



Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi Dalam Mewujudkan Kedaulatan Energi Nasional

Muh. Risnain

Fakultas Hukum Universitas Mataram

Email : risnain82@gmail.com

Abstrak

Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah amanat konstitusional yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan kemandirian energi nasional. Perubahan-perubahan itu perlu memperhatikan aspek kebijakan energi nasional dan juga hukum internasional. Kemandirian energi nasional jika proses produksi dan distribusi minyak dan gas bumi memperhatikan kebutuhan dalam energi sebagai prioritas. Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi harus mampu menyeimbangkan kepentingan nasional dan perubahan kebijakan energi internasional.

Kata Kunci : Perubahan, Kepentingan Nasional dan Kebijakan Energi.

Abstract

The revision of Law Number 22/2001 concerning Oil and Gas are constitutional mandatory in actualizing of national energy independence. These revision have to taken considering national interest and international oil poicy development. National energy independence must considering national production and distribution. The revision of Law Number 22/2001 concerning Oil and Gas have to balancing national oil interest and dynamic of international energy policy.

Keywords : Amandemen, national interest and energy policy

A. Pendahuluan

Pada tanggal 21 Desember 2004 Mahkamah Konstitusi RI (MK) melalui Putusan No.002/PUU-I/2003 telah memutuskan beberapa Pasal dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945. Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”, Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”, dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4152) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Implikasi Hukum dari putusan MK tersebut menyebabkan beberapa Pasal penting dari UU Migas tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat diberlakukan lagi. Di samping itu, implikasi hukum lain yang timbul dari putusan itu adalah penyesuaian ketentuan Pasal-pasal dalam Undang-undang Migas yang telah dibatalkan oleh MK dengan Ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Sesuai dengan Konstitusi kita kewenangan untuk merevisi Undang-undang berada pada DPR dan Pemerintah. Beberapa anggota DPR RI telah mengajukan usul inisiatif RUU perubahan atas UU Migas. Terhadap draft RUU Migas perlu diuraikan kajian beberapa hal-hal penting yang perlu dibahas secara komprehensif.

Sejak direncanakan diubah dalam program legislasi nasional 10 tahun yang lalu hingga kini rencana perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi belum ditetapkan oleh DPR dan presiden. Padahal kebutuhan akan undang-undang ini begitu penting dalam rangka kemandirian energi nasional. Dengan posisi Indonesia sebagai negara importer minyak saat ini, pengesahan perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi lebih penting.

Tulisan ini berusaha mengungkapkan beberapa aspek perubahan undang-undang ini sebagai sumbangsih pemikiran ilmiah dalam rangka pengembangan kebijakan energi nasional.

Tulisan ini diawali dari uraian masalah-masalah penting Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, kewajiban hukum dilanjutkan dengan pembahasan dan simpulan dari pembahasan dan rekomendasi.

B. Masalah-Masalah Penting Dalam Revisi Undang-Undang Migas

Penulis menganalisis beberapa isu penting yang perlu dikaji dalam draft RUU perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai dasar pemikiran DPR dan Presiden dalam menesahkan Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

1. Definisi Kontrak Kerjasama

Pasal 1 angka (19) UU Migas mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan : *Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.* Sedangkan dalam RUU Perubahan UU Migas dijelaskan bahwa Kontrak Kerjasama adalah *Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dengan meningkatkan produktifitas dan efisiensi dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Terdapat perubahan signifikan dalam draf revisi RUU Migas di atas, dengan menambahkan frase dengan meningkatkan produktifitas dan efisiensi. Penambahan komponen definisi kontrak kerja sama di atas, rasanya untuk menekankan komponen kontrak kerjasama Migas yang dilakukan oleh pemerintah selama ini. Harus diakui bahwa dalam kontrak kerja sama Migas selama ini belum optimal dalam meningkatkan produktifitas produksi Migas. Beberapa tahun terakhir terjadi penurunan produksi Migas. Pada tahun 1977 produksi Migas Indonesia mencapai angka 1,7 barel per hari, sedangkan pada tahun 2004 1,12 barel, tahun 2005 rata-rata produksi minyak 1,073-1,085 barel, pada tahun 2006 terjadi kenaikan sampai pada angka 1.110.000 barel per hari dan pada tahun 2007 dan 2008 diperkirakan produksi Migas nasional berkisar pada rata-rata 1.3 juta barel perhari. Dari jumlah produksi Migas yang disebutkan tadi sebenarnya belum memenuhi konsumsi Migas dalam negeri yang mencapai 1,4 juta barel perhari, sehingga kita terpaksa mengimpor Minyak dari luar negeri untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Di samping itu penambahan frase peningkatan produktifitas untuk mendorong kontrak kerja sama pemerintah dengan perusahaan asing dapat mendorong perusahaan asing untuk meningkatkan produktifitas dengan cara menemukan sumur-sumur minyak yang baru.

