyatakan "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara" dan ayat yang menyatakan "*bumi dan air dan kekayaan alam terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*".

Dengan diserahkan kepada mekanisme pasar, maka cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak pengelolaannya diserahkan secara terbuka berdasarkan kompetisi kepada sektor privat, perusahaan swasta maupun pada asing. Pengelolaan terbuka oleh sektor privat, pihak swasta maupun asing tentunya akan menerapkan praktek usaha yang liberal, yaitu mendahulukan kepentingan komersil yang mempunyai orientasi utama untuk sebesar-besarnya memperoleh keuntungan dan memaksimalkan laba. Hal ini akan berakibat terhadap tujuan untuk memperhatikan kepentingan hajat hidup orang banyak dan

mewujudkan kesejahteraan sebagaimana diamanakan oleh konstitusi menjadi tidak dapat tercapai.

Tujuan penyelenggaraan Migas dalam UU Migas masih sangat berorientasi menempatkan Migas sebagai sumber pendapatan negara, padahal saat ini produksi Migas nasional relatif minim dan bahkan cenderung turun, selain itu kontribusinya pada APBN juga semakin tidak signifikan yang sebelumnya bisa mencapai lebih dari 50%, turun menjadi berkisar 30% dan terus turun hingga saat ini nilai pendapatan dari sektor Migas tidak sampai 1% dari jumlah total APBN tahun 2021. Oleh karena itu, tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Migas harus beralih dari sumber pendapatan menuju pada pemicu dan penggerak atau pendorong pembangunan, selain itu juga untuk menciptakan multiplier effect, yaitu efek pengganda dan berlipat yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha Migas.

E. Pengusahaan Migas

Pengusahaan Migas terdiri dari kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir, hal ini diatur dalam Pasal 5 UU Migas yang menyatakan bahwa kegiatan usaha hulu mencakup eksplorasi dan eksploitasi. Sedangkan kegiatan usaha hilir mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Tidak ada masalah konstitusional terhadap pasal ini, begitu pula juga tidak ada masalah implementasi. Namun, melalui UU Cipta Kerja pasal ini telah dilakukan perubahan menjadi 4 ayat, yang secara substansi berisi materi yang hampir sama. Hanya di ayat (1) terdapat perbedaan terkait perizinan berusaha, yang isinya sebagai berikut, "Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari

Pemerintah Pusat.” Sedangkan ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) isinya sama terkait dengan rincian kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) tersebut mengikuti politik hukum yang ada di UU Cipta Kerja, yaitu sesuai tujuannya untuk menarik investasi dengan memberikan kemudahan berusaha dan kemudahan perizinan. Kalau kita cermati isi ayat (1) tersebut bahwa kegiatan usaha Migas (baik hulu dan hilir) dilaksanakan berdasarkan perizinan berusaha, hal ini tentunya sangat berbeda dengan yang ada di UU Migas maupun implementasinya, karena kegiatan usaha Migas yang berdasarkan perizinan hanya kegiatan usaha hilir, sedangkan kegiatan usaha hulu Migas dilaksanakan dan dikendalikan dengan kontrak kerja sama. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) UU Migas yang menyatakan “Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 19”.

Pengaturan tentang kontrak kerja sama tersebut tidak hanya ada di Pasal 6 tetapi terdapat beberapa pasal lain yang juga mengatur tentang kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu Migas. Artinya, terdapat pengaturan yang kontradiktif antara UU Cipta Kerja dengan UU Migas serta dengan kenyataan yang telah terjadi. Andaiapun yang dimaksud dalam UU Cipta Kerja mau melakukan perubahan dari sistem kontrak ke sistem perizinan, maka pengaturannya tidak dapat secara parsial dan sepotong, namun harus diatur dengan lebih komprehensif. Namun apabila yang dimaksud adalah hanya perizinan legalitas sebuah badan usaha, karena dalam UU Cipta Kerja istilah perizinan berusaha didefinisikan merupakan legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Apabila merujuk pada

pengertian tersebut, maka tentunya tanpa diatur dalam UU Cipta Kerja pun hal ini telah dilakukan, karena untuk mendapatkan wilayah kerja Migas dan sampai proses menuju penandatanganan kontrak kerja sama banyak persyaratan legalitas badan usaha yang harus dilengkapi.

Dari pengaturan tentang perusahaan yang ada di UU Migas dan di UU Cipta Kerja, maka terdapat problem norma hukum yang kontradiktif. Hal ini memperkuat pernyataan bahwa, disatu sisi UU Migas memang sudah tidak layak lagi karena disamping telah banyak pasal yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena inkonstitusional bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 serta juga terdapat pasal-pasal yang sudah tidak relevan. Namun ternyata, isi materi UU Migas dilakukan perubahan secara parsial dan sporadis melalui UU Cipta Kerja, hal ini tentunya justru tidak untuk memperbaiki malah membuat kondisi kegiatan usaha Migas semakin tidak kondusif karena ada pengaturan yang tidak selaras dan tidak komprehensif menjawab kebutuhan dan permasalahan kegiatan usaha Migas.

F. Kegiatan Usaha Hulu Migas

Kegiatan usaha hulu Migas dalam UU Migas diatur dalam Pasal 5 yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi yang dilaksanakan dan dikendalikan berdasarkan kontrak kerja sama. Secara umum isi UU Migas sebagian besar mengatur tentang kegiatan usaha hulu, orientasi dan bobot pengaturan masih condong pada kegiatan usaha hulu. Hal ini disebabkan karena kegiatan usaha hulu merupakan kegiatan yang melakukan pengelolaan sumber daya Migas Indonesia. Dari kegiatan usaha hulu inilah Migas dapat memberikan hasil baik berupa pendapatan

negara, sebagai sumber energi maupun sebagai pemicu aktifitas pembangunan ekonomi.

Saat ini pengelolaan kegiatan usaha hulu Migas belum sesuai pada bentuk yang ideal, sehingga perlu pengaturan baru atau perubahan agar tercipta tata kelola hulu Migas yang ideal. Beberapa masalah dan hambatan terhadap pengelolaan kegiatan usaha hulu antara lain, lelang wilayah kerja Migas selama ini dilakukan oleh pemerintah sehingga cenderung bersifat birokratis dan terlalu administratif. Hal ini perlu koreksi seharusnya lelang wilayah kerja Migas dan kontrak kerja sama Migas dilakukan oleh institusi bisnis atau badan usaha, dalam hal ini semestinya oleh BUMN. Hambatan lain yang kerap terjadi dalam pengelolaan hulu Migas adalah adanya kebijakan dan peraturan perpajakan yang saling bersinggungan bahkan satu dengan yang lain bisa saling beririsan atau bertentangan.

Masalah iklim usaha hulu Migas yang tidak kondusif yang disebabkan karena ketidakpastian hukum dan adanya peraturan perundang-undangan yang kerap berubah. Bahkan beberapa peraturan dipandang tidak sesuai dengan ruang lingkup industri hulu Migas. Selain itu, lembaga dan pejabat instansi pemerintah yang terkait dengan kebijakan Migas dalam beberapa kesempatan tidak seiring dan berjalan masing-masing dengan tanpa koordinasi dan sinergi yang baik. Masalah dan hambatan ini merupakan faktor yang sangat mempengaruhi investasi dan iklim usaha hulu Migas karena akan langsung berpengaruh pada pelaksanaan kegiatan usaha hulu Migas. Masalah pengusahaan kegiatan usaha hulu Migas ini harus dilakukan langkah-langkah perbaikan salah satunya dengan memberikan dasar pengaturan dengan undang-undang yang mampu menjamin kepastian hukum.

G. Kontrak Kerja Sama dalam Pengelolaan Hulu Migas

Kegiatan usaha hulu Migas dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (KKS), hal ini diatur dalam Pasal 6 dan lebih rinci diatur dalam Pasal 11 UU Migas, serta beberapa pasal lain terkait. UU Migas mengkonstruksikan hubungan antara negara dengan badan usaha yang melakukan pengelolaan Migas dengan hubungan keperdataan dalam bentuk kontrak kerja sama (KKS). Menurut UU Migas dalam Pasal 1 angka 19, KKS adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam KKS, BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS yang bertandatangan dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan, yaitu menempatkan posisi negara dan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sejajar atau sederajat. Padahal dalam hal ini, negara merupakan pihak yang mempunyai penguasaan atas sumber daya alam Migas dan yang mempunyai kedaulatan atas negara termasuk kedaulatan atas kekayaan alamnya. Namun, karena negara diikat dengan suatu perjanjian/kontrak dengan suatu pihak, maka berlaku asas hukum perjanjian, yaitu *asas pacta sunt servanda* yang mempunyai makna bahwa perjanjian yang dibuat secara sah mengikat para pihak dan berlaku sebagai undang-undang.

Dalam hal ini, ketika kontrak telah ditandatangani oleh para pihak, maka negara sebagai salah satu pihak dalam kontrak tersebut menjadi terikat pada semua isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan kewenangan dan diskresi untuk membuat kebijakan dan regulasi bagi kepentingan rakyat yang tidak sesuai dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini tentunya, menempatkan negara yang diwakili oleh BP Migas (saat ini oleh SKK Migas) menjadi pihak yang berkontrak dengan badan usaha swasta atau asing yang menjadikan negara berkedudukan setara dengan pihak badan usaha tersebut sangat tidak menguntungkan bagi negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Hubungan publik dengan perizinan tetap menempatkan negara sesuai posisinya, yaitu pihak pemberi izin yang tentunya pihak yang lebih tinggi daripada pihak badan usaha atau bentuk usaha tetap yang diberikan izin. Sistem hubungan perizinan juga memposisikan tetap menggunakan hukum publik, yaitu ranah administrasi pemerintahan dan tata usaha negara.

Namun, pengaturan dalam UU Migas dengan bentuk kontrak keperdataan antara negara dengan badan usaha atau bentuk usah tetap akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam Migas.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi telah mengoreksi pengaturan dalam UU Migas yang menempatkan hubungan antara negara yang memegang penguasaan atas sumber daya alam Migas sepanjang dikonstruksi dalam bentuk KKS antara negara (dalam hal ini baik diwakili oleh pemerintah, SKK Migas atau dahulu oleh BP Migas) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap sebagaimana diatur dalam UU Migas adalah bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi. Dengan demikian, pengaturan sistem kontrak tersebut menurut Mahkamah Konstitusi inkonstitusional.

Selain menyatakan inkonstitusional hubungan kontrak antara negara baik yang diwakili oleh pemerintah, SKK Migas maupun dahulu oleh BP Migas, Mahkamah Konstitusi juga memberikan solusi berupa rekomendasi, yaitu untuk menghindari hubungan kontrak yang demikian, negara dapat membentuk atau menunjuk BUMN yang diberikan konsensi atau diberikan izin untuk mengelola Migas di suatu wilayah kerja atau di wilayah pertambangan Indonesia. BUMN tersebut lah yang melakukan 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 (Milik Negara) dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap. Hubungan kontrak antara badan usaha dengan badan usaha ini yang lebih dikenal dengan hubungan *business to business* (B to B).

Dengan demikian, hubungan dan struktur yang dikendaki oleh konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 adalah negara dalam hal ini pemerintah memberikan izin atau konsesi kepada BUMN untuk mengelola Migas, selanjutnya BUMN tersebutlah yang berkontrak dan bekerja sama dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap dalam penyelenggaraan

kegiatan usaha hulu Migas. Bentuk dan jenis kontrak dimungkinkan terdapat pilihan-pilihan dan adanya fleksibilitas dengan pertimbangan keekonomian sepanjang tetap menguntungkan bagi para pihak. Mengingat, kontrak kerja sama Migas atau disebut dengan Production Sharing Contract (PSC) telah digunakan dalam pengelolaan Migas sejak tahun 1961 dan telah mengalami beberapa kali penyesuaian (evolusi) termasuk adanya alternatif bentuk kontrak dalam skema gross split, namun model kontrak tersebut sampai saat ini belum pada posisi ideal untuk menjawab tantangan perusahaan Migas Indonesia.

Industri hulu Migas perlu memiliki alternatif beberapa model kontrak yang bisa diterapkan sesuai dengan kondisi dan tantangannya masing-masing, dengan prinsip sesuai konstitusi bahwa kontrak tersebut merupakan kontrak bisnis antara badan usaha dengan badan usaha atau *business to business* (B to B). Skema dan hubungan yang dikehendaki oleh konstitusi ini tidak hanya tepat sesuai hukum, tetapi merupakan pola hubungan yang ideal, proporsional dan dari aspek tata kelola akan menjanjikan suatu kondisi iklim usaha hulu Migas yang lebih baik dan lebih nyaman serta menjamin kepastian hukum.

H. Kelembagaan BP Migas

Berdasarkan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3) UU Migas dibentuk BP Migas, BP Migas adalah badan hukum milik negara yang secara khusus berdasarkan undang-undang dibentuk oleh Pemerintah selaku pemegang Kuasa Pertambangan untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu Migas. Kegiatan usaha hulu yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi, yang dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan BP Migas. BP Migas berfungsi

melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu agar pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, berdasarkan Pasal 44 ayat (3) UU Migas, BP Migas bertugas:

- a. Memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
- b. Melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
- c. Mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
- d. Memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selain sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
- e. Memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
- f. Melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
- g. Menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

BP Migas merupakan organ pemerintah yang khusus, berbentuk Badan Hukum Milik Negara yang bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas Migas khususnya kegiatan hulu (ekplorasi dan eksploitasi), yaitu fungsi pengendalian dan pengawasan yang dimulai dari perencanaan, penandatanganan kontrak dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, pengembangan wilayah kerja, persetujuan

atas rencana kerja dan anggaran badan usaha atau bentuk usaha tetap, monitoring pelaksanaan kontrak kerja serta menunjuk penjual Migas bagian negara kepada badan hukum lain. Dari rincian tugas BP Migas tersebut, terlihat bahwa BP Migas hanya menjalankan fungsi pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan usaha hulu Migas.

Oleh karena BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam Migas, maka negara dalam hal ini Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam Migas pada kegiatan hulu. Pihak yang secara langsung dapat mengelola sumber daya alam Migas menurut UU Migas hanya badan usaha, yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi serta badan usaha swasta dan bentuk usaha tetap. Jadi pengelolaan hulu Migas berdasarkan UU Migas tidak menempatkan negara atau pihak yang mewakili negara untuk mengelola langsung, sehingga fungsi negara untuk “mengelola” sumber daya alam Migas menjadi tidak terimplementasi.

Dengan demikian konstruksi hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas menurut UU Migas dilakukan oleh Pemerintah selaku pemegang Kuasa Pertambangan yang dilaksanakan oleh BP Migas. Dalam hal ini, BP Migas melakukan fungsi penguasaan negara berupa tindakan pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas yang dilakukan oleh Badan Hukum yang dapat berupa BUMN, BUMD, Koperasi, usaha kecil atau badan hukum swasta maupun bentuk usaha tetap. Hubungan antara BP Migas dan badan hukum atau bentuk usaha tetap yang mengelola Migas dilakukan dalam bentuk Kontrak Kerja Sama (KKS) atau kontrak kerja sama lainnya dengan syarat minimal, yaitu: i) kepemilikan sumber daya alam di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan, ii)

pengendalian manajemen operasi berada pada BP Migas, dan iii) modal dan resiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap (Pasal 6 UU Migas).

Dari konstruksi hubungan yang demikian terdapat dua aspek penting yang dapat menjadi catatan. Pertama, Penguasaan negara atas Migas diselenggarakan oleh Pemerintah melalui BP Migas. Kedua, bentuk penguasaan negara terhadap Migas oleh BP Migas hanya sebatas tindakan pengendalian dan pengawasan. Dengan demikian fungsi-fungsi lain yang menjadi elemen penting dalam penguasaan negara atas sumber daya alam Migas tidak sama sekali terimplementasi.

BP Migas adalah Badan Hukum Milik Negara yang tidak merupakan institusi bisnis, melainkan institusi yang mengendalikan dan mengawasi bisnis Migas di sektor hulu. BP Migas oleh Pemerintah dimaksudkan sebagai ujung tombak bagi pemerintah agar secara langsung tidak terlibat bisnis Migas, sehingga Pemerintah tidak dihadapkan secara langsung dengan pelaku usaha. pembentukan BP Migas dilatarbelakangi oleh kehendak untuk memisahkan antara badan yang melakukan regulasi atau badan yang membuat kebijakan dengan badan yang melakukan bisnis Migas, yang kedua fungsi tersebut sebelumnya dilaksanakan oleh Pertamina. Konsepnya, sesuai UU Migas BP Migas diharapkan dapat fokus melaksanakan tujuan pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi tanpa dibebani kewajiban untuk mencari keuntungan untuk diri sendiri, tetapi lebih fokus untuk kepentingan negara serta menghindari terjadinya pembebanan terhadap keuangan negara melalui APBN.

Konsepsi kelembagaan BP Migas telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya pada tahun 2012, menurut Mahkamah Konstitusi bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama yang harus

dilakukan oleh negara adalah Pemerintah melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam Migas. Namun dari konsepsi dan konstruksi hubungan kelembagaanya, BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas, dan tidak melakukan pengelolaan secara langsung, karena pengelolaan Migas pada sektor hulu baik eksplorasi maupun eksploitasi dilakukan oleh badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dengan demikian, model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945.

Fungsi yang hanya terbatas pengendalian dan pengawasan oleh BP Migas, menyebabkan penguasaan negara tidak dapat dilakukan dengan efektif untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Paling tidak hal itu terjadi, karena tiga hal, yaitu: Pertama, Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; Kedua, setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS; Ketiga, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena pengelolaan Migas dilakukan oleh badan usaha atau bentuk usaha tetap, sehingga potensi keuntungan besar dari usaha hulu Migas ada pada badan usaha dan bentuk usaha tetap baik swasta atau asing yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan.

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pemisahan antara badan yang melakukan fungsi regulasi dan pembuatan kebijakan dengan lembaga yang melakukan pengelolaan dan bisnis Migas secara langsung, mengakibatkan terdegradasinya penguasaan negara atas sumber daya alam Migas. Efektivitas penguasaan negara justru menjadi nyata apabila Pemerintah secara langsung memegang fungsi regulasi dan kebijakan (policy) tanpa ditambahi dengan birokrasi dengan pembentukan BP Migas. Dalam posisi demikian, Pemerintah memiliki keleluasaan membuat regulasi, kebijakan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan atas sumber daya alam Migas.

