

PENGELOLAAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI SEBELUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 36/PUU-X/2012

Dola Riza, Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Padang
dolarizash21@gmail.com

Abstract

The Constitutional Court stated that there were 9 articles that were unconstitutional in the Oil and Gas Law. After the Constitutional Court's decision the government was deemed inconsistent in carrying out the Constitutional Court's decision. The formulation of the problem in this research is 1). How is the management of oil and gas before the Constitutional Court Decision Number 36 / PUU-X / 2012. Type of research used is normative legal research, The research approach used is approach to legislation and conceptual approaches. The legal material used is primary legal materials, secondary law materials and tertiary legal materials. The technique of collecting the legal material used is study documents. The technique of analysis of legal materials used is qualitative analysis techniques. Based on the results of the study can be concluded that Oil and gas management prior to the birth of the Constitutional Court Decision is carried out by the oil and gas implementing agency, where the oil and gas implementing agency represents the country in conducting civil relations with business entities or permanent business entities.

Keywords: *Busines management Of Oil and gas Upstream, Decision of the Constitutional Court Number 36 / PUU-X / 2012*

A. Pendahuluan

Minyak dan gas bumi merupakan aset nasional yang pengelolaannya dilakukan seoptimal mungkin. Sebagai komoditas yang penting, minyak dan gas bumi tidak saja berperan pada masa lalu dan saat ini, tetapi juga masih akan berperan sebagai penyumbang terbesar energi dunia beberapa dekade kedepan.¹ Meskipun minyak dan gas bumi memiliki peran yang sangat penting, tempat pengelolaan minyak dan gas bumi tidak dapat dilakukan pada sembarang lokasi, karena kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan hukum pertanahan.²

Berdasarkan hal tersebut, segala pengusahaan terhadap minyak dan gas bumi harus diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini bertujuan agar dapat memberikan kepastian hukum, kadilan hukum dan kemanfaatan bagi bangsa dan rakyat Indonesia. Ketentuan dasar pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia berlandaskan pada

¹Sukanto Reksohadiprodjo, 1986, *Industri minyak dan gas Bumi*. BPFE, Yogyakarta, hlm 1.

² Kurnia Warman dan Hengki Andora, 2014, *Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 26 Nomor 3 Oktober 2014, hlm 374.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, segala pengusahaan terhadap minyak dan gas bumi harus bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Salah satu cara mencapai kemakmuran rakyat ini adalah dengan diterapkannya prinsip hak menguasai oleh negara dalam pengelolaan minyak dan gas bumi.

Prinsip hak menguasai oleh negara atas pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang No.44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Undang-undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi).
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Undang-undang Minyak dan Gas Bumi),
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (selanjutnya disebut Undang-undang Energi)
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi landasan terakhir yang mempertanyakan tentang pengelolaan minyak dan gas bumi.

Berdasarkan rangkaian regulasi yang mengatur pengelolaan minyak dan gas bumi tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi landasan terakhir dalam pengaturan terhadap pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 ini memutuskan bahwa pasal-pasal yang mengatur tentang Badan Pelaksana, frasa “dengan Badan Pelaksana”, frasa “melalui Badan Pelaksana”, frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan”, frasa “Badan Pelaksana dan” serta seluruh frasa Badan Pelaksana dalam Penjelasan adalah bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Meskipun para Pemohon hanya memohon pengujian Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), dan Pasal 44 Undang-undang Minyak dan Gas Bumi tetapi oleh karena putusan Mahkamah ini menyangkut eksistensi BP Migas yang dalam Undang- Undang *a quo* diatur juga dalam berbagai pasal yang lain maka Mahkamah tidak bisa lain kecuali harus juga menyatakan pasal-pasal yang mengatur

tentang “Badan Pelaksana” dalam pasal-pasal adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengetahui pengelolaan usaha hulu minyak dan gas bumi sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, apakah yang menyebabkan pengelolaan usaha hulu minyak dan gas bumi sebelum putusan Mahkamah Konstitusi dianggap inkonstitusional. Sebagaimana diketahui pengelolaan usaha hulu minyak dan gas bumi saat ini dianggap memiliki kesamaan dengan sebelumnya, namun yang berbeda hanya badan pengelolanya, rumusan masalah ini akan penulis uraikan dalam artikel yang berjudul Pengelolaan Usha Hulu Minyak Dan Gas Bumi Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/Puu-X/2012.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan dalam karya ilmiah ini adalah bagaimanakah pengelolaan minyak dan gas bumi sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 ?