Penambahan frase *peningkatan efisiensi* dalam kontrak kerjasama di atas merupakan salah satu upaya untuk mendorong terjadinya efisiensi dalam operasional kontrak kerjasama Migas yang dilakukan oleh pemerintah dan perusahaan asing. Selama ini ditengarai bahwa kontrak kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah baik dalam bentuk production sharing contract (kontrak bagi hasil) maupun bentuk kontrak kerja sama yang lain ditengarai menunjukkan ketidakefisiensinya anggaran sehingga berpotensi merugikan negara dan terdapat unsur KKN di dalamnya, terutama dalam hal *cost recovery* yang tidak jelas berapa besarnya. Dengan definisi yang baru ini diharapkan akan tercipta efisiensi dalam industri Migas nasional.

2. Kewajiban Pemerintah Untuk Menentukan Prioritas Pemanfaatan Gas Bumi Untuk Kebutuhan Dalam Negeri.

Isu penting yang lahir dari putusan MK terkait dengan revisi UU Migas adalah penekanan kewajiban pemerintah untuk memberikan prioritas pemanfaatan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri dari pada kebutuhan ekspor. Ketentuan Pasal 8 UU Migas yang masih berlaku sekarang ini berbunyi "Pemerintah memberikan prioritas terhadap pemanfaatan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan bertugas menyediakan cadangan strategis Minyak Bumi guna mendukung penyediaan Bahan Bakar Minyak dalam negeri yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah". Dalam Draf RUU Migas yang baru, ditentukan bahwa "Pemerintah **wajib** memberikan prioritas terhadap pemanfaatan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan bertugas menyediakan cadangan strategis Minyak Bumi

guna mendukung penyediaan Bahan Bakar Minyak dalam negeri yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

Penambahan kata **wajib** dalam draft RUU Migas yang baru tersebut secara hukum memperkuat kewajiban pemerintah untuk memberikan prioritas pemanfaatan gas bumi untuk konsumsi dalam negeri. Dengan adanya kata wajib tersebut pemerintah memiliki kewajiban hukum untuk memenuhi ketentuan Pasal 8 di atas, tidak ada lagi alasan bagi pemerintah untuk tidak memenuhi kewajiban hukum itu. Jika pemerintah tidak melaksanakan ketentuan Pasal 8 di atas maka pemerintah dapat dikatakan telah melanggar UU Migas. Lahirnya ketentuan ini diperkirakan merupakan implikasi dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menekankan bahwa bumi dan air dan kekayaan di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan Pasal tersebut secara substansi bahwa hak penguasaan oleh negara yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa : **Pertama**, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (termasuk minyak dan gas bumi). **Kedua**, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Penguasaan negara selain berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan dan pengusahaan Migas juga berisi kewajiban untuk mempergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Istilah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan konsekuensi dari kata-kata “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan”. Kata “dipergunakan” dalam Pasal 33 ayat (3) merupakan tujuan dari kata “dikuasai” yang memiliki hubungan sebab akibat (causal link). Dengan demikian SDA yang dikuasai negara, memiliki tujuan untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat¹

Penambahan kata **wajib** dalam Pasal 8 di atas sebenarnya merupakan penegasan kembali kewajiban negara dalam Pasal 33 UUD 1945 untuk mempergunakan SDA sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu bentuk kewajiban negara untuk memakmurkan rakyatnya dalam konteks SDA adalah tersedianya Migas untuk kebutuhan dalam negeri.