Dalam menjalankan penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, Pemerintah melakukan tindakan pengurusan atas sumber daya alam Migas dengan memberikan konsesi atau izin kepada Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kegiatan usaha Migas pada sektor hulu. Badan Usaha Milik Negara itulah yang akan melakukan KKS dengan Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Usaha Kecil, badan hukum swasta, atau Bentuk Usaha Tetap. Dengan model seperti itu, seluruh aspek penguasaan negara yang menjadi amanat Pasal 33 UUD 1945 terlaksana dengan nyata.

I. Posisi BUMN

UU Migas menempatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya menjadi adalah satu pemain dalam pengusahaan Migas, posisi BUMN tidak ada perbedaan dengan badan usaha swasta lainnya maupun dengan bentuk usaha tetap yang berasal dari asing. Ketentuan tentang posisi BUMN dalam UU Migas selain menunjukkan BUMN hanya menjadi salah satu pelaku usaha saja dalam pengelolaan Migas, juga memposisikan BUMN harus bersaing di negaranya sendiri untuk dapat

mengelola Migas. Dengan terbitnya UU Migas Nomor 22 Tahun 2001, maka Pertamina yang merupakan BUMN yang mengelola Migas tidak lagi diberi kewenangan atas pengelolaan seluruh wilayah hukum pertambangan Republik Indonesia. Pertamina walaupun sebagai BUMN mempunyai kedudukan yang sama dengan badan usaha yang lain, hanya menjadi salah satu "pemain" bahkan saat itu merupakan pemain dengan porsi relatif minoritas di sektor hulu Migas dibanding perusahaan asing yang masuk di Indonesia.

Wilayah kerja Migas diperebutkan secara terbuka dengan asas persaingan usaha oleh pelaku usaha Migas baik swasta maupun asing, dalam hal ini tidak ada perlakuan khusus pada BUMN. BUMN walaupun sebagai "anak kandung" negara, namun posisinya dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu Migas sama dengan badan usaha swasta maupun bentuk usaha tetap dari asing. Sebagian besar wilayah kerja Migas yang bersumber daya bagus dan besar justru lebih banyak dikelola dan dipegang bentuk usaha tetap dari asing, walaupun ada yang didapatkan hak pengelolaannya oleh BUMN itupun dengan cara hasil kompetisi atau hasil karena memberikan penawaran yang tinggi, bukan dari hasil penetapan atau pemberian wilayah kerja "gratis" dari pemerintah.

Posisi BUMN Migas yang tidak mendapatkan "perlakuan khusus" dan tidak ditempatkan sebagaimana mestinya telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui judicial review UU Migas. Mahkamah Konstitusi pada pertimbangan hukum dalam putusannya, secara tegas dan jelas menyatakan bahwa BUMN harus diberikan posisi istimewa dan mendapatkan hak prioritas dalam pengusahaan sumber daya alam Migas. Lebih lanjut dinyatakan bahwa sebagai representasi penguasaan negara atas Migas, maka harus dilakukan pengelolaan langsung oleh negara

yang dalam hal ini oleh BUMN. sebagaimana kutipan putusan Mahkamah Konstitusi berikut, "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 dikoreksinya kelembagaan hulu Migas oleh Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa posisi BP Migas inkonstitusional, maka posisi BUMN menjadi sangat strategis karena merupakan pihak yang seharusnya mendapatkan hak pengelolaan dari negara melalui pemerintah dalam bentuk izin pengelolaan atau bentuk lainnya dalam usaha hulu Migas. BUMN lah satu-satunya wakil negara yang dalam bentuk badan usaha atau entitas bisnis yang tepat melakukan pengelolaan sumber daya alam Migas. Namun demikian, kapasitas BUMN tentunya juga terbatas dan juga diperlukan pihak lain swasta maupun asing untuk ikut berpartisipasi dalam pengelolaan Migas. Pengelolaan kegiatan usaha Migas oleh BUMN tersebut, harus tetap memberikan kesempatan kepada pelaku usaha lain, baik perusahaan swasta nasional, badan usaha milik daerah, koperasi, usaha kecil, dan bentuk usaha tetap untuk berpartisipasi dalam kegiatan usaha Migas.

Dalam praktiknya, pola kedudukan dan hubungan antara negara, BUMN, dan badan usaha atau bentuk usaha tetap juga telah diberikan arahan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam putusan Nomor 36/PUU-X/2012, menurut Mahkamah Konstitusi negara dapat membentuk atau menunjuk BUMN yang diberikan konsesi untuk mengelola minyak dan gas bumi di wilayah hukum pertambangan Indonesia atau di wilayah kerja. BUMN tersebut yang melakukan Kontrak Kerja Sama 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. Jadi jelas, bahwa menurut

konstitusi Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan dipertegas dalam putusan Mahkamah Konstitusi bentuk struktur perusahaan Migas adalah negara melalui pemerintah memberikan izin atau konsesi kepada BUMN dan BUMN dapat bekerja sama atau berkontrak dengan perusahaan lain.

Selanjutnya perlu dicermati BUMN yang bagaimana yang dapat diberikan izin pengelolaan Migas, maka dalam hal ini perlu mempertimbangkan kedudukan BUMN dalam undang-undang yang mengatur tentang badan usaha milik negara, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). Dalam Pasal 1 UU BUMN, terdapat beberapa konsepsi terkait dengan BUMN, yaitu Pasal 1 angka 1 disebutkan 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 beberapa pengaturan yang perlu diperhatikan dalam UU BUMN, yaitu pertama, permodalan yang menyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan; Kedua, pengurus dan pengawas BUMN. Dalam Pasal 5 UU BUMN mengatur mengenai pengurus BUMN yang dilakukan oleh direksi dan pengawasan dilakukan oleh komisaris. Dari ketentuan dalam UU BUMN tersebut terlihat bahwa BUMN Migas diatur sama seperti BUMN, baik terkait modal maupun terkait strukturnya. Padahal BUMN Migas merupakan BUMN yang diberi kepercayaan untuk mengelola kekayaan

alam dan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Untuk itu, BUMN Migas harus mempunyai kekhususan atau pengaturan hukum yang berbeda dengan BUMN pada umumnya. Kekhususan ini diperlukan untuk menjaga agar BUMN tersebut tetap sesuai dengan semangat penguasaan negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu misalnya modal harus dijamin selamanya tetap 100% (seratus persen) milik negara.

Selain itu, struktur dan kedudukan BUMN Migas harus diatur khusus sesuai dengan kedudukannya dalam tata kelola Migas nasional. BUMN Migas tidak hanya sebagai pelaku usaha yang melakukan pengusahaan Migas tetapi juga merupakan entitas yang dipercaya negara untuk mengelola sumber daya alam Migas. lebih lanjut, kedudukan dan struktur kelembagaan BUMN Migas harus mencerminkan efektifitas pengelolaan usaha Migas, mampu bergerak cepat seiring dengan kebutuhan percepatan bisnis dan usaha, ramah dan nyaman bagi investasi yang akan masuk serta mampu membangun kerja sama yang produktif dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap baik swasta maupun asing. Hal penting sebagai syarat dasar adalah BUMN Migas harus menjamin tata kelola perusahaan yang bersih dan baik, "*clean and good corporate governance*".

Berdasarkan pemikiran dan pertimbangan tersebut, maka jelas BUMN Migas yang diharapkan untuk mengelola Migas adalah BUMN yang tidak pada umumnya sebagaimana diatur dalam UU BUMN, tetapi BUMN khusus yang perlu diatur secara khusus dalam suatu undang-undang yang mengatur tentang Migas. Pengaturan dalam undang-undang yang mengatur tentang Migas ini untuk menjamin "kekhususan" BUMN Migas

dan sebagai pengaturan turunan yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945. Walaupun tetap dalam bentuk dan sebagai BUMN, pengaturan tentang prinsip modal akan tetap selamanya 100% milik negara, kedudukan, struktur dan rincian tugas dan fungsinya dapat diatur dalam sebuah undang-undang tersendiri. Prinsipnya adalah keistimewaan dan kehususan BUMN ini harus dijamin dan dijaga sebagai pelaksanaan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945.

Konstitusi telah memberikan tempat yang istimewa kepada BUMN dalam pengelolaan sumber daya alam Migas, BUMN ditempatkan sebagai “wakil negara” yang mengelola langsung Migas. Penempatan kedudukan yang istimewa bagi BUMN, tidak berarti lalu tertutup peluang perusahaan swasta atau pelaku usaha lain termasuk asing, badan usaha atau bentuk usaha tetap masih akan mempunyai kesempatan besar untuk ikut bersama dalam kegiatan usaha hulu Migas. sebagaimana halnya saat ini, badan-badan usaha swasta dalam negeri maupun asing tetap dapat beraktifitas usaha di sektor Migas dengan bermitra atau bekerja sama dengan BUMN. Bedanya, jika berdasarkan UU Migas saat ini kerja sama atau kontrak dengan SKK Migas/pemerintah (dahulu BP Migas), namun jika dengan sistem yang diarahkan oleh Mahkamah Konstitusi maka kerja sama atau kontraknya badan usaha atau bentuk usaha tetap tersebut dengan BUMN, dengan kata lain perusahaan swasta atau asing menjadi kontraktornya BUMN.

J. Monopoli dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Koreksi Mahkamah Konstitusi melalui putusannya yang menyatakan kelembagaan BP Migas inkonstitusional dibarengi dengan rekomendasi hukum bahwa pihak yang sah dan konstitusional untuk

mengelola sumber daya alam Migas adalah BUMN. Padahal, BUMN sebagai sebuah badan usaha posisinya dalam UU Migas dianggap sama dengan badan usaha lain. Tidak ada yang membedakan antara BUMN Migas dengan badan usaha lain atau bentuk usaha tetap yang berasal dari asing. Dengan koreksi dari Mahkamah Konstitusi bahwa BUMN lah yang seharusnya sebagai badan usaha mendapatkan penunjukkan langsung untuk mengelola Migas dikhawatirkan akan terjadi praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Alasan-alasan inilah yang mendasari saat awal pembentukan UU Migas tahun 2001, yang sebelumnya pengelolaan oleh Pertamina, namun melalui UU Migas dibuka luas untuk semua pelaku usaha Migas, baik dalam negeri maupun asing.

Penempatan posisi BUMN dalam kedudukan yang istimewa dan sebagai pelaku usaha yang mengelola Migas atas izin atau konsesi langsung oleh negara melalui pemerintah bukan merupakan suatu bentuk monopoli. Monopoli merupakan suatu kondisi dimana pelaku usaha berada di dalam pasar yang tidak memiliki pesaing atau hanya terdapat hanya satu pelaku dalam pasar, yang pelaku usaha tersebut dapat menentukan pasar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Monopoli) mendefinisikan praktek 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. Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ini dimaksudkan agar kekuatan ekonomi tidak terpusat pada satu pihak tertentu dan "mematikan" pihak yang lain.

Bahwa dengan menunjuk langsung BUMN sebagai satu-satunya badan usaha yang mengelola Migas memang telah terjadi “pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha”, namun hal tersebut bukan monopoli sebagaimana dimaksud dalam UU Monopoli. Pasal 51 UU Monopoli menyatakan bahwa untuk cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak itu boleh dilakukan monopoli oleh BUMN atau badan lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah. Ini menggambarkan bahwa sesungguhnya monopoli khususnya untuk cabang-cabang produksi yang penting bagi negara masih diperbolehkan dan tidak pelanggaran hukum. UU Monopoli memberikan pengecualian baik terhadap objeknya yaitu cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap subjeknya, yaitu BUMN atau pihak yang ditunjuk oleh pemerintah.

Dibolehkannya monopoli dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu pihak dalam pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diatur dalam UU Monopoli sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945. Hakikat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) mengarahkan kepada penyelenggaraan negara untuk mengkonstruksikan bangunan ekonomi Indonesia pada pengelolaan sumber daya alamnya dalam bentuk monopoli negara untuk kemakmuran rakyat. Melalui pengelolaan langsung dan penunjukan BUMN merupakan bagian peran negara dan wujud bahwa negara hadir dalam pengelolaan kekayaan alam untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat. Monopoli oleh negara dalam pengelolaan kekayaan alam tidak hanya dibolehkan, namun diwajibkan oleh konstitusi. Negara tidak boleh membuka peluang untuk pengelolaan sumber daya alam dikuasai oleh orang perseorangan atau korporasi dengan praktik liberalisasi yang berpotensi mengurangi posisi dominan negara dalam merealisasikan tanggung jawabnya agar

bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemamuran rakyat.

K. *Unbundling*/ Pemecahan Bentuk Usaha Hulu dan Hilir

Melalui UU Migas juga dilakukan pemisahan struktur perusahaan dan industri minyak nasional yang terintegrasi dipecah atas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir atau *unbundling*. *Unbundling* dilakukan dengan memecah struktur perusahaan Migas atau struktur industri Migas nasional antara hulu dan hilir. Dalam UU Migas hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu dilarang melakukan Kegiatan Usaha Hilir", selanjutnya pada ayat (2) menyatakan Badan Usaha yang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tidak dapat melakukan Kegiatan Usaha Hulu". Ketentuan ini menunjukkan bahwa satu perusahaan Migas tidak boleh bergerak secara sekaligus dalam kegiatan usaha hulu dan hilir, satu perusahaan hanya boleh melakukan pengusahaan pada satu kegiatan usaha.

Unbundling oleh beberapa pihak dianggap sebagai salah satu penyebab menurunnya dan tidak berkembangnya pengelolaan Migas nasional. Dengan *unbundling* dianggap dapat menyebabkan pengelolaan yang tidak efisien karena rantai bisnis yang terpisah. Selain itu, dengan pemecahan bisnis hulu dan hilir juga dianggap menyebabkan terciptanya manajemen baru yang berpengaruh pada cost yang semakin besar dan tidak efisien, sehingga perusahaan nasional menjadi tidak kompetitif. Hal ini akan berakibat lebih mahalnya biaya atau harga produk bahan bakar minyak dan bahan bakar gas karena setiap sektor kegiatan mempunyai biaya dan profit tersendiri. Sebaliknya, apabila perusahaan Migas nasional

yang tidak memecah antara kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir atau terintegrasi secara penuh akan jauh lebih bagus, lebih efisien dan lebih kuat.

Terhadap pemisahan kegiatan usaha atau *unbundling* kegiatan usaha hulu dan hilir Migas, telah diberikan arahan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa ketentuan pasal dimaksud harus ditafsirkan tidak berlaku terhadap badan usaha yang telah dimiliki oleh negara (BUMN) yang justru harus diberdayakan agar penguasaan negara menjadi semakin kuat. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi tidak ada masalah konstitusionalitas terhadap *unbundling*, pemisahan dalam kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dalam kegiatan minyak dan gas bumi sudah tepat. Adanya ketentuan tentang *unbundling* haruslah dipahami agar supaya tidak terjadi pemusatan penguasaan Migas di satu tangan, sehingga mengarah kepada monopoli yang merugikan kepentingan masyarakat.

Artinya, tidak ada masalah hukum dengan *unbundling*, pemisahan kegiatan usaha hulu dan hilir boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan sesuai "politik hukum" atau kehendak hukum pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden. Namun, apabila *unbundling* diberlakukan, maka tidak dapat diberlakukan kepada BUMN yang mengelola Migas. Selanjutnya BUMN Migas dapat melakukan pengelolaan Migas sesuai kebutuhan dalam manajemen pengelolaan dengan mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Prinsipnya, bagi BUMN pengelolaan boleh dilakukan secara *unbundling* dan/atau *bundling* tergantung kebutuhan dan menyesuaikan dengan kondisi.

L. Negara Membayar Negara (*Signature Bonus*)

UU Migas memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha baik badan usaha dan bentuk usaha tetap dari manapun yang bertindak untuk mendapatkan wilayah kerja Migas yang akan dikerjakannya, termasuk dalam hal kebijakan pembayaran *signature bonus*. *Signature bonus* adalah sejumlah dana yang dibayarkan sebagai kewajiban kontraktor kepada pemerintah ketika memenangkan pengelolaan suatu blok atau wilayah kerja Migas yang dibayarkan sebelum penandatanganan kontrak kerja sama. Nilai *signature bonus* tergantung kondisi wilayah kerja Migas yang ditawarkan dan seberapa besar nilai keekonomian wilayah kerja tersebut. Besar kecil jumlah *signature bonus* ini juga merupakan variabel penting dan menentukan dalam "memenangkan" kompetisi untuk mendapatkan wilayah Migas. *Signature bonus* wajib dibayarkan oleh kontraktor kontrak kerja sama yang telah ditetapkan sebagai pemenang yang akan menjadi pelaksana pengelola wilayah kerja Migas.

Kewajiban membayar ini juga berlaku untuk BUMN Migas dalam hal ini PT Pertamina (Persero) dan/atau anak usahanya jika mendapatkan hak pengelolaan wilayah kerja blok Migas. Kebijakan untuk membayar *signature bonus* sebagai akibat sistem perusahaan yang dianut oleh UU Migas ini patut dikoreksi. Hal ini karena tidak relevan jika BUMN yang merupakan milik negara harus membayar kepada negara untuk mendapatkan hak sebagai pelaksana pengelolaan wilayah kerja Migas. Kewajiban yang dibebankan kepada BUMN untuk membayar *signature bonus* yang di beberapa blok Migas yang nilai sangat besar tentunya akan memberatkan keuangan BUMN. Pada beberapa kesempatan belum tentu BUMN tersedia modal besar untuk *signature bonus*, sehingga harus

berhutang atau menggunakan dana pihak lain. Hal inilah yang juga menyebabkan BUMN "tidak kompetitif" karena harus berkompetisi untuk mendapatkan wilayah kerja Migas yang sebenarnya "miliknya sendiri".

Secara hukum keuangan BUMN juga merupakan keuangan negara, artinya uang *signature bonus* yang dibayarkan oleh BUMN sama halnya negara membayar kepada negara atau "mengeluarkan uang dari kantong kanan masuk pada kantong kiri", sesuatu yang tidak sepadan dan menjadikan peran BUMN "di rumah sendiri" menjadi terkalahkan dan tidak optimal dalam pengelolaan Migas di dalam negeri. Kebijakan tentang *signature bonus* ini merupakan bagian dan implikasi dari UU Migas, oleh karena itu ketentuan yang terkait dengan hal ini perlu dilakukan perbaikan dan perubahan secara menyeluruh dan mendasar.