C. Pembahasan

Dalam Konsiderans Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut Undang-undang Minyak dan Gas Bumi) dinyatakan:

“Bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbaharukan yang di kuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.”

Berdasarkan ketentuan konsiderans tersebut minyak dan gas bumi merupakan unsur yang sangat urgen dalam menjaga stabilitas perekonomian negara. Minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan. Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa yang dimaksud dengan minyak bumi dan gas bumi adalah:

“Minyak bumi hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang di peroleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batu bara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Gas bumi

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

Salim HS memberikan pengertian bahwa istilah minyak bumi berasal dari terjemahan bahasa inggris yaitu *crude oil*, sedangkan istilah gas bumi berasal dari terjemahan bahasa inggris yaitu *natural gas*.³ Minyak dan gas bumi ini diselenggarakan, dikelola dan dikuasai oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Tujuan penguasaan oleh negara adalah agar kekayaan nasional tersebut dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan.⁴ Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Pasal 1 Angka 8 Undang-undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa:

“Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penulis menyimpulkan tujuan eksplorasi ini adalah untuk:

1. Memperoleh informasi mengenai kondisi geologi
2. Menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi
3. Menemukan tempat wilayah kerja.

Selain memiliki kekuasaan untuk kegiatan eksplorasi, pemerintah juga memiliki kekuasaan untuk eksploitasi. Pengertian eksploitasi dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-undang Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa:

“Eksplorasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan

³ Salim Hs, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Persada, 2005, hlm., 277

⁴ *Ibid.*, Hlm. 286.

pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penulis menyimpulkan tujuan eksploitasi ini adalah untuk:

- a. Menghasilkan minyak dan gas bumi
- b. Menentukan tempat wilayah kerja yang terdiri dari:
 1. Pengeboran dan penyelesaian sumur,
 2. Pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan dan pengolahan,
 3. Pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.

Kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang telah dijelaskan sebelumnya tergolong kepada kegiatan usaha hulu migas, sebagaimana diketahui bahwa kegiatan usaha migas terdiri atas kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir telah diatur dalam Undang-undang Minyak dan Gas Bumi, kemudian pada tahun 2012 mengalami perubahan pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012. Sebelum penulis menjelaskan pengelolaan minyak dan gas bumi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, terlebih dahulu penulis akan membahas pengelolaan minyak dan gas bumi sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012. Adapun pengelolaan usaha minyak dan gas bumi sebelum lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yakni:

1. Kegiatan Usaha Hulu

Kegiatan usaha hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan dan di kendalikan melalui kontrak kerja sama (KKS). Pasal 6 Ayat (1) Undang-undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa:

“Kontrak kerja sama 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 di capai untuk kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.”

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dalam Pasal 6 Ayat (1) mengatur mengenai Kontrak kerja sama paling sedikit memuat persyaratan berikut:

- a. Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan
- b. Pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana
- c. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

Kontrak Kerja Sama dilakukan antara pemerintah dengan kontraktor yang merupakan Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap, perkembangannya Kontrak Kerja Sama ini menjadi hal krusial karena disebabkan banyaknya pihak yang memiliki kepentingan terhadap minyak dan gas bumi.

Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) terdiri dari perusahaan luar dan dalam negeri, serta joint-venture antara perusahaan luar dan dalam negeri. Paradigma pemerintah yang selalu berpandangan bahwa perusahaan asing melakukan pengeboran minyak di Indonesia tanpa mengambil minyak karena wilayah pengeboran dan minyak tetap milik negara, jadi bukti kemandirian energi akan sulit terealisasi.⁵

Saat banyak negara membangun infrastruktur dan cadangan migas nasional, ironisnya Indonesia masih terjebak pada sistem pengelolaan yang sama, masalah terbesar dari pengelolaan migas nasional di sektor eksplorasi sesungguhnya bukanlah pada teknologi dan metode eksplorasi. Namun justru pada paradigma pengambil kebijakan yang masih menganggap bahwa pengelolaan migas tidak bisa dilakukan secara mandiri oleh bangsa sendiri.⁶ Dalam berbagai kesempatan, pemerintah selalu mengungkapkan bahwa bisnis migas beresiko tinggi dan berteknologi mutakhir sehingga seringkali menganggap bahwa perusahaan nasional belum tentu mampu. Padahal seluruh teknologi yang digunakan selama ini di berbagai KKKS asing yang beroperasi telah dapat dikuasai oleh perusahaan migas nasional atau National Oil Company (NOC).

Sedangkan cadangan minyak bumi Indonesia hanya memiliki porsi 0,3 persen terhadap cadangan dunia, yaitu sebesar 4,4 miliar barel minyak dan bila diproduksi dengan kondisi saat ini hanya akan berumur 11,8 tahun. "Seringkali ketika kita mendorong penguasaan teknologi dan investasi di sektor migas oleh NOC dipandang pemerintah sebagai sebuah kesalahan dan tindakan beresiko. Padahal disisi lain perusahaan asing memahami

⁵ Jakarta, KOMPAS .Com

⁶ *Ibid*

resiko yang sama juga dengan apa yang akan dialami oleh NOC, namun mereka tetap melakukan eksplorasi karena menilai ada keuntungannya.⁷

Persoalan migas seringkali dipandang hanya pada sektor penerimaan negara atau komoditas energi, namun tidak pernah memandang sebagai komoditas strategis nasional yang pengelolaan maupun penguasaannya dilakukan oleh negara. Sehingga pada akhirnya tercermin dalam kebijakan-kebijakan yang bertolak belakang dengan semangat kemandirian energi nasional. Kebijakan energi Indonesia kini sepenuhnya harus didasarkan pada upaya memperkuat ketahanan energi nasional dan seiring dengan tren perkembangan NOC di dunia yang semakin kuat dilakukan oleh negara.⁸

Daftar ini selalu berkembang, mengikuti dari tender konsesi yang dilakukan oleh BP Migas setiap tahunnya. Pelaksanaan Kegiatan usaha hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi dapat dilaksanakan oleh:

1. Badan Usaha Milik Negara
2. Badan Usaha Milik Daerah
3. Koperasi Usaha Kecil
4. Badan Usaha Swasta

2. Kedudukan Badan Pelaksana Dalam Kegiatan Usaha Hulu

Badan Pelaksana yang dimaksud disini adalah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, merupakan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Sesuai amanah undang-undang, fungsi utama Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi adalah mengawasi dan mengendalikan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi sesuai dengan Kontrak Kerja Sama, agar pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi Negara dan demi sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.⁹

Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi adalah lembaga yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 16 Juli 2002 sebagai pembina dan

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ <http://seputarjakarta.net/bpmigas-badan-pelaksana-kegiatan-usaha-hulu-minyak-dan-gas-bumi.html>. diakses tanggal 7 Oktober 2019.

pengawas Kontraktor Kerja Sama (KKS) di dalam menjalankan kegiatan eksplorasi, eksploitasi dan pemasaran migas Indonesia. Dengan didirikannya lembaga ini melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pengelola Minyak dan Gas Bumi, masalah pengawasan dan pembinaan kegiatan Kontrak Kerja Sama yang sebelumnya dikerjakan oleh Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara selanjutnya ditangani langsung oleh BPMIGAS sebagai wakil pemerintah.