Walaupun secara filosofis dan ideal bahwa ketentuan Pasal 8 yang ada dalam draft RUU Migas telah selaras dengan Pasal 33 UUD 1945, namun masih ada masalah praktis yang perlu dipertimbangkan dalam revisi UU Migas yaitu terkait dengan kontrak kerjasama Migas yang telah dilakukan oleh pemerintah dengan perusahaan asing yang telah mengikat pemerintah. Umumnya kontrak yang dilakukan pemerintah dengan perusahaan asing adalah kontrak eksploitasi Migas yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan negara lain, misalnya kontrak eksploitasi Migas antara Pemerintah dengan PT. Exxon di Blok Natuna dan Aceh. Bagaimana dengan

¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.37

status kontrak pemerintah ini yang notabene tidak ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri ? apakah pemerintah dapat menekan perusahaan asing tersebut untuk mengalihkan hasil produk mereka untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri Indonesia ? atau secara ekstrim pemerintah secara sepihak dapat menghentikan kontrak dengan perusahaan asing itu ?. jika kewajiban itu dibebankan kepada perusahaan asing maka kemungkinan mereka akan menolaknya karena kewajiban yang baru tersebut tidak sesuai dengan kontrak, dan jika pemerintah tetap bersi keras maka kemungkinan perusahaan asing itu akan menempuh jalur hukum dengan menggugat pemerintah pada arbitrase internasional. Kalau opsi ini di ambil maka pemerintah akan menghadapi masalah hukum yang sangat kompleks seperti dalam kasus *Pertamina Vs Karaha Bodas Company*, dimana Pertamina dinyatakan bersalah dan harus membayar ganti rugi dengan jumlah yang luar biasa.

Menurut hemat kami, perlu kejelasan pengaturan tentang kewajiban pemerintah dalam kaitannya dengan kontrak pemerintah dengan perusahaan asing yang telah ditandatangani. Salah satu solusinya adalah dengan membuat ketentuan dalam aturan peralihan bahwa kontrak yang telah ditanda tangani pemerintah sebelum berlakunya UU Migas yang baru tetap berlaku. Dengan demikian kita aman secara hukum dari gugatan perusahaan Migas asing.

3. Kontrak Kerjasama Yang Harus Mendapatkan Persetujuan DPR.

Dalam draf revisi UU Migas yang diajukan beberapa orang anggota DPR terdapat usulan perubahan Pasal 11 ayat (2) yang sebelumnya berbunyi "*Setiap Kontrak Kerja Sama yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*". Sedangkan draft RUU Migas yang diajukan DPR berbunyi, "*Setiap Kontrak Kerja Sama yang akan ditandatangani wajib dikonsultasikan dan dapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*".

Terdapat dua perubahan signifikan yang lahir dari draft RUU Migas terkait dengan kontrak kerjasama pemerintah dengan perusahaan asing. *Pertama*, terkait dengan waktu (*timing*) konsultasi dan persetujuan DPR. Dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Migas yang masih berlaku, waktu persetujuan DPR dilakukan setelah kontrak ditanda tangani, sedangkan dalam draft RUU Migas yang baru persetujuan dan konsultasi DPR diperoleh pemerintah sebelum kontrak ditandatangani. *Kedua*, tingkat kewajiban hukum pemerintah kepada DPR. Dalam Pasal 11 ayat (2) UU Migas sekarang kewajiban pemerintah kepada DPR terkait dengan kontrak hanya **memberitahukan secara tertulis** kepada DPR RI, sedangkan dalam draft RUU Migas yang baru, kewajiban pemerintah selain harus mengkonsultasikannya kontrak dengan DPR, kontrak tersebut harus mendapatkan persetujuan pula DPR RI.

Terhadap masalah ini ada beberapa hal penting yang harus kita pahami : *Pertama*, bahwa perihal keterlibatan DPR dalam pembuatan kontrak Migas telah ada Putusan MK yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No.02/PUU-V/2007 memutuskan bahwa anggota DPR RI tidak memiliki legal standing (kedudukan hukum) untuk mengajukan *judicial review* terhadap ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Migas di atas kepada MK. Alasannya, karena kontrak antara pemerintah dan DPR merupakan kontrak perdata yang berada pada ranah hukum perdata internasional, bukan perjanjian internasional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 yang merupakan perjanjian internasional yang menjadi ranah hukum internasional publik. Merujuk pada putusan MK di atas, maka sebenarnya tidak ada dasar hukum yang dapat dijadikan rujukan untuk merevisi ketentuan Pasal 11 UU Migas di atas karena Putusan MK telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat sejak putusan MK itu dibacakan (*Legal binding*). Pasal 11 UU Migas secara hukum tidak dapat lagi.