M. Pemberian Wewenang dan Kuasa kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam Pengelolaan Hulu Migas

Salah satu masalah konstitusional dalam UU Migas adalah pemberian wewenang kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) UU Migas yang menyatakan, "*Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)*". Ketentuan dalam UU Migas ini telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya pada tahun 2004. Menurut Mahkamah Konstitusi ketentuan pada Pasal 12 ayat (3) tersebut tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UU Migas yang menyatakan bahwa penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Dalam UU Migas, badan usaha dan bentuk usaha tetap melaksanakan kegiatan usaha hulu

Migas berdasarkan kontrak kerja sama dengan hak ekonomi terbatas, yaitu pembagian atas sebagian manfaat Migas atau dengan sistem bagi hasil.

Dengan demikian badan usaha atau bentuk usaha tetap tidak dapat diberikan wewenang untuk mengelola Migas. Secara yuridis, wewenang penguasaan oleh negara hanya ada pada Pemerintah, yang tidak dapat diberikan kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap. Hal ini juga diperkuat dengan definisi wewenang yang ada dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), yang mendefinisikan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kalau merujuk pada pengertian ini, jelas bahwa wewenang merupakan ranah pejabat administrasi pemerintahan, wewenang bukan ranah badan usaha atau bentuk usaha tetap pelaksana kegiatan usaha Migas.

Dalam ranah hukum administrasi negara, pengertian pemberian wewenang (*delegation of authority*) adalah pelimpahan kekuasaan dari pemberi wewenang, yaitu negara, sehingga dengan pencantuman kata "diberi wewenang kepada badan usaha dan bentuk usaha tetap" maka penguasaan negara menjadi hilang. Oleh karena itu, kata-kata "diberi wewenang" tidak sejalan dengan makna Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan pemberian wewenang untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pada kegiatan usaha hulu Migas, maka kewenangan atau kekuasaan negara menjadi beralih dari negara dalam hal pemerintah kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dengan beralih, maka negara dalam hal ini pemerintah menjadi "kehilangan" kewenangan

atau kekuasaannya yang telah “dipindahkan” kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap.

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang konstitusionalitas Pasal 12 ayat (3) UU Migas sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang” yang dinyatakan inkonstitusional menegaskan bahwa negara dalam hal ini melalui pemerintah tidak dapat memberikan wewenang kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap, begitu juga tidak bisa memberikan “kuasa penyelenggaraan kegiatan usaha Migas” kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap. Hal ini karena pemberian kuasa sama halnya dengan pemberian kewenangan atau peralihan wewenang, sebagaimana pengertian pemberian wewenang (*delegation of authority*) adalah pelimpahan kekuasaan. Pengertian kuasa jika merujuk Pasal 1 angka 5 UU Migas yang berbunyi, “Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi”, dari ketentuan ini disebutkan bahwa “kuasa” diartikan sebagai “wewenang”. Secara umum kuasa diartikan sebagai “kemampuan melakukan sesuatu” atau “wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan sesuatu”.

Hal penting dari penjelasan di atas, menegaskan bahwa kuasa adalah kemampuan bertindak penerima kuasa seperti pemberi kuasa, hal inilah yang tidak dikehendaki oleh konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Putusan dan penjelasan Mahkamah Konstitusi tersebut mengkonfirmasi bahwa hubungan negara atau pemerintah dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap tidak dapat dengan “pemberian wewenang maupun pemberian kuasa”. Begitu pula hubungan ini tidak dapat dengan hubungan kontrak keperdataan sebagaimana dijelaskan dalam bab kontrak kerja sama. Dengan demikian, hubungan negara atau pemerintah

dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang paling tepat, sah dan konstitusional adalah perizinan atau konsesi. Jadi negara sebagai pemegang kekuasaan atas sumber daya alam melalui pemerintah memberikan izin atau konsesi kepada badan usaha atau bentuk usaha tetap untuk melaksanakan kegiatan usaha Migas.

Menurut UU Administrasi Pemerintahan, izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan konsesi adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan selain badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau singkatnya konsesi adalah izin yang berdasarkan kesepakatan dengan pihak yang diberikan izin. Dari pengertian tentang definisi tersebut, jelas bahwa izin atau konsesi merupakan hubungan yang paling tepat dalam pengelolaan sumber daya alam Migas.

Dengan izin atau konsesi, negara dan pemerintah tetap dalam posisi "lebih tinggi" dari badan usaha atau bentuk usaha tetap yang diberikan izin atau konsesi. Dengan izin atau konsesi masih akan tetap menjamin kedaulatan negara dan memenuhi semua unsur fungsi dalam tafsir terhadap penguasaan negara atas sumber daya alam Migas. Lalu apakah dengan sistem izin atau konsesi ini, akan diberikan izin atau konsesi kepada semua badan usaha atau bentuk usaha tetap? Tentu tidak, izin atau konsesi hanya akan diberikan kepada BUMN, selanjutnya BUMN dapat melakukan kerja sama dan berkontrak dengan badan usaha atau

bentuk usaha tetap, sebagaimana dijelaskan dalam sub bab penguasaan negara atas Migas dan posisi atau kedudukan BUMN Migas. Pemberian izin atau konsesi kepada BUMN dan selanjutnya BUMN melakukan kerja sama dan berkontrak dengan badan usaha lain atau bentuk usaha tetap tidak hanya tepat secara konstitusi, tetapi juga akan nyaman bagi badan usaha atau bentuk usaha tetap, karena hubungan *business to business* (B to B) inilah merupakan hubungan bisnis yang paling ideal.

N. Harga Minyak dan Gas Bumi

Pengaturan tentang harga minyak dan gas bumi terdapat dalam Pasal 288 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut "Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar". Ketentuan tentang harga minyak dan gas bumi yang diserahkan pada persaingan usaha ini telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi, ketentuan ini telah dinyatakan tidak berlaku dan bertentangan dengan konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini karena menurut Mahkamah Konstitusi bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam penentuan harga minyak dan gas bumi, "negara harus hadir" dengan kebijakan dan penetapan agar tidak pasar dan mekanisme persaingan yang menentukan harga.

Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Ketentuan Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU Migas mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu,

sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi memberikan arahan seharusnya harga Bahan bakar minyak dan harga gas bumi dalam negeri ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar, hal ini juga untuk mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah.

O. Penerimaan Negara dan Pembebanan Kewajiban bagi Pelaku Usaha Migas

Ketentuan tentang penerimaan negara yang berasal dari pajak dan pendapatan negara bukan pajak dari badan usaha atau bentuk usaha tidak tetap diatur dalam Pasal 31 UU Migas. Secara lebih lengkap Pasal 31 UU Migas berisi bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hulu wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Lebih lanjut pada ayat (2) menjelaskan jenis-jenis penerimaan negara yang berupa pajak, yaitu terdiri dari pajak-pajak, bea masuk dan pungutan lain atas impor cukai, pajak daerah dan retribusi daerah. Pada ayat (3) menjelaskan jenis penerimaan negara bukan pajak antara lain adalah bagian negara, pungutan negara yang berupa iuran tetap dan iuran eksplorasi dan eksploitasi, serta bonus- bonus.

Sementara itu pengaturan penerimaan negara dari kegiatan usaha hilir Migas terdiri dari 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. Tidak ada ketentuan atau pasal yang dicabut oleh Mahkamah Konstitusi

maupun tidak ada perubahan ketentuan dalam UU Cipta Kerja. Namun demikian, terdapat catatan hukum dari Mahkamah Konstitusi terkait dengan pembebanan kewajiban bagi badan usaha dan bentuk usaha tetap yang melakukan kegiatan usaha hulu (eksplorasi dan eksploitasi) untuk membayar berbagai penerimaan negara yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Ketentuan ini dianggap akan merusak iklim usaha dan membuat investor tidak tertarik untuk menanamkan modalnya di bidang eksplorasi dan eksploitasi Migas.

Pembebanan kewajiban membayar pendapatan negara bukan pajak pada saat eksplorasi menjadi masalah karena pada saat eksplorasi belum menghasilkan pendapatan. Saat eksplorasi perusahaan masih tahap usaha pencarian sumber Migas yang ekonomis, sehingga tidak relevan untuk dikenakan kewajiban membayar pendapatan negara bukan pajak. Usaha eksplorasi Migas masih berupa pencarian sumber Migas yang belum pasti menghasilkan, sehingga secara hukum tidak adil bagi badan usaha dan bentuk usaha tetap yang bersangkutan untuk dikenakan pajak atau pendapatan negara bukan pajak sehingga dapat mengurangi minat investor untuk menanamkan modalnya dalam kegiatan eksplorasi Migas di Indonesia. Kondisi ini tentunya akan berdampak pada tidak optimalnya perusahaan Migas dan akan mengurangi kesempatan untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tentang kewajiban untuk membayar pajak dan pendapatan negara bukan pajak ini hanya tepat pada kegiatan usaha yang sudah melakukan usaha eksploitasi, karena kegiatan usaha hulu di bidang eksploitasi sudah menghasilkan Migas yang mempunyai nilai keekonomian. Terhadap hal ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kegiatan usaha Migas pada masa eksplorasi tidak perlu dikenakan

kewajiban membayar pendapatan negara bukan pajak dan kewajiban ini hanya dikenakan pada badan usaha atau bentuk usaha tetap yang sudah melakukan tahap eksploitasi. Namun Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan Pasal 31 UU Migas karena bukan masalah konstitusionalitas, sehingga memberikan rekomendasi perbaikannya diserahkan kepada pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Presiden (*legislative review*). Oleh karena itu, rekomendasi dan catatan hukum Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan putusannya perlu menjadi perhatian, bahwa memang Mahkamah Konstitusi tidak mencabut pasal yang bersangkutan, namun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa hal tersebut tidak tepat, sehingga selanjut DPR dan Presiden perlu melakukan perbaikan dengan proses revisi atau penggantian terhadap UU Migas.

Perubahan ketentuan ini dapat dilakukan pada proses perubahan atau perbaikan UU Migas ke depan dengan merujuk pada catatan arahan Mahkamah Konstitusi tersebut. Disamping itu, perbaikan pengaturan juga perlu disesuaikan dengan kebutuhan untuk mendukung iklim usaha penyelenggaraan kegiatan usaha hulu Migas yang kondusif dan ramah pada investasi. Pembebasan pembayaran kewajiban membayar pendapatan negara bukan pajak pada tahap eksploitasi dipastikan akan mengurangi beban perusahaan sehingga akan menjadi insentif untuk meningkatkan investasi di sektor hulu Migas. Secara umum dari aspek penerimaan negara dan kewajiban pajak dan pendapatan bukan pajak bagi pelaku usaha Migas perlu ada perbaikan kebijakan, hal ini penting untuk perbaikan kebijakan fiskal Migas dan menurunkan risiko investasi agar dapat menarik investasi Migas masuk ke Indonesia. Perbaikan kebijakan fiskal Migas diperlukan agar investasi Migas Indonesia tetap kompetitif dan kondusif.

Persoalan pajak dan pendapatan negara bukan pajak perlu mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh, hal ini karena terkait dengan seberapa besar pendapatan negara yang akan masuk pada APBN dan disisi lain juga terkait dengan menarik atau tidak menariknya investasi Migas Indonesia. Kebijakan fiskal dan perpajakan termasuk faktor utama yang sangat berpengaruh pada investasi Migas, tentunya disamping faktor jaminan dan kepastian hukum. Mengingat bahwa industri Migas mempunyai karakteristik yang tersendiri dan khusus, maka diperlukan kebijakan fiskal dan aturan perpajakan yang khusus atau *lex specialist*. Aturan perpajakan yang *lex specialist* ini berisi semua ketentuan atau *fiscal term* perusahaan hulu Migas, termasuk insentif dan disinsentif. Namun disamping berorientasi pada daya tarik investasi juga harus tetap mempertimbangkan faktor pendapatan negara dan orientasi yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

P. Pemanfaatan Migas untuk Kepentingan Dalam Negeri

Pasal 22 ayat (1) UU Migas berbunyi "Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri". Pasal ini mengatur bahwa badan usaha atau bentuk usaha tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Migas untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (*Domestic Market Obligation*). Ketentuan wajib menyerahkan produksi namun dengan batas atas atau dengan batas maksimal, apalagi dengan jumlah angka prosentase tersebut relatif kecil dapat mengakibatkan pihak badan usaha atau bentuk usaha tetap tidak melaksanakan tanggungjawabnya untuk turut memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak dalam negeri. Pasal ini juga dapat

dimaknai tidak pro pada kebutuhan dalam negeri dan lebih berorientasi untuk memenuhi kebutuhan asing dengan lebih mengutamakan ekspor hasil produksi Migas.

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam cabang produksi Migas mengandung pengertian bukan hanya harga murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan bahan bakar minyak dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU Migas tersebut mencantumkan kata-kata “paling banyak”, maka hanya ada pagu atas (patokan persentase tertinggi) tanpa memberikan batasan pagu terendah, hal ini dapat saja digunakan oleh pelaku usaha sebagai alasan yuridis untuk hanya menyerahkan bagiannya dengan persentase serendah-rendahnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan kata-kata “paling banyak” dalam anak kalimat “... wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) ...” harus dihapuskan karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Selanjutnya, pengaturan mengenai pelaksanaan penyerahan 25% bagiannya yang dimaksud, dituangkan dalam Peraturan Pemerintah atau perubahan UU Migas.

Berdasarkan putusan dan pertimbangan hukum tersebut, maka diperlukan kebijakan dalam bentuk undang-undang yang menegaskan dan memuat norma yang sesuai dengan yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada prinsipnya harus terdapat kebijakan bahwa hasil Migas harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kebutuhan dalam negeri, walaupun tidak dilarang untuk ekspor namun harus jelas diorientasikan untuk kebutuhan dalam negeri. Pengaturan tentang orientasi yang sebesar-besarnya untuk kebutuhan dalam negeri

dapat diatur dengan memberikan batasan minimal jumlah yang harus diperuntukan di dalam negeri atau dengan secara proporsional berdasarkan pertimbangan kondisi dan kebutuhan saat itu yang bisa jadi dinamis dan fluktuatif. Jadi ketentuan tentang *domestic market obligation* ini perlu ditegaskan ulang untuk menjadi perhatian bahwa produksi Migas nasional harus dimanfaatkan untuk kebutuhan dalam negeri dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Q. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Migas

Urusan pemerintahan sektor Migas selama ini dilakukan secara sentralisasi atau semua urusan pemerintahan Migas berada di pemerintah pusat. Dalam hal ini tidak ada pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau tidak ada urusan konkuren di sektor Migas. Sentralisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor Migas ini terlihat dari isi UU Migas yang di dalamnya tidak ada urusan dan kewenangan bagi daerah, semua urusan dan kewenangan ada di pemerintah pusat, hal ini juga diperkuat dengan pengaturan yang ada di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), yang menyatakan pada pasal 14 ayat (3), "Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat".

Lebih lanjut dalam lampiran UU Pemda dalam kolom urusan pemerintahan bidang minyak dan gas bumi bahwa penyelenggaraan sub urusan pemerintahan bidang minyak dan gas bumi hanya ada di pemerintah pusat. Sementara pemberian porsi keterlibatan bagi daerah dalam UU Migas juga sangat minim, misal hanya untuk berkonsultasi

dalam penetapan wilayah kerja dan pengembangan lapangan Migas untuk yang pertama kali. Sentralisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan sektor Migas ini disebabkan karena nilai strategisnya sektor Migas serta karakteristik yang khusus dari perusahaan Migas, antara lain yang memerlukan modal besar, risiko besar dan penggunaan teknologi yang tinggi. Kondisi dan pertimbangan ini sehingga dipandang bahwa semua urusan penyelenggaraan Migas ditangani dan berada di pemerintah pusat.

Patut menjadi catatan, bahwa konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 memberikan arahan hubungan pusat dan daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan secara adil dan selaras, hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 18A ayat (2) yang menyatakan, "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang". Arahan Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut patut menjadi pertimbangan bahwa perlu ada keterlibatan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk Migas agar memenuhi unsur keadilan dan diatur secara selaras berdasarkan undang-undang.

R. *Participating Interest* Daerah

Participating Interest adalah proporsi kepemilikan produksi dan eksplorasi atas suatu wilayah kerja Migas. *Participating interest* merupakan keikutsertaan badan usaha termasuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan bentuk usaha tetap dalam pengelolaan hulu Migas melalui pengalihan *participating interest*. Keikutsertaan daerah dalam pengelolaan Migas di daerahnya mempunyai arti penting, dengan daerah terlibat dalam pengelolaan, maka daerah akan "merasa memiliki" dan

mendapatkan hasil dari produksi Migas yang ada di daerahnya. Keterlibatan daerah pengelolaan wilayah kerja Migas tidak diatur dalam UU Migas, keterlibatan daerah melalui *participating interest* ini saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* 10% (Sepuluh Persen) Pada Wilayah Kerja Minyak Dan Gas Bumi.