Kedua, Dasar pemikiran dilakukan revisi UU Migas sekarang ini adalah karena ada putusan MK yang membatalkan beberapa ketentuan dalam UU Migas yaitu : Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”, Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”, dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Migas tidak memiliki hubungan dengan amanat putusan MK di atas. Maka dengan demikian menurut hemat kami, tidak ada kewajiban bagi DPR untuk merevisi Pasal 11 ayat (2) di atas. *Ketiga*, jika keharusan untuk mendapatkan persetujuan dan Konsultasi dengan DPR sebelum pemerintah mengadakan kontrak kerja sama dengan perusahaan asing dikaitkan dengan fungsi pengawasan DPR, maka akan terjadi kerancuan hukum. Hal ini disebabkan karena kontrak kerjasama Migas merupakan ranah hukum perdata yang merupakan wilayah kerja administratif pemerintah sebagai eksekutif. sedangkan Konstitusi kita, pasal 11 UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada pemerintah dalam membuat perjanjian internasional dalam ranah hukum publik semata, bukan ranah hukum perdata. UU No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian internasional, membatasi beberapa hal di mana keterikatan negara dalam perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR yaitu : a).masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara; b).perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia ,c)kedautan dan Hak berdaulat negara, d).hak asasi manusia dan Lingkungan hidup, e).pembentukan kaidah hukum baru, dan f) pinjaman dan atau hibah luar negeri. *Keempat*, jika dalam pembuatan kontrak dengan perusahaan asing harus berkonsultasi dan mendapatkan persetujuan DPR, maka sebagai konsekuensinya ketika pemberhentian kontrak Migas pun DPR juga harus dilibatkan. Hal ini juga menjadi rancu karena DPR tidak terlibat dalam penandatanganan kontrak.

4. Penetapan Wilayah Kerja Harus Berdasarkan Pada Persetujuan Pemda Dan DPRD

Dalam draf RUU Migas yang baru terdapat pula isu penguatan posisi DPRD dalam kebijakan penawaran dan penetapan wilayah kerja Migas. Pengusul draf RUU Migas menghendaki agar Pasal 12 ayat (1) dan (3) UU Migas dirubah. Pasal 12 ayat (1) yang masih berlaku sekarang berbunyi "Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah" Pasal 12 ayat (3) berbunyi "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)".

Sedangkan dalam Pasal 12 ayat (1) draft RUU Migas yang baru, ditentukan bahwa "Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", dan Pasal 12 ayat (3) draft RUU Migas menyatakan bahwa "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) setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Diakomodirnya Pemerintah Daerah dan DPRD dalam kebijakan pemerintah terkait dengan penawaran dan penetapan wilayah kerja Migas merupakan suatu terobosan baru dalam kebijakan nasional pemerintah di bidang Migas. Keterlibatan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam merupakan konsekuensi yuridis dari berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan ruang kepada Pemerintah daerah dalam mengelola SDA yang ada di wilayahnya. Keterlibatan tersebut diwujudkan dengan ikut serta dalam memberikan pendapat dan menyetujui penawaran dan penetapan wilayah kerja Migas di daerahnya. Usulan perubahan ini relative tidak terdapat masalah hukum yang serius karena penetapan dan penawaran wilayah kerja Migas masih merupakan kebijakan domestik pemerintah yang belum berhubungan dengan investor asing.

Sedangkan dalam kaitnnya jika pemerintah daerah mengadakan perjanjian internasional dan kerja sama dengan pihak investor asing. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menentukan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf f dan g mengatur bahwa DPRD diberikan kewenangan untuk :

- a. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; dan
- b. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Ketentuan pasal 42 di atas memberikan pengakuan bahwa pemerintah pusat dalam mengadakan perjanjian internasional baik yang dilakukan dengan negara lain maupun organisasi internasional yang dilakukan di daerah maka membutuhkan persetujuan daerah sebagai salah pihak yang akan terkena dampak langsung dari perjanjian internasional itu. Perjanjian internasional yang mempunyai akibat langsung dengan daerah salah satu contohnya adalah perjanjian perbatasan wilayah antara negara. Daerah sebagai pihak yang berbatasan langsung dengan negara lain maka kepada DPRD nya diberikan kewenangan untuk memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian tersebut. Persolan kemudian muncul bagaimana kalau DPRD dalam memberikan pendapatnya ternyata tidak setuju dengan rencana perjanjian internasional yang dilakukan oleh daerah ? apakah rencana perjanjian internasional itu kemudian tidak dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah tetap melakukannya tanpa mendapatkan persetujuan positif dari DPRD.

Di samping itu DPRD mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh daerah. Ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf g di atas memebrikan pula kewenangan yang besar kepada DPRD untuk memberikan persetujuan kepada pemerintah daerah manakala DPRD berencana mengadakan kerja sama internasional. Namun ketentuan pasal ini masih banyak menimbulkan masalah yang perlu mendapatkan jawaban, Pertama, apakah kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah itu termasuk kerjasama dalam lapangan hukum publik atau kerjasama yang bersifat privat yang tunduk kepada kaidah-kaidah hukum perdata internasional ? kedua apakah kerjasama internasional yang telah dilakukan oleh daerah yang tidak mendapatkan perstujuan DPRD kemudian menjadi tidak mengikat daerah ?

5. Perubahan Jangka Waktu Kontrak Kerjasama Dari 30 Tahun Menjadi 25 Tahun

Dalam draft RUU Migas menghendaki perubahan jangka waktu kontrak kerjasama dengan perusahaan asing dari 30 tahun menjadi 25 tahun. Pasal 14 ayat (1) UU Migas yang berlaku sekarang menentukan bahwa "Jangka waktu Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) tahun". Sedangkan, dalam draf RUU Migas ditentukan bahwa " Jangka waktu Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan paling lama 25 (dua puluh lima) tahun".

Pembatasan jangka waktu kontrak kerjasama antar pemerintah dan perusahaan asing yang bergerak di bidang Migas merupakan respons terhadap kondisi riil kontrak-kontrak kerjasama Migas yang ada selama ini. Dalam kontrak-kontrak tersebut dilakukan dalam jangka waktu yang lama menyebabkan eksploitasi SDA Migas cukup lama dinikmati oleh

perusahaan asing, sedangkan negara tidak dapat menikmatinya. Namun, apakah dengan pembatasan kontrak kerjasama sampai 25 (dua puluh lima) tahun dapat menjamin bahwa eksploitasi dan eksplorasi SDA akan efektif dilakukan untuk memanfaatkan Sumber daya Migas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ? menurut hemat kami, yang terpenting bukanlah pembatasan kontrak kerja samanya dari 30 menjadi 25 tahun, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana kontrak kerja sama dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara. Titik berat yang harus ditekankan dalam setiap kontrak Migas adalah pembagian yang adil dan proporsional dari bagi hasil Migas antar negara dan perusahaan asing. Selain itu yang perlu ditekankan adalah adanya ketentuan dalam kontrak yang menjamin bahwa kontrak dapat di *reviuv* kembali manakala terjadi perubahan keadaan yang signifikan dari kondisi Migas harga dunia, seperti dalam Kasus Kontrak Kerjasama antara pemerintah RI dengan pemerintah China mengenai kontrak penjualan Gas di Blok Tangguh.

Pemerintah RI kesulitan mengajak pemerintah China untuk negosiasi kembali kontrak penjualan gas di Blok Tangguh karena dalam kontrak tersebut terdapat klausul bahwa renegotiasi kontrak hanya dapat dilakukan empat tahun sekali. Padahal pemerintah Indonesia kehilangan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari penjualan Migas yang seharusnya diperoleh ketika harga gas dunia naik. dalam kontrak terdahulu disepakati bahwa harga gas yang dijual kepada pemerintah China sebesar 3-4 UU\$, padahal harga gas di pasar internasional mencapai 17 UU\$.

Mengantisipasi kondisi di seperti ini, maka dalam kontrak kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan perusahaan asing harus ada klausul penyelamat (*escape clause*) yang dapat menjamin bahwa pihak Indonesia dapat mendapatkan manfaat maksimal dari kontrak kerjasama tersebut. Dengan demikian secara substansial tidak menjadi signifikan perubahan jangka waktu antara 25-30 tahun, tetapi yang lebih penting adalah manfaat yang sebesar-besarnya dari kontrak itu untuk kepentingan negara.

- 6. Pembatalan Dan/Atau Revisi Kontrak Kerjasama Melalui Persetujuan DPR**
- Pasal 14 draft RUU Migas juga ditambahkan dua ketentuan penting yang berkaitan dengan keterlibatan DPR dalam merevisi dan/atau membatalkan kontrak kerja. Pasal 14 ayat (3) draf RUU Migas menentukan : “*Pemerintah berhak merevisi dan/atau membatalkan kontrak kerjasama apabila tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara dengan Persetujuan DPR*”, dan Pasal 14 ayat (4) draf RUU Migas menentukan “*Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan revisi terhadap kontrak kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila dalam pelaksanaannya ditemukan bukti melanggar peraturan perundang-undangan*”.