Melalui *participating interest* Kontraktor Kontrak Kerja Sama yang mengelola wilayah kerja Migas wajib menawarkan *participating interest* sebesar 10% kepada daerah. Keterlibatan daerah dalam pengelolaan wilayah kerja Migas melalui *participating interest* akan memberikan banyak manfaat. Antara lain, memberikan keuntungan atau profit bagi daerah melalui keterlibatan BUMD, yang tentunya ini akan menambah pendapatan daerah. Selain itu, memberikan pengetahuan dan pengalaman BUMD dan pelaku di daerah dalam pengelolaan blok Migas sebagai kontraktor pengelola. Selain itu, dengan *participating interest* diharapkan dapat menciptakan transparansi atau keterbukaan mengenai *lifting*, cadangan, *cost* dan seluruh aspek pengelolaan Migas di daerah. *Participating interest* memberi manfaat ganda bagi daerah. Selain menerima pendapatan dari investasi 10% *participating interest* bagian kontraktor pengelola, daerah juga menerima pendapatan dana bagi hasil minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Bagi perusahaan Kontraktor Kontrak Kerja Sama, keterlibatan daerah ini juga akan memberikan keuntungan dan dampak baik, yaitu BUMN atau pihak dari pemerintah daerah dapat mendukung proses perizinan yang melibatkan instansi di daerah dan membantu penyelesaian

permasalahan yang timbul terkait pelaksanaan kontrak kerja sama di daerah. Namun demikian, dalam memberikan kesempatan daerah untuk terlibat melalui participating interest perlu dijamin bahwa participating interest daerah tersebut tidak dialihkan/dijual atau pelaksanaannya diserahkan kepada pihak lain. Hal ini untuk memastikan bahwa participating interest untuk daerah berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sangat baik dan mendukung pelaksanaan kegiatan usaha Migas dan untuk mendukung serta memberikan kepastian hukum, maka terkait dengan pemberian kesempatan keterlibatan daerah melalui *participating interest* ini perlu diatur dalam undang-undang. Dengan pengaturan melalui undang-undang, maka akan lebih kuat kedudukan kebijakan untuk memberikan kesempatan daerah melalui participating interest. Pengaturan dalam sebuah undang-undang dapat berisi tentang persyaratan, pelaksanaan teknis, serta hak dan kewajiban dalam pelaksanaan partisipasi daerah melalui participating interest. Beberapa hal yang perlu diantisipasi terhadap masalah pelaksanaan participating interest ini antara lain tentang persyaratan dan kualifikasi BUMD yang dapat mengambil participating interest. Khususnya terkait dengan kesiapannya dari aspek hukum, kesiapan modal, kapasitas sumber daya manusia, kepemilikan, dan kemampuan untuk dapat bersaing dalam industri hulu Migas.

S. Kegiatan Usaha Hilir Migas

Kegiatan usaha hilir Migas diatur dalam Bab V tentang kegiatan usaha hilir mulai Pasal 23 sampai dengan Pasal 30, bab ini secara umum mengatur tentang bahwa kegiatan usaha hilir dilaksanakan oleh badan

usaha setelah mendapatkan izin dari pemerintah. Lebih lanjut pada ayat (2) menjelaskan bahwa izin usaha kegiatan usaha hilir dibedakan atas izin usaha pengolahan, izin usaha pengangkutan, izin usaha penyimpanan, dan izin usaha niaga. Pengaturan kegiatan usaha hilir ini diperuntukkan bagi kegiatan usaha hilir bahan bakar minyak dan kegiatan usaha hilir gas bumi. Tidak ada permasalahan konstiusionalitas pada kegiatan usaha hilir ini, kecuali tentang harga bahan bakar minyak dan gas bumi yang diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dibahas pada sub bab harga bahan bakar.

Terdapat perubahan ketentuan melalui UU Cipta Kerja yang mengatur tentang perizinan hilir migas. Namun secara substansi tidak banyak perbedaan. Ketentuan perizinan dalam pasal perubahan di UU Cipta Kerja masih sangat sumir, belum mengatur dengan jelas untuk semua jenis usaha dan komoditasnya. Untuk itu, perlu ada pengaturan yang lebih komprehensif tentang izin untuk setiap jenis usaha dan komoditasnya. Selain itu, pengaturan tentang perusahaan hilir gas bumi juga perlu diperkuat, pengaturan tata niaga gas bumi sama sekali tidak ada dalam UU Cipta Kerja. Jadi perubahan di UU Cipta Kerja hanya menyangkut perbedaan tentang terminologi dan penggunaan perizinan berusaha secara elektronik.

T. Kelembagaan Badan Pengatur Hilir Migas

Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) adalah suatu badan yang dibentuk berdasarkan UU Migas untuk melakukan pengaturan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi serta pengangkutan gas bumi melalui pipa pada kegiatan usaha hilir. Fungsi BPH Migas adalah melakukan

pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan pengangkutan gas bumi melalui pipa, dalam suatu pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 angka 24 UU Migas, BPH Migas adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan usaha hilir. BPH Migas mewakili pemerintah untuk melakukan pengaturan dan pengawasan dalam hal menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian bahan bakar minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, dan mengatur agar pemanfaatan kegiatan usaha pengangkutan gas bumi melalui pipa yang menyangkut kepentingan umum terbuka bagi semua pemakai, hal ini diatur dalam Pasal 8 UU Migas.

Sementara itu fungsi BPH Migas berdasarkan Pasal 46 dan Pasal 47 UU Migas, BPH Migas berfungsi melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah negara Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri. Untuk melaksanakan fungsi tersebut BPH Migas bertugas melakukan pengaturan dan penetapan mengenai:

- a. ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak;
- b. cadangan bahan bakar minyak nasional;
- c. pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan bakar minyak;

- d. tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa;
- e. harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil;
- f. perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi.

Kegiatan usaha hilir mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga. Kegiatan usaha hilir dilakukan dengan izin usaha dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.

Bahwa salah satu perbedaan yang paling mendasar antara BPH Migas dan BP Migas terdapat pada wilayah kewenangan masing-masing badan. BP Migas berfungsi mengawasi pelaksanaan kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu, sedangkan BPH Migas berfungsi mengatur dan mengawasi pelaksanaan kegiatan usaha hilir berdasarkan izin usaha. Pengaturan tentang BPH Migas dalam UU Migas tidak terdapat adanya tumpang tindih fungsi dan kewenangan antara BPH Migas dengan BP Migas atau badan lain yang dibentuk oleh pemerintah, sehingga Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa keberadaan BPH Migas tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga pengaturan tentang BPH Migas dalam UU Migas tidak inkonstitusional atau tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan demikian keberadaan kelembagaan BPH Migas konstitusional, sehingga keberadaan lembaga BPH Migas boleh ada (konstitusional) namun juga boleh tidak ada dengan alasan sesuai kebutuhan dan politik hukum pembentuk undang-undang.

Ke depan keberadaan lembaga BPH Migas tergantung format kelembagaan yang "ditunjuk" untuk menjalankan fungsi pengelolaan sumber daya alam Migas oleh negara. Sebagaimana amanat konstitusi, BUMN merupakan badan usaha yang paling tepat untuk menjalankan penguasaan negara atas Migas. Bentuk, fungsi, dan ruang lingkup

kelembagaan BUMN tersebut akan sangat berpengaruh pada eksistensi kelembagaan BPH Migas. Dalam hal BUMN tersebut hanya fokus ke hulu, sementara usaha hilir terbuka untuk semua pelaku dan dengan mekanisme persaingan usaha, maka keberadaan lembaga BPH Migas masih tetap diperlukan. Namun apabila kelembagaan BUMN tersebut juga menjalankan fungsi pengelolaan kegiatan usaha hilir, termasuk mempunyai unit usaha (organ di bawahnya atau anak usaha) yang akan memerankan menjadi sebuah badan penyangga, serta dengan pasar yang regulated, maka keberadaan lembaga BPH Migas tidak diperlukan. Hal ini karena sebagian fungsi bisa masuk fungsi BUMN atau anak usaha/organ BUMN dan sebagian fungsi pengaturan bisa kembali dijalankan pemerintah dalam hal ini Kementerian ESDM.

U. Tata Niaga Gas Bumi

Pengaturan gas bumi dalam UU Migas selalu bersamaan dengan pengaturan minyak bumi atau pengaturan terkait gas bumi tidak berdiri sendiri tetapi terintegrasi dengan minyak bumi. Dari aspek usaha hulu Migas relatif tidak masalah karena tata niaga, sifatnya, dan pengaturannya hampir sama dengan minyak bumi, jikapun ada perbedaan tidak banyak dan tidak signifikan. Pengaturan kegiatan usaha hulu gas bumi menjadi satu dengan pengaturan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, mengingat sifat dan keekonomiannya sama dan selaras. Oleh sebab itu, semua pengaturan tentang hulu minyak bumi juga berlaku sama untuk pengaturan gas bumi atau dengan kata lain di perusahaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi merupakan satu kesatuan.

Hal ini berbeda jika dari aspek hilir, karena tata niaga, sifat, dan pengaturannya mempunyai karakteristik yang berbeda dengan minyak

bumi. Namun demikian, UU Migas tidak memberikan pengaturan khusus yang cukup memadai untuk mengatur pengelolaan gas bumi, porsi pengaturan gas bumi masih relatif minim dan tidak sebanding dengan masalah tata niaga gas bumi yang terjadi. Akibatnya banyak kebijakan tentang tata niaga gas bumi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau lebih banyak diatur dalam level peraturan menteri. Pengaturan gas bumi secara khusus dalam UU Migas antara lain terdapat dalam Pasal 8 ayat (3) terkait dengan pengangkutan gas bumi melalui pipa yang pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai. Pasal 27 yang mengatur tentang rencana induk jaringan transmisi dan distribusi gas bumi nasional.

Pengaturan tata niaga gas bumi yang ada di UU Migas belum cukup mampu menjawab permasalahan dan tantangan pengelolaan hilir gas bumi. Beberapa masalah dan tantangan yang perlu diakomodir dalam pengaturan yang selevel undang-undang, antara lain masalah disparitas harga hulu dan infrastruktur cost yang berbeda di tiap wilayah sehingga menyebabkan disparitas harga di konsumen, pengaturan pasokan LNG ke pasar dalam negeri, jaminan pasokan gas untuk menjaga kehandalan pasokan gas dalam negeri, tidak merata dan lambatnya pengembangan infrastruktur penyaluran gas bumi, belum maksimalnya pemanfaatan dan pengembangan jaringan gas bumi bagi rumah tangga. Selain itu, terdapat beberapa masalah lain di hilir gas bumi yang perlu menjadi materi pengaturan yang masuk dalam sebuah undang-undang.

Peran gas bumi kedepan cukup penting seiring dengan menurunnya produksi minyak bumi, namun produksi gas bumi tetap stabil bahkan cenderung naik. Gas bumi dapat menjadi harapan ke depan, mengingat nilai keekonomiannya yang tinggi dan tentu juga sebagai

energi yang tidak terbarukan namun bersih dan ramah lingkungan. Kegiatan usaha hulu gas bumi sama dengan minyak bumi, yaitu eksplorasi dan eksploitasi, sedangkan kegiatan usaha hilir gas bumi mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, distribusi, dan niaga. Kegiatan usaha hilir gas bumi dilaksanakan oleh BUMN atau badan usaha anak usaha BUMN di bidang hilir Gas Bumi, BUMD, badan usaha swasta, dan/atau koperasi. Catatan utama pengaturan gas bumi dalam UU Migas ini adalah bahwa ke depan perlu adanya pergeseran paradigma yang mengarusutamakan kegiatan usaha hilir dan kegiatan usaha gas bumi. Pengarusutamaan kegiatan usaha hilir gas bumi mempunyai arti penting sehingga perlu norma pengaturan yang cukup dalam sebuah undang-undang. Untuk itu, perlu diatur secara khusus dalam suatu bab tentang kegiatan usaha hilir dan kegiatan niaga gas bumi. Pengaturan tentang pengusahaan gas bumi harus mendapatkan porsi yang cukup memadai mengingat ke depan gas bumi akan menjadi sumber energi yang berperan besar serta berpengaruh besar pada pengembangan industri dan pada kegiatan ekonomi maupun untuk pemenuhan energi pada masyarakat.

Kegiatan usaha hilir gas bumi dapat dilakukan dengan agregasi yang diselenggarakan oleh badan usaha penyangga gas bumi yang merupakan bagian atau organ atau anak usaha dari BUMN Migas yang mengelola kegiatan usaha Migas. Badan usaha penyangga gas bumi bertanggungjawab terhadap tata niaga gas bumi di dalam negeri, termasuk bertugas menjamin pasokan dan ketersediaannya. Pengaturan yang cukup dalam suatu undang-undang diharapkan dapat meminimalisir banyaknya pengaturan tata niaga gas bumi dengan peraturan menteri. Selain itu, pengaturan hilir gas bumi seyogyanya sejalan dengan sektor

perindustrian dan ketenagalistrikan agar menghindari terjadinya saling tumpang tindih aturan lintas sektor tersebut.

V. Perizinan Migas

Perizinan kegiatan usaha Migas diatur dalam UU Migas khususnya untuk kegiatan usaha hilir Migas, mengingat kegiatan usaha hulu Migas dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama (bukan berdasarkan izin). Walaupun dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama, namun pada prakteknya untuk persiapan pelaksanaan kegiatan usaha hulu Migas juga diperlukan berbagai izin sektoral, baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun yang berasal dari pemerintah daerah. Ada banyak jenis perizinan sesuai sektoralnya masing-masing yang itu harus diurus oleh kontraktor kontrak kerja sama. Hal inilah yang menjadi masalah implementasi dalam proses perizinan, terutama terkait siapa yang berkewajiban untuk mengurus perizinan dan kepastian proses, waktu, dan biaya dalam pengurusan perizinan. Lamanya waktu yang diperlukan dalam proses pengurusan perizinan dan biaya yang harus dikeluarkan menjadi masalah yang harus diselesaikan.

Pemerintah sudah berupaya melakukan penyederhanaan perizinan dengan memangkas, menggabungkan atau meniadakan beberapa izin, namun demikian jumlah izin-izin yang masih terlalu banyak dan dipandang tidak efektif dan tidak efisien dalam proses pengusahaan hulu Migas. Disemua fase tahapan kegiatan usaha hulu Migas mulai dari kegiatan survei, eksplorasi, pengembangan, dan operasi produksi terdapat izin-izin yang harus ditempuh dari berbagai instansi yang terkait. Dari data SKK Migas terdapat izin dengan jumlah 146 jenis izin yang berasal dari Kementerian ESDM, Kementerian Perhubungan, Kementerian

Perdagangan, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan beberapa instansi lain baik di pusat dan daerah. Dari aspek jumlah izin dan banyaknya instansi yang terkait dengan perizinan menjadikan masalah dan hambatan dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu Migas.

Sementara untuk kegiatan usaha hilir Migas perizinan menjadi dasar utama dalam pelaksanaan kegiatan usaha Migas, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Migas bahwa kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dilaksanakan dengan Izin Usaha, deangkan izin usaha adalah adalah izin yang diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Lebih lanjut dalam Pasal 23 ayat (2) mengatur tentang jenis izin usaha yang terdiri dari izin usaha pengolahan, izin usaha pengangkutan, izin usaha penyimpanan, dan izin usaha niaga. Izin ini diberikan kepada badan usaha untuk setiap satu badan usaha dan satu badan usaha dapat diberi lebih dari satu izin usaha sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tentang izin ini telah terdapat perubahan atau lebih tepatnya penambahan dalam UU Cipta Kerja, yang menyatakan bahwa kegiatan usaha Migas dilaksanakan berdasarkan perizinan berusaha dari pemerintah pusat. Adanya ketentuan dalam UU Cipta Kerja ini justru menimbulkan ketidaksielarasan pengaturan, hal ini seperti dibahas dalam sub bab tentang pengusahaan. Permasalahan perizinan lebih banyak pada level praktek dan implementasi, namun hal ini juga dipengaruhi oleh pengaturan dalam undang-undang. Untuk itu, perizinan ini merupakan hal penting yang harus dilakukan perbaikan dalam pengaturan di UU Migas, prinsipnya adalah penyederhanaan birokrasi dan memperpendek jangka waktu proses perizinan. Sistem perizinan dapat diatur menyesuaikan

dengan sistem pengusahaan dan kelembagaan kegiatan usaha Migas. apabila konsep kelembagaan Migas dapat ditentukan, maka pengaturan sistem perizinan akan mengikuti konsep tersebut.

W. Pemakaian Tanah untuk Kegiatan Usaha Miga

Hubungan kegiatan usaha Migas dan hak atas tanah diatur khusus dalam Bab VII UU Migas mulai Pasal 33 sampai dengan Pasal 37. Ketentuan ini mengatur terkait dengan hak atas tanah yang tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi, larangan kegiatan usaha Migas pada tanah-tanah tertentu, dan kewajiban penyelesaian hak atas tanah dengan pemegang hak atas tanah sebelum mulai kegiatan usaha Migas. penyelesaian hak atas tanah dapat dilakukan dengan musyawarah dengan cara jual beli, tukar menukar, pemberian ganti rugi yang layak, atau pengakuan hak dalam bentuk lain. UU Migas juga memberikan dasar hukum apabila terdapat kondisi adanya kesulitan untuk membebaskan tanah dari pemegang hak, maka terdapat ketentuan wajib bagi pemegang hak atas tanah untuk mengizinkan bagi badan usaha atau bentuk usaha tetap tentunya dengan syarat dan kondisi tertentu.

Tidak ada permasalahan yang pokok terkait dengan pengaturan penggunaan hak atas tanah bagi kegiatan usaha Migas, permasalahan yang ada lebih banyak persoalan implementasi dan teknis di lapangan. Dalam implementasinya kegiatan usaha hulu Migas kerap terhambat karena masalah pembebasan tanah yang berlarut dan akhirnya menjadi masalah sosial. Terhadap hal ini, maka pengaturan tentang penggunaan tanah dan siapa pihak yang bertanggungjawab atas pembebasan tanah perlu menjadi perhatian dalam pengaturan dalam UU Migas. Pengaturan pengadaan tanah dalam kegiatan usaha hulu Migas perlu disesuaikan

dengan karakteristik pengadaan tanah untuk kegiatan hulu yang berdasarkan titik pengeboran yang luasnya relatif tidak besar, namun terdapat pada beberapa titik di lokasi yang berbeda. Dengan kondisi dan kebutuhan ini, maka proses pengadaan tanah dapat disesuaikan agar bisa berjalan lebih efektif.

Selain itu, dalam hal terdapat tumpang tindih atau persinggungan dengan perusahaan pada sektor lain, maka perlu ada kebijakan dan dasar pengaturan bahwa pemanfaatan tanah untuk kegiatan usaha hulu Migas merupakan prioritas utama dibanding peruntukan untuk perusahaan sektor lain. Kawasan lahan untuk perusahaan Migas juga perlu ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional, hal ini diperlukan agar kawasan pada lokasi perusahaan hulu Migas mendapatkan perlakuan khusus dalam pengamanannya, baik oleh aparat keamanan maupun oleh jajaran pemerintahan di daerah. Dengan masuk pada kawasan strategis nasional, lokasi Migas akan terjamin kemamanannya dan meminimalkan risiko operasi.

X. Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kegiatan Usaha Migas

Dalam UU Migas tidak ada ketentuan khusus yang mengatur tentang penggunaan kawasan hutan bagi kegiatan usaha Migas, dengan tidak ada ketentuan khusus ini berarti dalam hal kegiatan usaha Migas berada dalam kawasan hutan, maka merujuk pada undang-undang yang mengatur tentang hutan, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan). Sementara itu, dalam UU Kehutanan tersebut juga tidak terdapat ketentuan khusus tentang penggunaan kawasan hutan bagi kegiatan usaha Migas. Dengan demikian, ketentuan dan pengaturan tentang pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan

usaha Migas tidak berbeda dengan kegiatan usaha yang lain, tidak ada ketentuan khusus bagi kegiatan usaha Migas dan tidak ada hak istimewa (*privilege*).

Dalam prakteknya, banyak kegiatan usaha Migas yang terhambat atau terkendala untuk pengurusan perizinan terkait dengan pemanfaatan hutan untuk kegiatan usaha Migas. Untuk itu, mengingat kegiatan usaha Migas mempunyai nilai strategis yang merupakan proyek nasional, maka perlu ada ketentuan khusus terkait dengan penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan usaha Migas. ketentuan khusus ini dimaksudkan untuk memberikan kemudahan proses perizinan pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan usaha Migas, namun tetap memperhatikan kelestarian hutan dan aspek lingkungan hidup.

Y. Lingkungan Hidup dan Pengembangan Masyarakat

Ketentuan tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam kegiatan usaha Migas mendapatkan porsi pengaturan yang cukup dalam UU Migas. Hal yang paling mendasar terkait dengan asas penyelenggaraan kegiatan usaha Migas mencantumkan asas wawasan lingkungan sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 UU Migas. Pada tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha Migas juga memasukan menjaga kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu tujuan. Dalam kontrak kerja sama perusahaan hulu Migas juga wajib mengatur tentang kewajiban pengelolaan lingkungan hidup, serta pada pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan juga terdapat instrumen aspek lingkungan hidup. Pada beberapa bagian lain di UU Migas juga terdapat pengaturan dan ketentuan tentang kewajiban menjaga yang cukup memadai.

Sementara itu, pengaturan tentang pengembangan masyarakat dan masalah sosial juga diatur dalam Pasal 40 ayat (5), yaitu badan usaha atau bentuk usaha tetap yang melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat. Artinya, disamping bertanggungjawab terhadap masalah lingkungan hidup juga harus bertanggungjawab terhadap lingkungan sosial atau masyarakat setempat. UU Migas juga mengatur tentang pembinaan dan pengawasan aspek pengembangan masyarakat, serta jaminan hak-hak masyarakat adat.

Kewajiban-kewajiban untuk menjamin lingkungan hidup tetap lestari juga berlaku pada saat setelah kegiatan usaha Migas selesai, badan usaha dan bentuk usaha tetap berkewajiban memastikan bahwa setelah kegiatan usaha Migas selesai beroperasi lingkungan hidup masih terjaga. Dari ketentuan tentang lingkungan hidup dan pengembangan masyarakat yang ada di UU Migas sudah cukup memadai dan tidak ada masalah konstitusionalitas. UU Migas yang ada memberikan pengaturan yang cukup memadai terhadap lingkungan dan pengembangan masyarakat. Hal ini perlu dipertahankan dan dilakukan pengawasan terhadap implementasinya.

Z. Ketentuan Pidana dalam UU Migas

Ketentuan pidana pada UU Migas diatur pada Bab XI mulai Pasal 51 sampai dengan Pasal 58 yang mengatur tentang tindak pidana pada kegiatan usaha Migas. Beberapa tindak pidana yang diatur dalam ketentuan pidana dalam UU Migas antara lain, pidana tentang survei umum dan penyalahgunaan data Migas, pidana tentang eksplorasi dan eksploitasi tanpa ada dasar kontrak kerja sama. selanjutnya tindak pidana

pada setiap kegiatan usaha hilir Migas, mulai dari kegiatan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga, dan pemalsuan bahan bakar minyak. Masing-masing tindak pidana tersebut terdapat ancaman hukuman pidana kurungan dan pidana denda yang besarnya bervariasi.

Terkait dengan ketentuan pidana ini tidak ada masalah konstitusional karena tidak ada ketentuan atau pasal yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun terdapat perubahan pada UU Cipta Kerja, antara lain pada Pasal 52 yang menambahkan Frasa “tanpa memiliki perizinan berusaha” setelah frasa melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi. Selain itu juga terdapat perubahan pada Pasal 53 tentang kegiatan usaha Migas yang tanpa perizinan berusaha yang mengakibatkan timbulnya korban atau kerusakan, keselamatan, dan kerusakan lingkungan dapat dikenakan pidana. Perubahan ketentuan pidana juga terdapat pada Pasal 53 tentang penyalahgunaan pengangkutan dan/atau niaga bahan bakar minyak.

Catatan penting dalam pengaturan ketentuan pidana adalah perlu adanya batasan yang jelas tentang ranah pidana dengan ranah perdata. Batasan ini penting mengingat kegiatan usaha Migas, khususnya pada kegiatan usaha hulu berlandaskan kontrak kerja sama, sehingga apabila terjadi “penyimpangan dana” perlu kejelasan batasan apakah masih merupakan ranah perdata atau pada hal apa dinyatakan sudah merupakan tindak pidana. Segala perselisihan sepanjang terkait dengan masalah yang timbul akibat kontrak kerja sama, maka penyelesaiannya harus mengacu pada klausula yang ada pada kontrak yang telah ditandatangani. Beberapa kasus yang terjadi merupakan catatan dan menjadikan kekhawatiran terjadi “kriminalisasi” terhadap pelaku usaha Migas. Terhadap hal ini perlu ada pengaturan yang jelas untuk dapat menjadi

“perlindungan hukum” bagi pelaku usaha hulu Migas agar menjamin kepastian hukum. Aspek kepastian hukum dan kekhawatiran terjadi “kriminalisasi” dalam kegiatan usaha Migas merupakan hal yang sangat berpengaruh terhadap daya tarik investasi.

AA. Dana Migas (*Petroleum Fund*)

Migas sebagai sebuah industri ekstraktif yang langsung mengambil sumber daya alam dari perut bumi berpotensi menimbulkan dampak pada kerusakan lingkungan hidup maupun kerusakan lingkungan sosial. Selain itu, sebagai sebuah sumber energi yang sangat diperlukan, maka keberlanjutannya di masa yang akan datang perlu dijamin dan perlu diupayakan sejak awal. Semua upaya tersebut tentunya memerlukan dana untuk pelaksanaannya dan persoalan sumber dana ini menjadi hambatan dalam setiap pelaksanaan program-program yang terkait dengan keberlanjutan pengelolaan Migas dan perbaikan aspek lingkungan. Untuk mengatasi masalah pendanaan maka diperlukan sumber dana yang dapat dikumpulkan dari penyisihan hasil produksi Migas. Pengumpulan atau penyisihan dana dari hasil produksi Migas dan untuk keberlanjutan pengelolaan Migas di masa yang akan datang disebut dengan “dana Migas” atau di beberapa negara konsep ini disebut *petroleum fund*.

Dana Migas (*petroleum fund*) merupakan hal yang baru yang akan menjadi suatu konsep dalam regulasi pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia. 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 bumi untuk kebutuhan pencarian

sumber baru dan penyediaan energi di masa depan pada saat cadangan sudah menipis atau tidak tersedianya energi minyak dan gas bumi 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.
- b. Pelaksanaan riset dan pengembangan pengelolaan Migas yang efisien dan produktif, sehingga dari waktu ke waktu teknologi semakin maju dan kompetitif. Selain itu juga untuk riset dan pengembangan energi baru terbarukan sebagai bentuk energi masa depan yang dapat menjadi alternatif substitusi jika ke depan semakin berkurang ketersediaan energi fosil dan Migas. 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 pembinaan generasi untuk disiapkan dalam rangka menyiapkan ahli-ahli yang berkompeten di bidang Migas maupun pengembangan energi pada umumnya. Dana ini dapat digunakan untuk mendukung memberikan beasiswa studi maupun memberikan pelatihan peningkatan kapasitas generasi yang disiapkan untuk mendukung pengelolaan energi di masa yang akan datang.

BB. Pengaturan Migas dalam UU Cipta Kerja

Sebagai upaya untuk memacu dan meningkatkan investasi dan mempermudah perizinan dalam kegiatan usaha, Pemerintah dan DPR membentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). UU Cipta Kerja dibentuk sebagai penggabungan pengaturan dari berbagai undang-undang, yang isinya mengubah sebagian isi dari undang-undang yang masuk dalam penggabungan pengaturan ini. Salah satu undang-undang yang masuk dalam cluster pengaturan dalam UU Cipta Kerja adalah UU Migas. pengaturan perubahan terhadap UU Migas terdapat dalam Pasal 40, yang berisi ketentuan tentang beberapa perubahan dalam UU tentang Migas. Perubahan tersebut terdiri atas penghapusan atau pencabutan pasal, penyesuaian pasal, dan memberikan pasal baru, yang rinciannya sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 1 angka 21 dan angka 22, yaitu mengubah definisi mengenai pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menghapus angka 23 yaitu definisi mengenai badan pelaksana. Definisi 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 (Pasal 1 angka 21). Definisi Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (Pasal 1 angka 22).
- b. Ketentuan Pasal 4 mengenai penguasaan dilakukan perubahan, yaitu bahwa minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.

- Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat melalui kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi terdiri atas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.
- c. Ketentuan Pasal 5 mengenai kegiatan usaha minyak dan gas bumi, yaitu kegiatan usaha minyak dan gas bumi dilaksanakan berdasarkan perizinan berusaha dari Pemerintah Pusat. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi terdiri atas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. kegiatan usaha hulu terdiri atas eksplorasi dan eksploitasi. Kegiatan usaha hilir terdiri atas pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga.
 - d. Ketentuan Pasal 23 mengenai kegiatan usaha hilir, yaitu kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh badan usaha setelah memenuhi perizinan berusaha dari Pemerintah Pusat. Badan usaha yang memenuhi perizinan berusaha dapat melakukan kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Perizinan berusaha yang telah diberikan hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukan kegiatannya. Permohonan perizinan berusaha wajib dilakukan dengan menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.
 - e. Terdapat pengaturan baru yaitu mengenai sanksi administratif, di antara Pasal 23 dan Pasal 24 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 23A yaitu setiap orang yang melakukan kegiatan usaha hiiir tanpa perizinan berusaha, dikenai sanksi administratif berupa penghentian usaha dan/atau kegiatan, denda, dan/atau paksaan Pemerintah Pusat. Pengaturan lebih lanjut mengenai kriteria, jenis, besaran denda, dan tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.

- f. Ketentuan Pasal 25, yaitu Pemerintah Pusat dapat memberikan sanksi administratif terhadap pelanggaran salah satu persyaratan yang tercantum dalam perizinan berusaha dan/atau ketidakterpenuhinya persyaratan yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang ini. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan Sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- g. Terdapat beberapa perubahan dalam ketentuan pidana, yaitu:
 - 1. Pasal 52, yaitu setiap orang yang melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi tanpa memiliki perizinan berusaha atau kontrak kerja sama dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).
 - 2. Pasal 53, yaitu jika tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23A mengakibatkan timbulnya korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).
 - 3. Pasal 55, yaitu setiap orang yang menyalahgunakan pengangkutan dan/atau niaga bahan bakar minyak, bahan bakar gas, dan/atau liquefied petroleum gas yang disubsidi pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).

Berdasarkan uraian di atas, maka UU Migas selain telah berubah pasal-pasal nya dengan dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi juga sebagian mengalami perubahan melalui UU Cipta Kerja, lebih lengkap rincian dan persandingan UU Migas dengan UU Cipta Kerja terdapat dalam Lampiran 2. Dengan perubahan ini, maka perubahan

atau penggantian UU Migas menjadi sangat urgen dan mendesak. Untuk itu, diperlukan suatu perumusan yang baru dan penyesuaian norma terhadap substansi pengaturan yang ada, yang dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum dan langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali atas penyelenggaraan pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi.

BAB III

PETA MASALAH DAN ISU STRATEGIS TATA KELOLA MINYAK DAN GAS BUMI

A. Implementasi Tafsir Penguasaan Negara atas Migas

Hasil evaluasi atas implementasi dan norma pengaturan UU Migas telah menunjukkan adanya masalah yang serius terhadap perusahaan Migas Indonesia yang disebabkan pengaturan dalam UU Migas. Masalah tersebut meliputi banyak hal, baik masalah filosofis terkait dengan nilai atau asas dan arahan mendasar atas pengaturan dalam UU Migas. Masalah yuridis terkait dengan aspek hukum, tujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau kekosongan hukum, serta kesesuaiannya dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain. Selain itu, juga masalah sosiologis yaitu terkait dengan aspek memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya dunia usaha Migas, serta perlunya penyesuaian dengan perkembangan kondisi dan kebutuhan di masa yang akan datang.

Dari hasil evaluasi tersebut dapat diambil beberapa pokok permasalahan utama, yang menjadi peta masalah tata kelola Migas, yaitu: Implementasi Tafsir Penguasaan Negara atas Migas Nilai dasar yang harus dianut dalam pengelolaan Migas nasional adalah amanat konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya Pasal 33. Konstitusi telah memberikan pedoman dan arahan tentang bagaimana pengelolaan kekayaan alam Migas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yaitu dengan penguasaan negara. Frasa "penguasaan negara" atas sumber daya alam Migas juga telah diberikan tafsir atau penjelasan dengan sangat detail dan komprehensif oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya. Mahkamah Konstitusi juga telah melakukan koreksi langsung atas norma pengaturan yang ada di UU Migas, yang menyimpulkan dan memutuskan bahwa UU Migas tidak merepresentasikan penguasaan negara atas sumber daya alam Migas. Tafsir

penguasaan negara atas Migas tidak menjadi rujukan dalam isi materi UU Migas.

Dalam implementasinya, UU Migas yang sudah berjalan 20 tahun ini tidak dijiwai oleh penguasaan negara atas Migas, oleh sebab itu pelaksanaannya tidak memberikan hasil yang optimal dan belum cukup mampu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan untuk rakyat. Tidak terimplementasinya tafsir penguasaan negara atas Migas juga merupakan problem landasan filosofis dan problem nilai-nilai pengaturan dalam sebuah undang-undang. Hal ini lah yang menjadi masalah utama dalam tata kelola Migas yang merupakan bagian peta dasar masalah utama dalam perusahaan. Ke depan harus mampu dipastikan bahwa tafsir penguasaan negara, terutama tentang fungsi negara untuk mengelola, mengurus, mengatur, membuat kebijakan dan melakukan pengawasan terhadap perusahaan Migas yang diorientasikan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi rujukan utama dalam pengaturan Migas.

B. Kelembagaan dan Perusahaan

Kelembagaan Migas baik struktur maupun formatnya merupakan hal pokok yang menjadi masalah dalam tata kelola Migas. Struktur kelembagaan Migas terkait dengan susunan dan kedudukan serta hubungan antar kelembagaan sebagai stakeholder utama dalam pengelolaan Migas. Sedangkan format kelembagaan merupakan bentuk atau sifat kelembagaan atau unsur dalam suatu kelembagaan Migas. Pada UU Migas kelembagaan di sektor usaha hulu telah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi, BP Migas sebagai lembaga pengelola hulu Migas telah dibubarkan karena keberadaannya justru menghalangi negara untuk mengimplementasikan penguasaan negara atas Migas. BP Migas dianggap hanya melakukan fungsi

pengendalian dan pengawasan serta tidak melakukan fungsi yang lain, termasuk fungsi yang paling penting yaitu pengelolaan. Model hubungan anatar BP Migas sebagai wakil negara dengan badan usaha dan bentuk usaha tetap mendegradasi makna penguasaan negara.

Dalam hal ini posisi kelembagaan Migas sebagai bagian dari masalah tata kelola Migas perlu dilakukan perbaikan secara mendasar. Pengaturan kelembagaan, mulai dari menempatkan kedudukan negara, pemerintah, badan/kelembagaan (usaha) yang akan mengelola Migas dan pelaku usaha (badan usaha dan bentuk usaha tetap) perlu didudukkan secara proporsional. Hubungan antara kelembagaan tersebut harus diatur sedemikian rupa agar sinergis, termasuk jenis atau sifat hubungan dalam ranah publik atau privat harus jelas. Relasi antara negara, pemerintah dengan badan usaha milik negara dan dengan pelaku usaha swasta baik dalam negeri maupun asing harus tepat, termasuk apakah dengan bentuk kontrak atau izin yang sesuai. Dalam hal kelembagaan ini dapat ditata dan diatur secara baik sesuai dengan amanat penguasaan negara, maka pengusahaan Migas akan lebih menjanjikan perkembangan.

C. Kegiatan Usaha Hilir Migas

Materinya pengaturan UU Migas sebagian besar tentang ketentuan kegiatan usaha hulu, sedangkan kegiatan usaha hilir diatur tidak sebanyak usaha hulu. Hal ini merupakan indikasi politik hukum saat pembentukan UU Migas bahwa fokus perhatian ada pada kegiatan usaha hulu. Kegiatan usaha hulu dipandang "lebih penting" dan lebih mempunyai nilai keekonomian karena terkait dengan kekayaan alam Migas dan pendapatan negara. Namun saat ini dengan kondisi dan perkembangan, serta pengaruh lifting minyak bumi yang stagnan dan cenderung turun yang hanya berkisar 700 ribu barel

per hari, sedangkan kebutuhan bahan bakar minyak mencapai lebih dari 1,5 juta barel per hari, maka kegiatan usaha hilir mempunyai arti penting. Oleh sebab itu, perlu ada pergeseran orientasi bahwa kegiatan usaha hilir semakin berkembang sehingga perlu perhatian dan pengaturan yang lebih memadai.

Kegiatan usaha hilir Migas terbuka bagi semua pelaku usaha, baik BUMN, badan usaha swasta, BUMD, dan koperasi yang dilaksanakan dengan legalitas pemberian izin usaha serta dengan mekanisme persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan. Dalam kegiatan usaha hilir terbuka peluang bagi semua pihak untuk melakukan pengusahaan sebagian atau seluruh bagian dari kegiatan usaha hilir Migas. Bahan bakar minyak dan gas bumi yang merupakan komoditi dalam kegiatan usaha hilir merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Apabila komoditi penting ini pengusahaannya dengan sistem yang terbuka, maka diperlukan pengaturan dan pengawasan untuk menjamin tata niaga dilakukan dengan *fair*, proporsional dan mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas.