Terhadap Pasal 14 ayat (3) draft RUU Migas di atas, ada dua hal penting yang perlu dicermati : *Pertama*, kewenangan pemerintah merevisi dan/atau

membatalkan kontrak kerjasama apabila tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara. Kontrak Migas yang dilakukan oleh Pemerintah dengan perusahaan Migas asing merupakan sebuah kontrak yang memiliki sifat internasional. Lahirnya sebuah kontrak tentunya didasarkan pada sebuah negosiasi yang dilakukan oleh kedua belah pihak, dalam hal ini Pemerintah dan Perusahaan asing tadi. Setiap negosiasi merupakan proses pertemuan dua kehendak dari kedua belah pihak menuju sebuah kesepakatan. Kesepakatan itu dilegalkan dalam sebuah kontrak yang merupakan dokumen hukum. Dalam kaidah hukum, manakala pemerintah melakukan perbuatan hukum perdata, seperti membuat kontrak maka kedudukan pemerintah memiliki kesetaraan dengan pihak swasta yang menjadi pihak dalam kontraknya itu. Manakala salah satu pihak melakukan wanprestasi maka kedua belah memiliki status yang sama di mata hukum untuk meminta pemenuhan prestasi kepada yang lain. Pemerintah manakala mengadakan kontrak dengan perusahaan asing menanggalkan statusnya sebagai organisasi kekuasaan yang memiliki kekebalan untuk tidak dapat dituntut menurut hukum (*iure imperre*). Pemerintah dalam kontrak berkedudukan sebagai *iure gestiones*.²

Manakala pemerintah secara sepihak merevisi dan/atau membatalkan kontrak kerjasama karena tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara maka menurut hukum kontrak internasional pemerintah telah melakukan wanprestasi, tidak memenuhi kewajibannya dalam kontrak. Pemerintah tidak dapat mengargumentasikan bahwa tindakannya itu merupakan tindakan sebuah negara yang berdaulat, karena ketika pemerintah menandatangani kontrak maka kedudukan pemerintah adalah pihak yang setara yang dapat dituntut secara hukum. Maka ketentuan ini perlu dipertimbangkan bukan saja kepentingan Indonesia, tetapi juga aspek hukum perdata internasional yang telah berlaku secara umum saat ini. Jangan sampai ketentuan ini menjadi *boomerang* bagi Indonesia yang membukakan celah bagi pemerintah untuk digugat pada Lembaga Arbitrase Internasional yang berdasarkan pengalaman Indonesia selama ini Indonesia tidak pernah menang.

Di samping itu aspek lain yang perlu dipertimbangkan dari draf Pasal 14 ayat (3) draft RUU Migas di atas adalah menyangkut kepastian investasi di bidang Migas Indonesia. Dengan adanya ketentuan ini mengesankan bahwa pemerintah menciptakan kondisi ketidak pastian bagi investor asing dalam berinvestasi di Indonesia karena pemerintah Indonesia setiap waktu dapat membatalkan atau merevisi kontrak yang telah ditandatangani. Dalam konteks ini, Rancangan Pasal ini perlu dipertimbangkan mengingat kebutuhan Indonesia akan investor asing saat ini masih tetap ada karena

² Yudha Bhakti Ardiwisastara, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, hlm. 149

Indonesia secara real belum mampu mengeksploitasi SDA migas secara mandiri.

Kedua, kewenangan pemerintah tersebut baru dapat dilaksanakan dengan persetujuan DPR. Ketentuan ini berimplikasi bahwa setiap kontrak kerjasama Migas yang dilakukan oleh pemerintah harus mendapatkan persetujuan DPR. Tanpa persetujuan DPR kontrak kerjasama tidak dapat ditandatangani pemerintah. Ketentuan ini memberikan kewenangan yang sangat luas kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan (*controlling function*). Namun demikian mengingat penandatanganan kontrak ini merupakan ranah pekerjaan eksekutif yang memang merupakan kewenangan pemerintah, maka kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan dalam membuay kontrak kerjasama, maka kewenangan DPR tersebut menimbulkan masalah tersendiri. *Pertama*, kewenangan itu justru akan menghambat investasi di bidang Migas karena prosedur berinvestasi yang terlalu panjang, padahal kondisi kebijakan investasi di Indonesia saat ini menunjukkan prosedur yang tidak efektif, sehingga investor enggan menanamkan sahamnya di Indonesia. *Kedua*, kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang oleh oknum anggota DPR, karena kewenangan tersebut dapat dijadikan sarana untuk menentukan diterima atau tidaknya sebuah kontrak kerja sama dengan perusahaan asing.