Pengaturan dan pengawasan, serta tanggungjawab penyediaan bahan bakar minyak dan gas bumi akan sangat ditentukan dengan hubungan dan kedudukan kelembagaan Migas. Hal ini juga termasuk tentang eksistensi kelembagaan BPH Migas, walaupun keberadaan BPH Migas konstitusional, namun demikian keberadaannya akan ditentukan sejauh mana diperlukan lembaga khusus untuk menjalankan peran pengaturan dan pengawasan di kegiatan usaha hilir Migas. Dalam hal kelembagaan BUMN sebagai pengelola Migas mengemban tanggungjawab penyediaan bahan bakar minyak dan gas bumi dan sebagian fungsi lain terkait pengaturan dan pengawasan masuk menjadi fungsi pemerintah, maka keberadaan kelembagaan BPH Migas menjadi tidak diperlukan. Oleh karena itu, penataan kegiatan usaha hilir disamping harus mendapatkan porsi yang cukup juga

harus menjadi bagian lanjutan dengan pengaturan kegiatan usaha hulu Migas.

D. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal terkait dengan pendapatan negara dari kegiatan usaha Migas berupa pajak dan pendapatan negara bukan pajak yang disetorkan oleh pelaku usaha kepada negara melalui pemerintah. Pengaturan tentang kebijakan fiskal perlu menjaga keseimbangan, proporsional, dan memenuhi unsur keadilan. Disatu sisi dituntut untuk memberikan pendapatan negara sebesar-besarnya dengan memberikan pungutan pajak dan pendapatan negara bukan pajak yang tinggi, namun disisi lain harus mempertimbangkan keseimbangan dan proporsionalitas untuk keekonomian bagi badan usaha dan bentuk usaha tetap. Apabila kebijakan fiskal ini dipandang tidak memenuhi keekonomian bagi pelaku usaha tentunya akan tidak menarik bagi investasi Migas. Perlu diingat bahwa kegiatan usaha Migas merupakan kegiatan usaha yang mempunyai karakteristik khusus, yaitu bidang usaha yang memerlukan modal sangat besar dan mempunyai risiko yang juga sangat besar.

Dengan karakteristik tersebut, pelaku usaha akan berhitung keekonomian untuk masuk berinvestasi di sektor perusahaan Migas di Indonesia. Oleh sebab itu, rumusan kebijakan fiskal untuk memberikan pendapatan sebesar-besarnya untuk negara juga harus mempertimbangkan potensi investasi bagi perusahaan Migas. Sebaliknya, dengan alasan agar "ramah investasi" kebijakan fiskal juga tidak boleh "berpihak sebelah" kepada pelaku usaha dengan mengorbankan kepentingan negara atau tarif pajak dan pendapatan negara bukan pajak yang relatif kecil sehingga negara tidak dapat menerima pendapatan dengan maksimal. Dengan kondisi ini, maka kebijakan fiskal harus

berorientasi “menguntungkan” para pihak, yaitu orientasi sebesar-besarnya untuk memberikan pemasukan bagi negara, namun pelaku usaha masih mendapatkan nilai keekonomian yang proporsional.

Disamping pendapatan negara melalui pajak dan pendapatan negara bukan pajak, kebijakan fiskal ini juga perlu diarahkan untuk memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional. Kontribusi tersebut tidak hanya berupa pajak dan pendapatan negara bukan pajak, namun dapat berupa kebijakan untuk mendorong menciptakan nilai tambah dan *multiplier effect*. Kontribusi pada ekonomi juga dapat berupa menciptakan lapangan kerja, untuk itu perlu didorong agar kegiatan usaha Migas maupun kegiatan penunjangnya mampu merekrut banyak tenaga kerja. Selain itu, kontribusi kepada ekonomi dapat dilakukan dengan mampu memberikan tambahan produk domestik bruto.

E. Perizinan Migas

Permasalahan perizinan menjadi bagian penting yang menjadi hambatan dalam pengembangan perusahaan Migas, baik izin-izin untuk kegiatan usaha hulu maupun izin untuk kegiatan usaha hilir. Beberapa ketentuan tentang perizinan telah diatur dalam UU Cipta Kerja, namun demikian karena kegiatan usaha Migas mempunyai karakteristik khusus dan mempunyai keistimewaan, maka pengaturan perizinan perlu dilakukan secara komprehensif dalam satu undang-undang minyak dan gas bumi. Kegiatan usaha hulu dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama, namun dalam pelaksanaan operasionalnya diperlukan berbagai macam izin dari berbagai instansi. Terhadap hal ini perlu ada ketentuan untuk penyederhanaan izin dan pemangkasan hanya izin tertentu saja yang diperlukan sebagai syarat pelaksanaan operasional kegiatan usaha hulu Migas.

Dalam hal pengusahaan Migas dilakukan oleh kelembagaan BUMN dan dalam pelaksanaannya BUMN dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain, maka tanggungjawab proses perizinan tetap berada di BUMN Migas. BUMN Migas sebagai pengelola Migas atau “pemilik proyek” Migas yang berkepentingan terhadap izin, mitra kerja sama atau kontraktor datang membawa investasi dan fokus pada operasional dan masalah keteknikan. Walaupun dalam prosesnya badan usaha atau bentuk usaha tetap dapat memberikan dukungan dalam pelaksanaan proses pengurusannya. Dengan pola ini tentunya akan sangat menarik bagi badan usaha atau bentuk usaha tetap yang masuk sebagai kontraktor, mereka tidak akan dibebani hal-hal yang sifatnya birokratis dan administratif, karena izin merupakan domain BUMN dengan pemerintah.

Sedangkan untuk kegiatan usaha hilir Migas, kegiatan usaha tetap berdasarkan perizinan. Dalam hal ini perlu dilakukan penyesuaian ketentuan perizinan yang ada di UU Cipta Kerja dengan pengaturan di UU Migas. Dalam hal BUMN Migas yang ditunjuk atau diberikan izin pengelolaan Migas termasuk untuk kegiatan usaha hilir, maka sebagian fungsi kelembagaan BPH Migas masuk menjadi tanggungjawab BUMN dan sebagian fungsi dan kewenangan tersebut kembali kepada pemerintah. Dengan demikian perizinan hilir Migas masuk menjadi kewenangan pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Dengan pengaturan tersebut, perizinan kegiatan usaha hilir akan lebih praktis dan sederhana karena tidak banyak terkait dengan berbagai instansi pemerintah.

F. Tata Niaga Gas Bumi

Tata niaga gas bumi merupakan salah satu masalah yang perlu mendapat perhatian dalam pengaturannya. Gas bumi mempunyai arti penting untuk menutup gap antara terus menurunnya lifting minyak bumi dan naiknya konsumsi dan kebutuhan energi, sementara itu bauran energi dengan energi baru dan terbarukan belum maksimal dikembangkan. Dari aspek konadungan karbon, gas bumi juga lebih bersih dan lebih ramah lingkungan dibanding dengan minyak bumi dan batubara. Kebijakan energi nasional juga menempatkan pertumbuhan dan peningkatan gas bumi dan menurunkan pemanfaatan minyak bumi pada bauran energi *mix*. Dengan semakin meningkatnya peran penting gas bumi, maka masalah pengelolaan gas bumi diperlukan porsi pengaturan yang cukup di UU Migas.

Masalah utama dalam pengusahaan gas bumi adalah pilihan apakah dalam pasar pengusahaan gas bumi harga diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar (*free market*) atau harga diatur dan ditentukan oleh pemerintah (*regulated market*). Apabila *free market* maka alokasi gas bumi diberikan sesuai dengan mekanisme *business to business* dan kebebasan untuk mendatangkan pasokan gas bumi dari manapun termasuk impor dari luar negeri. Dalam kondisi ini diperlukan *independent regulatory body* untuk menjaga keseimbangan kepentingan antara pemerintah, badan usaha, dan konsumen. Lembaga yang dimaksud ini sebagaimana saat ini dengan keberadaan BPH Migas yang berfungsi untuk melakukan pengaturan dan pengawasan. *Free market* ini lebih tepat diterapkan apabila kondisi infrastruktur gas bumi yang terbangun sudah memadai dan dilakukan kebijakan pemanfaatan fasilitas secara bersama (*open access*) dengan pemisahan setiap badan usaha.

Sedangkan apabila dengan sistem pasar *regulated market* yang harga gas bumi ditentukan oleh pemerintah, maka tidak diperlukan *independent*

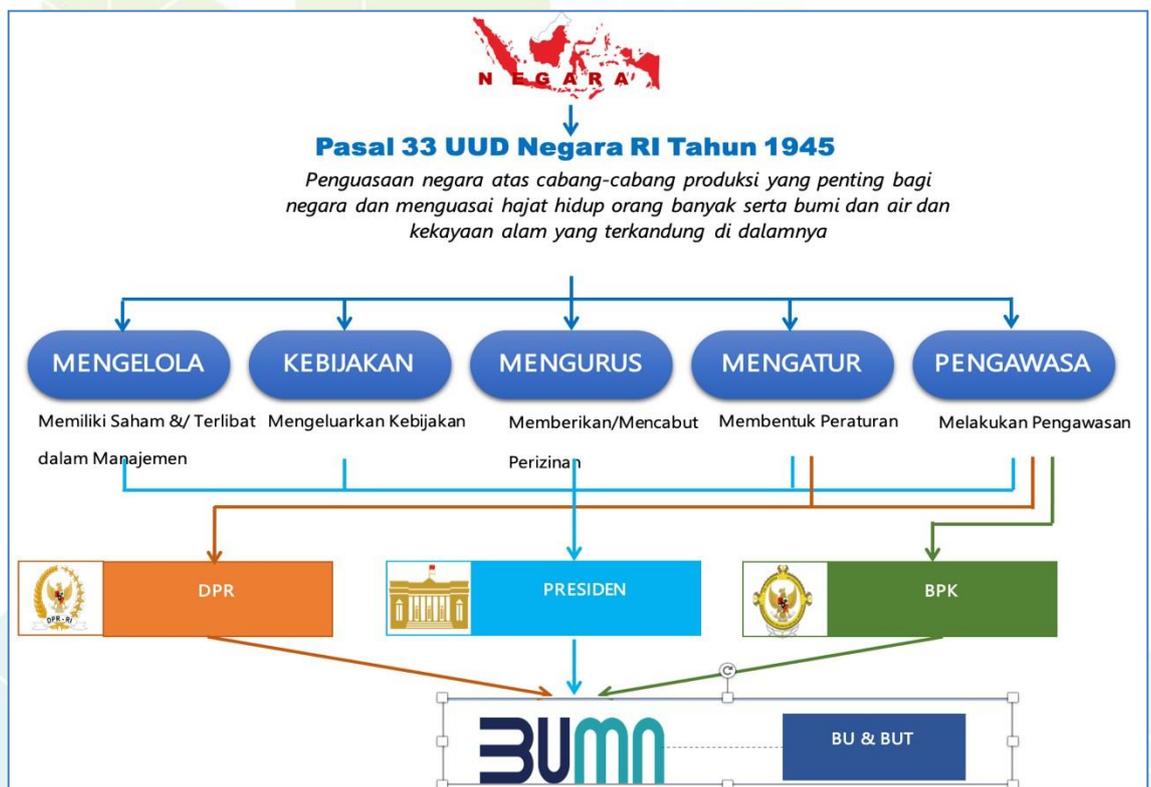
regulatory body atau lembaga yang menjaga keseimbangan kepentingan antara pemerintah, badan usaha, dan konsumen. Fungsi pengaturan dan pengawasan dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian yang terkait. Dalam hal ini keberadaan lembaga BPH Migas tidak diperlukan, BPH Migas yang ada saat ini dapat dibubarkan. Dalam regulated market infrastuktur yang dibangun sebagai sarana untuk distribusi penjualan badan usaha yang membangun infrastruktur tersebut, jadi tidak ada pemanfaatan bersama infrastuktur. Biasanya *regulated market* diterapkan pada kondisi saat infrastuktur gas bumi masih dalam tahap pengembangan. Selain itu, dengan sistem ini perlu ada kebijakan pemberian prioritas kepada BUMN sebagai badan usaha kepanjangan tangan pemerintah. Keberadaan badan usaha sebagai pelaku usaha di pasar gas bumi dapat terintegrasi (*bundling*).

BAB IV

STRUKTUR KELEMBAGAAN MINYAK DAN GAS BUMI NASIONAL DAN KEDUDUKAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

Berdasarkan hasil evaluasi atas UU Migas dan merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi serta mempertimbangkan kondisi ideal kebutuhan pengembangan tata kelola di masa depan, maka struktur kelembagaan Migas nasional yang sesuai dengan penguasaan negara dalam pengelolaan sumber daya alam Migas sebagaimana amanat konstitusi Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, digambarkan dengan struktur sebagai berikut:

Diagram 1. Struktur Kelembagaan Migas



Dari gambar struktur di atas dapat dijelaskan bahwa negara sebagai pemegang penguasaan negara atas sumber daya alam Migas sebagaimana Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 mempunyai fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan dengan pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara, fungsi pengurusan (*bestuursdaad*)

oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*) dan mengadakan kebijakan (*beleid*), fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan membentuk regulasi atau peraturan pelaksanaan oleh Pemerintah, dan fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh pemerintah, DPR, BPK sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara yang juga menjalankan fungsi pengawasan.

Fungsi-fungsi atas penguasaan negara tersebut didistribusikan kekuasaannya kepada (dalam hal ini) 3 lembaga negara, yaitu Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan badan eksekutif yang dapat menjalankan semua fungsi penguasaan negara yaitu pengelolaan, pengurusan, kebijakan, pengaturann, dan pengawasan. DPR sebagai lembaga legislatif (pembentuk undang-undang) dan juga mempunyai fungsi pengawasan dapat menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan, dan BPK sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara yang dalam pelaksanaan fungsinya dilakukan dengan pengawasan dapat menjalankan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan fungsi penguasaan negara tersebut, pemerintah menunjuk dan memberikan izin kepada BUMN Migas untuk melakukan perusahaan Migas dengan ketentuan dapat diusahakan sendiri maupun dapat dikerjasamakan dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain. Hubungan kerja sama antara BUMN Migas dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap adalah hubungan perikatan perdata kontraktual, dalam hal ini BUMN bermitra dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain atau badan usaha lain tersebut sebagai kontraktornya BUMN. Dengan posisi BUMN yang diberikan izin dan dalam pelaksanaannya dapat bekerja dengan pihak lain, maka semua fungsi

penguasaan negara tersebut akan tetap dijalankan secara penuh oleh lembaga negara kapanpun tanpa dapat terhalang.

Dengan demikian, syarat konstiusionalitas yang dikehendaki oleh konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 telah terpenuhi. Uraian hubungan kelembagaan Migas dan bagaimana fungsi-fungsi penguasaan negara dijalankan oleh lembaga yang memiliki kewenangan tersebut, diuraikan sebagai berikut:

A. Presiden/Pemerintah

Pasal 4 UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan *“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”*, Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan badan eksekutif yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sebagai eksekutif, pemerintah dengan dasar kewenangan atribusi yang berasal UUD Negara RI Tahun 1945 dapat bertindak mewakili negara untuk menjalankan semua 5 fungsi penguasaan negara tersebut. Dalam fungsi pengelolaan, pemerintah dapat memiliki saham badan badan usaha (BUMN) yang mengelola Migas, dalam fungsi kebijakan pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan dalam pengelolaan Migas, dalam fungsi mengurus pemerintah dapat bertindak untuk memberikan izin atau mencabut izin, dalam fungsi mengatur pemerintah dapat membentuk undang- undang bersama DPR dan membentuk peraturan perundang- undangan di bawah undang-undang, dalam fungsi pengawasan pemerintah dapat menjalankan pengawasan untuk memastikan apakah pengelolaan Migas dijalankan sesuai aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Apabila pemerintah menunjuk dan memberikan izin kepada BUMN Migas untuk melakukan pengelolaan Migas dan BUMN Migas melakukan kerja sama dan berkontrak dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain maka

tidak ada halangan apapun bagi pemerintah untuk tetap menjalankan semua fungsi penguasaan negara yang diamanatkan oleh konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Kewenangan pemerintah untuk menjalankan fungsi pengelolaan, pengurusan, kebijakan, pengaturan, dan pengawasan tetap dapat dijalankan dengan penuh kapanpun sepanjang untuk pengelolaan kegiatan usaha Migas.

B. Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*", lebih lanjut dalam Pasal 20A menyatakan "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan*". DPR sebagai lembaga legislatif mendapatkan kewenangan atribusi untuk menjalankan fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang bersama pemerintah dan fungsi pengawasan dari UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam konteks penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, DPR dapat dan mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang yang menjadi dasar pengaturan pengelolaan Migas. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR dapat dan mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengelolaan Migas, fungsi pengawasan DPR dijalankan untuk memastikan apakah pelaksanaan pengelolaan Migas dijalankan sesuai dengan undang-undang.

Fungsi legislasi dan fungsi pengawasan oleh DPR tidak akan terhalang apabila BUMN ditunjuk dan diberikan izin untuk melakukan pengusahaan Migas, termasuk apabila BUMN melakukan kerja sama dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain DPR tetap dapat menjalankan fungsinya tanpa terhalang. DPR masih dapat membentuk undang-undang yang itu

mempunyai kekuatan hukum memaksa yang harus tetap diikuti oleh BUMN dan mitra kerjanya badan usaha atau bentuk usaha tetap lain. DPR juga masih dapat menjalankan fungsi pengawasan karena DPR dapat kapan saja melakukan pengawasan kepada BUMN Migas dan mitra kerjanya badan usaha atau bentuk usaha tetap atas pelaksanaan kegiatan usaha Migas.

C. Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 23E UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan *“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”*. BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara mendapatkan kewenangan atribusi untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dari UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagai lembaga pemeriksa keuangan, yaitu untuk memastikan bahwa keuangan negara apakah sudah dikelola dengan benar dalam hal ini termasuk menjalankan fungsi pengawasan. Migas sebagai aset dan kekayaan negara maka merupakan bagian dari keuangan negara, termasuk keuangan BUMN juga merupakan keuangan negara. Dalam konteks penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, BPK dapat dan mempunyai kewenangan untuk memeriksa keuangan BUMN dan memeriksa keuangan hasil pengelolaan Migas. Dalam hal ini BPK menjalankan satu fungsi penguasaan negara yang diamanatkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Fungsi pengawasan yang dijalankan oleh BPK tidak akan terhalang apabila BUMN ditunjuk dan diberikan izin untuk melakukan pengusahaan Migas. BPK tetap dapat memeriksa keuangan BUMN dan termasuk pemeriksaan terhadap keuangan hasil pengusahaan Migas yang dikerjasamakan oleh BUMN dengan mitra kerjanya badan usaha atau bentuk usaha tetap lain. Dalam hal ini fungsi pengawasan atas penguasaan negara yang dijalankan

oleh BPK dapat menjamin pengelolaan keuangan negara dari hasil perusahaan Migas maupun aspek proses pengusahaannya oleh BUMN bersama mitra kerjanya.

D. Badan Usaha Milik Negara Bidang Usaha Migas

BUMN Migas adalah badan usaha milik negara yang menjalankan kegiatan usaha Migas, dalam hal ini adalah pihak yang ditunjuk dan diberikan izin oleh negara melalui pemerintah untuk melakukan perusahaan seluruh wilayah kerja Migas nasional. BUMN Migas dapat melakukan sendiri perusahaan Migas sepanjang memiliki kemampuan dan sumber daya, namun dengan pertimbangan keekonomian dan risiko maka BUMN juga dapat melakukan kerja sama perusahaan dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain. Hubungan pemerintah dengan BUMN merupakan hubungan tata usaha negara atau administrasi pemerintahan, sedangkan hubungan BUMN Migas dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap lain merupakan hubungan perikatan perdata kontraktual. Dalam hal ini badan usaha atau bentuk usaha tetap lain tersebut merupakan mitra kerja dan kontraktornya BUMN.

Walaupun telah ditunjuk dan mendapatkan izin untuk melakukan perusahaan, demikian juga apabila telah dikerjasamakan dan berkontrak dengan pihak badan usaha lain, maka semua fungsi penguasaan negara atas Migas tetap berlaku imperatif bagi BUMN maupun mitra kerjanya. Tidak ada alasan atau kondisi apapun yang dapat menjadi penghalang untuk tidak menjalankan kehendak negara melalui lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan fungsi penguasaan negara yang ditentukan oleh konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945.

E. Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap

Badan usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus-menerus dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan di Indonesia, sedangkan bentuk usaha tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar negeri (asing) yang melakukan kegiatan di Indonesia. Dalam hal ini badan usaha atau bentuk usaha tetap dapat menjalankan perusahaan Migas dengan dasar perikatan perdata kontraktual bersama BUMN Migas. badan usaha atau bentuk usaha tetap merupakan mitra kerja dan kontraktor BUMN. Dalam menjalankan perusahaan Migas bersama BUMN Migas dilakukan dengan hubungan *business to business* sebagaimana hubungan usaha pada umumnya.

Badan usaha atau bentuk usaha tetap bertindak sebagai kontraktor BUMN Migas, maka dalam operasionalnya berpedoman dengan ketentuan dari BUMN Migas. Kontrak atau perjanjian kerja sama antara BUMN dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap sebagai perikatan hubungan keperdataan dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau kebijakan yang ditentukan oleh negara atau pemerintah. Artinya dengan kondisi apapun, eksistensi badan usaha atau bentuk usaha tetap sebagai kontraktor BUMN Migas berjalan dengan dasar kontrak yang tidak boleh bertentangan dengan fungsi penguasaan negara dan kapanpun negara melalui lembaga negara melalui lembaga negara yang mempunyai kewenangan tidak akan terhalang untuk menjalankan fungsi penguasaannya untuk berkehendak atas pengelolaan Migas.

BAB V ANALISIS ISU STRATEGIS DAN KEBUTUHAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG MINYAK DAN GAS BUMI

Hasil evaluasi atas implementasi dan norma pengaturan UU Migas telah menunjukkan adanya masalah yang serius terhadap perusahaan Migas Indonesia yang disebabkan pengaturan dalam UU Migas. Masalah tersebut meliputi banyak hal, baik masalah filosofis terkait dengan nilai atau asas dan arahan mendasar atas pengaturan dalam UU Migas. Masalah juridis terkait dengan aspek hukum, tujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau kekosongan hukum, serta kesesuaiannya dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain. Selain itu, juga masalah sosiologis yaitu terkait dengan aspek memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya dunia usaha Migas, serta perlunya penyesuaian dengan perkembangan kondisi dan kebutuhan di masa yang akan datang.

Dari hasil evaluasi tersebut dapat diambil beberapa pokok permasalahan utama, yang menjadi peta masalah tata kelola Migas, yaitu:

A. Kelembagaan dan Perusahaan

Kedudukan kelembagaan adalah posisi dan hubungan kelembagaan Migas antara negara, lembaga negara, badan usaha milik negara, dan badan usaha atau bentuk usaha tetap (*stakeholder* utama) sebagaimana dibahas pada Bab sebelumnya. Kedudukan kelembagaan mempunyai arti penting dan strategis karena akan mempengaruhi sistem dan desain tata kelola Migas secara keseluruhan, baik kegiatan usaha hulu maupun kegiatan usaha hilir. Kedudukan kelembagaan ini juga akan berpengaruh pada kelembagaan Migas yang saat ini ada saat ini dan sebagian besar isi pengaturan dalam undang-undang Migas sehingga akan menjadi perhatian berbagai pihak

karena terkait dengan eksistensi dan kepentingan masing-masing kelembagaan tersebut.

B. Format dan Struktur Organisasi Badan Usaha Milik Negara bidang Usaha Migas

Sesuai dengan hasil evaluasi dan pembahasan pada bab sebelumnya bahwa badan usaha milik negara merupakan lembaga satu-satunya yang paling tepat untuk mengelola sumber daya alam Migas Indonesia. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperjelas dan disiapkan naskah konsepnya, yaitu terkait dengan isu strategis selanjutnya sebagai berikut:

1. Siapa badan usaha milik negara yang dimaksud ini; bahwa telah jelas pilihan pilihan konstitusi untuk menunjuk entitas badan usaha milik negara sebagai pengelola sumber daya alam Migas, namun belum disebut BUMN apa? Untuk itu perlu diatur dan ditegaskan dalam sebuah undang-undang tentang BUMN apa yang ditentukan sebagai kelembagaan pengelola Migas.
2. Bagaimana sifat badan usaha milik negara, apakah sebagaimana badan usaha milik negara pada umumnya yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang BUMN atau badan usaha milik negara khusus; Penentuan tentang sifat badan usaha milik negara merupakan isu strategis yang menjadi bagian dari penyiapan UU Migas baru. Hal ini untuk menentukan apakah badan usaha milik negara yang menjadi kelembagaan pengelola Migas sama seperti BUMN lainnya dan juga tunduk sepenuhnya pada UU BUMN atau kelembagaan badan usaha milik negara ini mempunyai ketentuan khusus dan mempunyai kondisi tertentu yang berbeda dengan BUMN lain.

3. Apa nama badan usaha milik negara; saat ini telah berkembang terdapat rancangan nama antara lain, Badan Usaha Khusus Migas (BUKMigas) sesuai dengan draf sementara versi DPR, Badan Usaha Milik Negara Khusus (BUMNK) Migas merupakan rancangan nama yang sempat dibahas dalam pembahasan RUU Cipta Kerja, serta beberapa nama dan sebutan lain. Terkait dengan ini merupakan isu strategis yang perlu menjadi perhatian, karena nama lembaga juga berpengaruh pada sifat dan format kelembagaannya.
4. Bagaimana struktur organisasi dan unit usaha/kerja badan usaha milik negara, serta fungsi dan tanggungjawabnya; sebagai tindaklanjut atas kedudukan kelembagaan, maka perlu ditentukan bentuk pengaturan di dalam kelembagaan tersebut, hal merupakan isu strategis yang menjadi perhatian karena akan berpengaruh pada eksistensi kelembagaan yang ada saat ini.
5. Apakah badan usaha milik negara bidang usaha Migas saat ini tepat dan relevan menjadi badan usaha milik negara yang dimaksud dalam penguasaan negara atas Migas.
6. Bagaimana eksistensi SKK Migas, apakah relevan SKK Migas direformulasi menjadi badan usaha milik negara yang dimaksud dalam penguasaan negara atas Migas atau dalam hal BUMN Migas menjadi badan usaha milik negara yang dimaksud dalam penguasaan negara atas Migas.

Apakah memungkinkan dibentuk badan usaha milik negara baru sebagai badan usaha milik negara yang akan mengelola Migas.

C. Kebutuhan Perubahan/Penggantian Undang-Undang Migas

Sesuai dengan hasil evaluasi dan pembahasan pada bab sebelumnya bahwa badan usaha milik negara merupakan lembaga satu-

satunya yang konstitusional dan tepat untuk melakukan pengelolaan Migas nasional. Untuk itu, perlu dilakukan perubahan atas UU Migas, disamping untuk memberikan pengaturan baru terhadap kelembagaan Migas juga untuk melakukan perbaikan tata kelola dan perusahaan Migas secara komprehensif. Isu strategis untuk menuju pada perubahan/penggantian UU Migas sebagai berikut:

a. Proses dan tahapan pembentukan UU Migas.

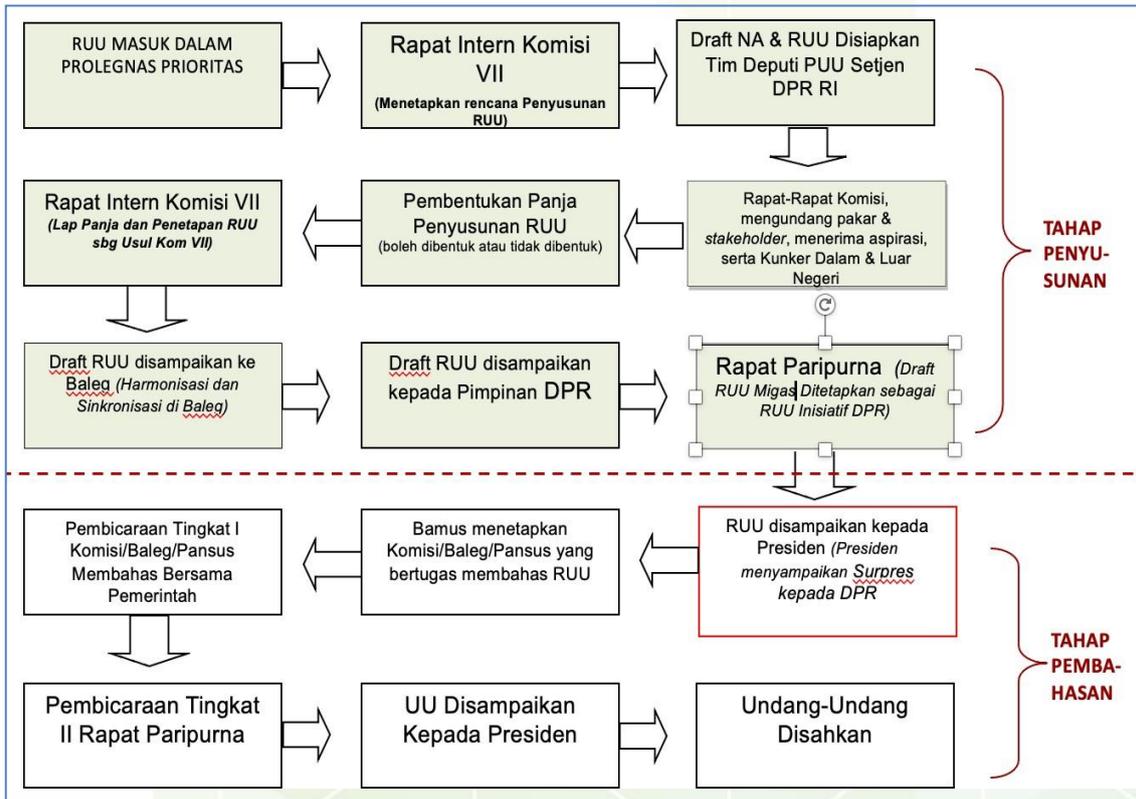
Pembentukan sebuah undang-undang terdiri atas tahap penyusunan dan tahap pembahasan, dengan tahapan sebagai berikut:

- RUU Migas masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2020-2024, tetapi belum masuk pada Prolegnas prioritas tahun 2021. Terdapat kemungkinan untuk melakukan perubahan terhadap Prolegnas tahun 2021 atau nanti akan masuk pada Prolegnas tahun 2022. Namun demikian, karena UU Migas merupakan undang-undang yang perlu perubahan akibat putusan Mahkamah Konstitusi, maka dapat masuk dalam Prolegnas kumulatif terbuka. Artinya RUU Migas tetap dapat dilakukan penyusunan dan pembahasan walaupun tidak masuk Prolegnas prioritas pada tahun tersebut.
- Alat kelengkapan DPR RI dalam hal ini Komisi VII menetapkan rencana penyusunan RUU Migas dan menyiapkan draf naskah akademik dan draf rancangan undang-undang tentang minyak dan gas bumi. Penyiapan penyusunan Naskah Akademik dan RUU Migas dilakukan oleh Badan Keahlian DPR RI (BKD) atas perintah dari Komisi VII. Setelah draf naskah akademik dan draf RUU selesai, BKD menyerahkan kepada Komisi VII.
- Komisi VII melakukan proses penyusunan dengan melakukan kegiatan yang dapat berupa rapat internal, rapat dengar pendapat dengan mitra kerja terkait, rapat dengar pendapat umum dengan pakar atau

stakeholder terkait, konsultasi publik, audiensi, kunjungan kerja untuk mendapatkan masukan dan menerima aspirasi.

- Komisi VII akan mengambil keputusan atas usulan RUU Migas sebagai RUU yang diprakarsai oleh Komisi VII, setelah RUU disepakati dalam rapat Komisi VII, maka draf naskah akademik dan draf RUU diserahkan kepada Badan Legislasi (Baleg) untuk dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi.
- Hasil harmonisasi dan sinkronisasi dari Baleg diserahkan kepada Pimpinan DPR RI untuk ditetapkan sebagai RUU usul inisiatif DPR RI.
- RUU diserahkan kepada Presiden dan Presiden menindaklanjuti dengan menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan menyampaikan surat Presiden kepada Pimpinan DPR RI tentang pemberian kuasa kepada Menteri untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU.
- Pembahasan RUU dimulai dengan pembicaraan tingkat 1 yaitu pembahasan daftar inventarisasi masalah antara Komisi VII dengan menteri yang mewakili Presiden dan dilanjutkan dengan pembahasan tingkat 2 yaitu pengambilan keputusan akhir di rapat paripurna DPR RI.

Diagram 2. Alur Proses Pembentukan RUU Migas



b. *Stakeholders* Migas dan bagaimana peran/pengaruhnya masing-masing dalam perubahan UU Migas.

c. Upaya mendukung Pembentukan UU Migas baru.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

LAMPIRAN I

DAFTAR PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI

| NO | PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI & PASAL DALAM UU MIGAS | ALASAN HUKUM |
|----|--|---|
| I | Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 | |
| 1 | <p>Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata "diberi wewenang" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 12 ayat (3) Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).</p> | <p>Mahkamah Konstitusi menilai ketentuan Pasal 12 ayat (3) tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UU Migas yang menyatakan bahwa penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.</p> <p>Secara yuridis, wewenang penguasaan oleh negara hanya ada pada Pemerintah, yang tidak dapat diberikan kepada badan usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 5.</p> <p>Sementara, Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap hanya melaksanakan kegiatan tersebut berdasarkan kontrak kerja sama dengan hak ekonomi terbatas, yaitu pembagian atas sebagian manfaat minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2).</p> <p>Dalam lapangan hukum administrasi negara, pengertian pemberian wewenang (<i>delegation of authority</i>) adalah pelimpahan kekuasaan dari pemberi wewenang, yaitu negara,</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>sehingga dengan pencantuman kata “diberi wewenang kepada Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap” maka penguasaan negara menjadi hilang.</p> <p>Oleh karena itu, kata-kata “diberi wewenang” tidak sejalan dengan makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, di mana wilayah kerja sektor hulu adalah mencakup bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang salah satunya adalah minyak dan gas bumi, yang merupakan hak negara untuk menguasai melalui pelaksanaan fungsi mengatur (<i>regelen</i>), mengurus (<i>bestuuren</i>), mengelola (<i>beheeren</i>), dan mengawasi (<i>toezichthouden</i>).</p> |
| 2 | <p>Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 22 ayat (1)</p> <p>Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.</p> | <p>Dari bunyi Pasal 22 ayat (1) tersebut bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi migas untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, dapat mengakibatkan pihak Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tidak melaksanakan tanggungjawabnya untuk turut memenuhi kebutuhan BBM dalam negeri sebagaimana diamanatkan Pasal 1 angka 19 dalam rangka penjabaran Pasal 33 ayat (3) yaitu prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan mengutamakan kebutuhan dalam negeri.</p> <p>Mahkamah Konstitusi menilai bahwa prinsip sebesar- besar kemakmuran rakyat dalam cabang produksi Migas mengandung pengertian bukan hanya harga murah maupun mutu yang baik, tetapi juga adanya jaminan ketersediaan BBM dan pasokan bagi seluruh lapisan masyarakat.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | | <p>Dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) tersebut yang mencantumkan kata-kata “paling banyak”, maka hanya ada pagu atas (patokan persentase tertinggi) tanpa memberikan batasan pagu terendah, hal ini dapat saja digunakan oleh pelaku usaha sebagai alasan yuridis untuk hanya menyerahkan bagiannya dengan persentase serendah-rendahnya (misalnya hingga 0,1%).</p> <p>Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi menganggap kata-kata “paling banyak” dalam anak kalimat “... wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) ...” harus dihapuskan karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945</p> |
| 3 | <p>Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 28 ayat (2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.</p> | <p>Sebagai akibat diteruskannya harga minyak dan gas bumi kepada mekanisme persaingan usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (2) UU Migas, di samping akan menimbulkan perbedaan harga antar daerah/pulau juga dapat memicu disintegrasi bangsa dan kecemburuan sosial. Hal ini juga bertentangan dengan praktik kebijaksanaan harga BBM di setiap negara di mana Pemerintah ikut mengatur harga BBM sesuai dengan kebijaksanaan energi dan ekonomi nasional setiap negara, karena komoditas BBM tidak termasuk dalam agenda WTO.</p> <p>Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.</p> |

| | | |
|------------|---|--|
| | | <p>Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) Migas mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, guna mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah.</p> <p>Menurut Mahkamah Konstitusi, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.</p> |
| II | Putusan MK Nomor 20/PUU-V/2007 13 Desember 2007 | |
| | Tidak terdapat Pasal yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. | Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (<i>legal standing</i>), sehingga permohonan dinyatakan tidak dapat diterima (<i>niet ontvankelijk verklaard</i>). |
| III | Putusan MK No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012 | |
| 1 | <p>Pasal 1 angka 23 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 1 angka 23</p> | <p>Oleh karena BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam Migas, maka negara dalam hal ini Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam Migas pada kegiatan hulu.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>Badan Pelaksana adalah suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyakdan Gas Bumi.</p> | <p>Pihak yang secara langsung dapat mengelola sumber daya alam Migas menurut UU Migas hanya Badan Usaha (yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi serta badan usaha swasta) dan Bentuk Usaha Tetap. Dengan demikian konstruksi hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas menurut UU Migas dilakukan oleh Pemerintah selaku pemegang Kuasa Pertambangan yang dilaksanakan oleh BP Migas.</p> |
| 2 | <p>Pasal 4 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 4 ayat (3) Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23.</p> | <p>Dalam hal ini, BP Migas melakukan fungsi penguasaan negara berupa tindakan pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas yang dilakukan oleh Badan Hukum yang dapat berupa BUMN, BUMD, Koperasi, usaha kecil atau badan hukum swasta maupun Bentuk Usaha Tetap. Hubungan antara BP Migas dan Badan Hukum atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dilakukan dalam bentuk Kontrak Kerja Sama atau kontrak kerja sama lainnya.</p> |
| 3 | <p>Pasal 11 ayat (1) frasa "dengan Badan Pelaksana" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 11 ayat (1) Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana.</p> | <p>Dari konstruksi hubungan yang demikian terdapat dua aspek penting yang harus diperhatikan. <i>Pertama</i>, Penguasaan negara atas Migas diselenggarakan oleh Pemerintah melalui BP Migas. <i>Kedua</i>, bentuk penguasaan negara terhadap Migas oleh BP Migas hanya sebatas tindakan pengendalian dan pengawasan.</p> <p>Bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama yang harus dilakukan oleh negara adalah Pemerintah melakukan</p> |

| | | |
|---|--|--|
| 4 | <p>Pasal 20 ayat (3) frasa "melalui Badan Pelaksana" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 20 ayat (3)</p> <p>Apabila Kontrak Kerja Sama berakhir Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan seluruh data yang diperoleh selama masa Kontrak Kerja Sama kepada Menteri melalui Badan Pelaksana.</p> | <p>pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam dalam hal ini Migas. Sedangkan BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas, dan tidak melakukan pengelolaan secara langsung.</p> <p>Menurut Mahkamah Konstitusi model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.</p> <p>Penguasaan negara tidak dapat dilakukan dengan efektif untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Paling tidak hal itu terjadi, karena tiga hal, yaitu:</p> |
| 5 | <p>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.</p> <p>Pasal 21 ayat (1)</p> <p>Rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja wajib mendapatkan persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah Provinsi yang bersangkutan.</p> | <p><i>Pertama</i>, Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; <i>Kedua</i>, setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS; <i>Ketiga</i>, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena adanya potensi penguasaan Migas dan keuntungan besar oleh Bentuk Usaha Tetap atau Badan Hukum Swasta.</p> <p>Dengan konstruksi penguasaan Migas melalui BP Migas, negara kehilangan</p> |
| 6 | <p>Pasal 28 ayat (3)</p> | |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.</p> | <p>kewenangannya untuk melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola sumber daya alam Migas, padahal fungsi pengelolaan adalah bentuk penguasaan negara pada peringkat pertama dan paling utama untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.</p> |
| 7 | <p>Pasal 41 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 41 ayat (2)</p> <p>Pengawasan atas pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu berdasarkan Kontrak Kerja Sama dilaksanakan oleh Badan Pelaksana.</p> | <p>Selain memberikan alasan hukum atas putusannya, Mahkamah Konstitusi juga memberikan pendapat/rekomendasi hukum sebagai berikut:</p> <p>Menurut Mahkamah, pengelolaan secara langsung oleh negara atau oleh badan usaha yang dimiliki oleh negara adalah yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945. Hanya dalam batas-batas negara tidak memiliki kemampuan atau kekurangan kemampuan baik dalam modal, teknologi dan manajemen untuk mengelola sumber daya alam Migas, maka pengelolaan sumber daya alam dapat diserahkan kepada badan swasta. Dalam posisi demikian, Pemerintah memiliki keleluasaan membuat regulasi, kebijakan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan atas sumber daya alam Migas.</p> |
| 8 | <p>Pasal 44 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 44</p> <p>1) Pengawasan terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan oleh Badan Pelaksana sebagaimana</p> | <p>Dalam menjalankan penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, Pemerintah melakukan tindakan pengurusan atas sumber daya alam Migas dengan memberikan konsesi kepada satu atau beberapa Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kegiatan usaha Migas pada sektor hulu. Badan Usaha Milik Negara itulah yang akan melakukan kontrak kerja sama dengan</p> |

| | |
|--|---|
| <p>dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3).</p> <p>2) Fungsi Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.</p> <p>3) Tugas Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama; b. melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama; c. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan; | <p>Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Usaha Kecil, badan hukum swasta, atau Bentuk Usaha Tetap. Dengan model seperti itu, seluruh aspek penguasaan negara yang menjadi amanat Pasal 33 UUD 1945 terlaksana dengan nyata.</p> <p>Semua ketentuan mengenai BP Migas dalam UU Migas bertentangan dengan konstitusi, maka posisi BUMN menjadi sangat strategis karena akan mendapatkan hak pengelolaan dari Pemerintah dalam bentuk izin pengelolaan atau bentuk lainnya dalam usaha hulu Migas.</p> |
|--|---|

| | | |
|---|---|--|
| | <p>d. memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selain sebagaimana dimaksud dalam huruf c;</p> <p>e. memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;</p> <p>f. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;</p> <p>g. menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.</p> | |
| 9 | <p>Pasal 45 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 45</p> <p>1) Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) merupakan badan hukum milik negara.</p> <p>2) Badan Pelaksana terdiri atas unsur pimpinan, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administratif.</p> | |

| | | |
|----|---|--|
| | <p>3) Kepala Badan Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.</p> | |
| 10 | <p>Pasal 48 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 48 ayat (1) Anggaran biaya operasional Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 didasarkan pada imbalan (<i>fee</i>) dari Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p> | |
| 11 | <p>Pasal 49 frasa "Badan Pelaksana dan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 49 Ketentuan mengenai struktur organisasi, status,</p> | |

| | | |
|----|---|--|
| | <p>fungsi, tugas, personalia, wewenang dan tanggung jawab serta mekanisme kerja Badan Pelaksana dan Badan Pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, dan Pasal 48 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.</p> | |
| 12 | <p>Pasal 59 huruf a bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 59 huruf a</p> <p>Pada saat Undang-undang ini berlaku:</p> <p>a. dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun dibentuk Badan Pelaksana.</p> | |
| 13 | <p>Pasal 61 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 61</p> <p>Pada saat Undang-undang ini berlaku:</p> <p>a. Pertamina tetap melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan</p> | |

| | | |
|----|--|--|
| | <p>dan pengawasan perusahaan kontraktor Eksplorasi dan Eksploitasi termasuk Kontraktor Kontrak Bagi Hasil sampai terbentuknya Badan Pelaksana;</p> <p>b. pada saat terbentuknya Persero sebagai pengganti Pertamina, badan usaha milik negara tersebut wajib mengadakan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana untuk melanjutkan Eksplorasi dan Eksploitasi pada bekas Wilayah Kuasa Pertambangan Pertamina dan dianggap telah mendapatkan Izin Usaha yang diperlukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 untuk usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga.</p> | |
| 14 | <p>Pasal 63 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.</p> <p>Pasal 63</p> <p>Pada saat Undang-undang ini berlaku:</p> | |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>a. dengan terbentuknya Badan Pelaksana, semua hak, kewajiban, dan akibat yang timbul dari Kontrak Bagi Hasil (<i>Production Sharing Contract</i>) antara Pertamina dan pihak lain beralih kepada Badan Pelaksana;</p> <p>b. dengan terbentuknya Badan Pelaksana, kontrak lain yang berkaitan dengan kontrak sebagaimana tersebut pada huruf a antara Pertamina dan pihak lain beralih kepada Badan Pelaksana;</p> <p>c. semua kontrak sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kontrak yang bersangkutan;</p> <p>d. hak, kewajiban, dan akibat yang timbul dari kontrak, perjanjian atau perikatan selain sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b tetap dilaksanakan oleh Pertamina sampai dengan terbentuknya Persero yang didirikan untuk itu dan beralih kepada Persero tersebut;</p> <p>e. pelaksanaan perundingan atau</p> | |
|--|--|--|

| | | |
|-----------|--|--|
| | negosiasi antara Pertamina dan pihak lain dalam rangka kerja sama Eksplorasi dan Eksploitasi beralih pelaksanaannya kepada Menteri | |
| IV | Putusan MK Nomor 65/PUU-X/2012 tanggal 26 Maret 2013 | |
| | Tidak terdapat Pasal yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. | <p>Materi permohonan yang diajukan telah dipertimbangkan dan diputus Mahkamah pada Putusan Mahkamah Nomor 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012, sehingga permohonan dinyatakan <i>ne bis in idem</i> (materi yang telah diuji tidak dapat diujikembali).</p> <p>Permohonan tidak dapat diterima dan menolak permohonan.</p> <p>Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi:</p> <p>Keberadaan BPH Migas yang diatur dalam Pasal 1 angka 24 dan Pasal 46 UU Migas.</p> <p>Pengaturan tentang BPH Migas dalam UU Migas tidak terdapat adanya tumpang tindih fungsi dan kewenangan antara BPH Migas dengan BP Migas atau badan lain yang dibentuk oleh pemerintah, sehingga menyatakan bahwa keberadaan BPH Migas menimbulkan ketidakpastian hukum adalah tidak beralasan, sehingga pengaturan tentang BPH Migas dalam UU Migas tidak inkonstitusional.</p> |
| V | Putusan MK Nomor 4/PUU-XIII/2015 tanggal 26 April 2015 | |
| | Tidak terdapat Pasal yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. | Permohonan tidak beralasan menurut hukum dan ditolak seluruhnya. |



LAMPIRAN II

PERSANDINGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2001 TENTANG MINYAK DAN GAS BUMI DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA (SEKTOR MIGAS)

| NO | UU MIGAS | UU CIPTA KERJA MIGAS | CATATAN |
|----|---|--|---|
| 1 | <p>Pasal 1 angka 21 Pemerintah usat,selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta dan para Menteri.</p> | <p>Pasal 1 angka 21 Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> | <p>Ketentuan tentang definisi. Secara substansi tidak berubah, hanya penyesuaian dengan isi lain dalam UU Cipta Kerja</p> |
| | <p>Pasal 1 angka 22 Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.</p> | <p>Pasal 1 angka 22 Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom</p> | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | <p>Pasal 1 angka 23</p> <p>Badan Pelaksana adalah suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi.</p> | <p>Pasal 1 angka 23</p> <p>Dihapus</p> | <p>Penyesuaian dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.</p> |
| 2 | <p>Pasal 4</p> <p>(1) Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.</p> <p>(2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.</p> <p>(3) Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23.</p> | <p>Pasal 4</p> <p>(1) Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.</p> <p>(2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat melalui kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.</p> <p>(3) Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ayat (1) dan ayat (2) tetap, ayat (3) berubah. - Mengatur tentang Penguasaan negara atas Migas. - Secara substansi tidak berubah. - Menyesuaikan dengan Putusan MK. - Menjelaskan kegiatan usaha Migas terdiri hulu dan hilir. |
| 3 | <p>Pasal 5</p> <p>Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi terdiri atas:</p> | <p>Pasal 5</p> <p>(1) Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan berdasarkan</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Mengatur tentang perizinan berusaha. |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | <p>1. Kegiatan Usaha Hulu yang mencakup :</p> <p>a. Eksplorasi;</p> <p>b. Eksploitasi.</p> <p>2. Kegiatan Usaha Hilir yang mencakup:</p> <p>a. Pengolahan;</p> <p>b. Pengangkutan;</p> <p>c. Penyimpanan;</p> <p>d. Niaga.</p> | <p>Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.</p> <p>(2) Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi terdiri atas:</p> <p>a. Kegiatan Usaha Hulu; dan</p> <p>b. Kegiatan Usaha Hilir</p> <p>(3) Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terdiri atas:</p> <p>a. Eksplorasi; dan</p> <p>b. Eksploitasi.</p> <p>(4) Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b terdiri atas:</p> <p>a. Pengolahan;</p> <p>b. Pengangkutan;</p> <p>c. Penyimpanan; dan</p> <p>d. Niaga.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Menjelaskan rincian kegiatan usaha Migas - Secara substansi tidak ada perubahan atau ketentuan baru yang signifikan |
| 43 | <p>Pasal 23</p> <p>(1) Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 2, dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah mendapat Izin Usaha dari Pemerintah.</p> | <p>Pasal 23</p> <p>(1) Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b, dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.</p> | <p>Mengatur tentang perizinan Hilir Migas.</p> <p>Secara substansi tidak banyak perbedaan.</p> <p>Ketentuan perizinan dalam Pasal ini masih</p> |

| | | | |
|---|--|---|---|
| | <p>(2) Izin Usaha yang diperlukan untuk kegiatan usaha Minyak Bumi dan/atau kegiatan usaha Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibedakan atas:</p> <p>a. Izin Usaha Pengolahan;</p> <p>b. Izin Usaha Pengangkutan;</p> <p>c. Izin Usaha Penyimpanan;</p> <p>d. Izin Usaha Niaga</p> | <p>(2) Badan Usaha yang memenuhi Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kegiatan usaha:</p> <p>a. Pengolahan;</p> <p>b. Pengangkutan;</p> <p>c. Penyimpanan; dan/atau</p> <p>d. Niaga.</p> | <p>sangat sumir, belum mengatur dengan jelas untuk semua jenis usaha dan komoditasnya.</p> <p>Perlu ada pengaturan tentang izin untuk setiap jenis usaha dan komoditasnya.</p> <p>Termasuk pengaturan tentang pengusahaan hilir gas bumi juga perlu diperkuat, pengaturan tata niaga gas bumi sama sekali tidak ada dalam RUU Cipta Kerja ini.</p> <p>Perbedaan hanya tentang terminologi dan penggunaan Perizinan Berusaha secara elektronik</p> |
| | <p>(3) Setiap Badan Usaha dapat diberi lebih dari 1 (satu) Izin Usaha sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku</p> | <p>(3) Perizinan Berusaha yang telah diberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukan kegiatan usahanya.</p> | |
| | | <p>(4) Permohonan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan dengan menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.</p> | - |
| 5 | | Pasal 23A | Penambahan Pasal 23A tentang sanksi administratif |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | <p>(1) Setiap orang yang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tanpa Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, dikenai sanksi administratif berupa penghentian usaha dan/atau kegiatan, denda, dan/atau paksaan Pemerintah Pusat.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria, jenis, besaran denda, dan tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p> | <p>pelanggaran kegiatan usaha hilir</p> |
| 6 | <p>Pasal 25</p> <p>(1) Pemerintah dapat menyampaikan teguran tertulis, menanggukhan kegiatan, membekukan kegiatan, atau mencabut Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 berdasarkan :</p> <p>a. pelanggaran terhadap salah satu persyaratan yang tercantum dalam Izin Usaha;</p> | <p>Pasal 25</p> <p>(1) Pemerintah Pusat dapat memberikan sanksi administratif terhadap:</p> <p>a. pelanggaran salah satu persyaratan yang tercantum dalam Perizinan Berusaha; dan/atau</p> <p>b. ketidakterpenuhannya persyaratan yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang ini.</p> | <p>Pengaturan tentang sanksi administratif tentang pelanggaran persyaratan perizinan berusaha.</p> <p>Secara umum sudah tepat.</p> <p>Sebagian redundant dengan ketentuan Pasal 23A</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | <p>b. pengulangan pelanggaran atas persyaratan Izin Usaha;</p> <p>c. tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini</p> <p>(2) Sebelum melaksanakan pencabutan Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah terlebih dahulu memberikan kesempatan selama jangka waktu tertentu kepada Badan Usaha untuk meniadakan pelanggaran yang telah dilakukan atau pemenuhan persyaratan yang ditetapkan.</p> | <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p> | |
| 7 | <p>Pasal 52</p> <p>Setiap orang yang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa mempunyai Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi</p> | <p>Pasal 52</p> <p>Setiap orang yang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa memiliki Perizinan Berusaha atau Kontrak Kerja Sama dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00</p> | <p>Penambahan frasa Perizinan Berusaha dalam ketentuan pidana</p> |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah). | (enam puluh miliar rupiah). | |
| 8 | <p>Pasal 53</p> <p>Setiap orang yang melakukan:</p> <p>a. Pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengolahan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);</p> <p>b. Pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling tinggi Rp40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah);</p> <p>c. Penyimpanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Penyimpanan dipidana dengan pidana penjara</p> | <p>Pasal 53</p> <p>Jika tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23A mengakibatkan timbulnya korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).</p> | <p>Ketentuan pidana tentang pelanggaran kegiatan usaha hilir Migas.</p> <p>Ketentuan awal dalam UU 22 Tahun 2001 memberikan ancaman pidana pada kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga tanpa izin.</p> <p>Namun dalam UU Cipta Kerja terdapat "prasasyarat" ketentuan ancaman pidana hanya untuk/jika mengakibatkan timbulnya korban/kerusakan.</p> |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | <p>paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah);</p> <p>d. Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Niaga dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah).</p> | | |
| 9 | <p>Pasal 55</p> <p>Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).</p> | <p>Pasal 55</p> <p>Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak, bahan bakar gas, dan/atau liquefied petroleum gas yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).</p> | <p>Pengaturan tentang Pidana Pengangkutan/Niaga BBM/BBG subsidi penambahan jenis BBG dan LPG</p> |