7. Kewajiban Badan Usaha Untuk Menyerahkan 75 % Hasil Produksi Migas Untuk Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri

Perubahan Signifikan dari keluarnya Putusan MK tentang UU Migas adalah terjadinya perubahan kewajiban dari Badan Usaha atau bentuk usaha tetap untuk menyerahkan 75 % (tujuh puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Migas untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dari yang sebelumnya paling banyak 25 % (dua puluh lima persen). Pasal 22 ayat (1) UU Migas yang berlaku sekarang menentukan bahwa "*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*". Sedangkan dalam draft RUU Migas menentukan "*Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 75% (tujuh puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri*".

Secara filosofis, lahirnya ketentuan ini merupakan amanat Pasal 33 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan tujuan itu maka negara diberikan kewenangan untuk menguasai SDA tadi. Kewajiban pemerintah untuk menyerahkan 75 % bagiannya kepada produksi Minyak bumi dan/atau Migas untuk memenuhi kebutuhan dalam Negeri merupakan cerminan bahwa hasil bumi Indonesia idealnya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. BPH

Migas sebagai lembaga publik yang mempunyai peranan yang signifikan dalam industri Migas harus melaksanakan kewajibannya untuk melayani publik (*public service obligation/PSO*) sebagaimana yang diamanatkan konstitusi. Namun demikian, dalam tataran praktis ketentuan ini memiliki implikasi yang signifikan dalam hal kebijakan ekspor Migas nasional. *Pertama*, Jika pemerintah diharuskan untuk memenuhi kewajiban PSO tersebut maka pemerintah harus mengatur kembali kebijakan ekspor Migas yang selama ini telah diambilnya, dengan mengurangi ekspor Migas ke pasar internasional. Keanggotaan Indonesia pada organisasi OPEC sebagai negara pengekspor minyak juga perlu dikaji kembali karena Indonesia tidak lagi sebagai salah satu negara pengekspor minyak. *Kedua*, penerimaan negara dari sektor Migas akan berkurang. Sebagai konsekuensi dari ketentuan ini maka pemerintah harus mencarikan alternative penerimaan lain dari sector penerimaan negara di bidang Migas yang selama ini cukup signifikan dalam memberikan kontribusi penerimaan negara.

8. Kewajiban Untuk Memenuhi Kebutuhan Bbm Dalam Negeri Sebelum Diekspor

Perubahan Signifikan lain sebagai akibat dari Putusan MK adalah dirubahnya ketentuan Pasal 28 UU Migas. Dalam draf RUU Migas yang baru ditambahkan satu klausul penting yaitu “ *Bahan Bakar hasil olahan tertentu hanya dapat diekspor setelah kebutuhan dalam negeri dipenuhi*”.

Lahirnya tambahan Pasal 28 ini merupakan konsekuensi dari amanat Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki hasil SDA Migas yang dikuasai negara dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Merupakan kewajiban pemerintah, sebagai entitas yang ditunjuk untuk mengelola SDA untuk menyediakan pelayanan kebutuhan pokok masyarakat akan minyak dan gas bumi. Sama seperti konsekuensi di atas, dengan ketentuan ini berimplikasi pada sumber pendapatan negara dari sektor Migas akan berkurang. Untuk itu harus berupaya untuk mencari pengganti sumber APBN yanglain untuk menggantikan pendapatan negara dari sector Migas tersebut.

9. Harga Bbm Tidak Diserahkan Kepada Mekanisme Pasar, Tetapi Ditentukan Oleh Pemerintah Atas Persetujuan DPR

Perubahan yang sangat signifikan dari draf RUU Migas yang baru adalah dirubahnya ketentuan tentang penentuan harga minyak dari penyerahan pada mekanisme pasar kepada penetapan oleh pemerintah yang didasarkan pada persetujuan DPR. Dalam ketentuan Pasal 28 UU Migas ditentukan bahwa “*Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar*” sedangkan dalam draft RUU Migas yang baru ditentukan bahwa” *Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi ditetapkan oleh pemerintah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”.

Lahirnya ketentuan ini merupakan konsekuensi dari putusan MK yang memutuskan bahwa penyerahan penetapan harga BBM berdasarkan pada mekanisme pasar dan persaingan usaha yang wajar bertentangan dengan konstitusi. Pemerintah seharusnya berperan aktif dalam menentukan dan mengedalikan harga BBM yang merupakan cabang produksi yang penting dan merupakan hajat hidup orang banyak.

Penyerahan harga BBM kepada mekanisme pasar berimplikasi pada pemerintah harus mengikuti harga BBM di pasar internasional. Implikasinya adalah ketika produksi minyak dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri maka pemerintah harus membeli minyak pada pasar internasional, dengan harga internasional. akibatnya, pemerintah menaikkan harga BBM dan mengurangi subsidi BBM. Kondisi ini yang tidak dikehendaki MK.

Secara teoritis penyerahan harga BBM didasarkan pada mekanisme pasar didasarkan pada landasan teoritis : *Pertama*, harga yang wajar dilihat dari kualitas. Dalam iklim persaingan, produsen akan berlomba-lomba menarik konsumen dengan menurunkan harga dan meningkatkan kualitas barang/jasa yang dijualnya. Hanya barang/jasa dengan harga yang rendah dengan kualitas terbaik yang akan dibeli oleh konsumen. *Kedua*, konsumen memiliki banyak pilihan dalam membeli barang/jasa. Pasar yang kompetitif akan menghasilkan barang/jasa yang ditawarkan pelaku usaha dengan pilihan harga dan kualitas yang bervariasi. Setiap konsumen pada dasarnya memiliki daya beli dan selera yang berbedabeda. Karakteristik konsumen yang berbeda ini menjadi signal dan memberi arah bagi produsen untuk memproduksi barang/jasa sesuai dengan kemampuan dan keinginan konsumen. Produsen dituntut untuk sensitif terhadap daya beli dan perubahan selera konsumen. Pelaku usaha yang tidak tanggap terhadap perubahan daya beli dan perubahan selera konsumen lambat laun akan tersingkir dari pasar. *Ketiga*, persaingan memungkinkan timbulnya inovasi. Persaingan akan merangsang pelaku usaha berlomba-lomba membuat inovasi, baik inovasi produk untuk memenuhi selera konsumen, inovasi teknologi ataupun inovasi metode produksi yang lebih efisien. Inovasi akan terus berkembang karena dalam pasar yang bersaing hanya pelaku usaha inovatif yang dapat bertahan dan berkembang.³

Ketentuan yang mengharuskan Pemerintah untuk terlibat dalam menentukan harga memiliki implikasi yang signifikan dalam kebijakan Migas Nasional. Pertama, kondisi produktifitas Migas di Indonesia cenderung menunjukkan tingkat produksi yang menurun. Produksi Migas nasional sampai saat ini berkisar pada angka 930.000 barel per hari

³ **Banu Muhammad H**, Urgensi Persaingan Usaha pada Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1 No.3 Mei 2005, hlm. 29-31

sedangkan kebutuhan real konsumsi dalam negeri mencapai 1,4 juta barel. Karena kondisi demikian, maka pemerintah harus tetap mengambil kebijakan mengimpor Migas yang dibeli berdasarkan pada harga internasional. Untuk menutupi ketimpangan harga itu maka pemerintah harus kembali mengambil kebijakan untuk memberikan subsidi BBM kepada masyarakat. Kedua, sebagai konsekuensi dari kebijakan tersebut maka pemerintah terpaksa nantinya akan mengurangi pos anggaran vital lainnya seperti pendidikan dan kesehatan.

C. Simpulan dan Rekomendasi

Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah amanat konstitusional yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan kemandirian energi nasional. perubahan-perubahan itu perlu memperhatikan aspek kebijakan energi nasional dan juga hukum internasional. Kemandirian energi nasional jika proses produksi dan distribusi minyak dan gas bumi memperhatikan kebutuhan dalam energi sebagai prioritas. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi harus mampu menyeimbangkan kepentingan nasional dan perubahan kebijakan energi internasional.

Merevisi Undang-undang Migas merupakan sebuah kewajiban dari DPR dan pemerintah sebagai lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu. Namun, dalam usaha merevisi itu perlu dipertimbangkan berbagai hal yang bersifat yuridis, filosofis dan yuridis sebagaimana diuraikan dimuka. Karena masalah Migas ini merupakan sebuah isu yang bersifat transnasional maka hal-hal yang memiliki implikasi hukum bersifat transnasional menjadi pertimbangan juga, terutama yang berkaitan dengan pembatalan atau revisi kontrak kerja sama.

Daftar Pustaka

Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2007

Banu Muhammad H, *Urgensi Persaingan Usaha pada Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1 No.3 Mei 2005.

Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung.

Vincentia Hanni S, *UU Listrik dan Migas, Sebuah Koreksi dari MK, energi - <http://www.energi.lipi.go.id>*