BP Migas dibentuk sebagai amanat Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi pasal 4 Ayat (3) Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23. Dalam melaksanakan amanat pasal 4 Ayat (3) tersebut Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Adapun tugas dan fungsi Badan Pelaksana menurut ketentuan dan aturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Migas Nomor 22 tahun 2001 pasal 1 angka 23 disebutkan bahwa, “Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi”. Jadi dapat disimpulkan bahwa BP Migas mempunyai tugas melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang minyak dan gas bumi,
2. PP Nomor 42 tahun 2002 pasal 10 bahwa, “Badan Pelaksana mempunyai fungsi melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dan dipertegas dengan pasal 11 bahwa untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Badan Pelaksana mempunyai tugas:
 - 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,

Dari ketentuan dan aturan perundang-undangan diatas sudah jelas dapat disimpulkan bahwa secara fungsional Badan Pelaksana mempunyai fungsi melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun Dalam menjalankan tugas, BPMIGAS memiliki wewenang:

1. Membina kerja sama dalam rangka terwujudnya integrasi dan sinkronisasi kegiatan operasional KKKS,
2. Merumuskan kebijakan atas anggaran dan program kerja KKKS,
3. Mengawasi kegiatan utama operasional kontraktor KKKS,
4. Membina seluruh aset KKKS yang menjadi milik negara,
5. Melakukan koordinasi dengan pihak dan/atau instansi terkait.

Yang diperlukan dalam pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu dan Susunan organisasi dari BPMIGAS adalah sebagai berikut:

- a. Kepala BPMIGAS,
- b. Wakil Kepala BPMIGAS,
- c. Deputi Perencanaan,
- d. Deputi Pengendalian Operasi,
- e. Deputi Pengendalian Keuangan,
- f. Deputi Umum,
- g. Deputi Bidang Evaluasi dan Pertimbangan Hukum.

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

Ketentuan hukum yang mengatur tentang badan pelaksana adalah Pasal 1 angka 23, Pasal 44 sampai dengan Pasal 45 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi. Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa

“Badan pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi.”

Kedudukan badan pelaksana sebagaimana dimkasud dalam Pasal 4 Ayat (3) merupakan badan hukum milik negara. Badan hukum milik negara mempunyai status sebagai subjek hukum perdata dan merupakan institusi yang tidak mencari keuntungan serta dikelola secara profesional.

Berdasarkan Pasal 45 Ayat (3) Undang-undang Minyak dan Gas Bumi Badan pelaksana terdiri atas unsur pimpinan, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administratif. Kepala badan pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah berkonsultasi

dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.

Fungsi badan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) adalah 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 (Pasal 44 Ayat (2) Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi; Pasal 10 Peraturan Pemerintah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi).

Tugas Badan Pelaksana diatur dalam Pasal 44 Ayat (3) Undang-Undang Minyak dan Gas Jo Pasal 11 Peraturan Pemerintah tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi).

Anggaran biaya operasional badan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 didasarkan pada imbalan (fee) dari pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari tugas-tugas di atas, tugas penandatanganan kontrak *production sharing* merupakan tugas yang paling penting karena dengan adanya penandatanganan kontrak itu akan menimbulkan hak dan kewajiban para pihak dalam melakukan kegiatan eksplorasi dan eksplotasi minyak dan gas bumi.¹⁰

3. Kegiatan Usaha Hilir

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

- a. Pengolahan,
- b. Pengangkutan,
- c. Penyimpanan,
- d. Niaga.

Pengolahan adalah kegiatan:

- a. Memurnikan,
- b. Memperoleh bagian- bagian,
- c. Mempertinggi mutu,
- d. Mempertinggi nilai tamabah minyak bumi atau gas bumi tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan

Pengangkutan adalah kegiatan;

¹⁰ Salim, Op. Cit. hlm. 294.

1. Pemindahan minyak bumi, gas bumi, atau hasil olahannya,
2. Dari wilayah kerja atau dari tempat penampungan dan pengolahan,
3. Termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi.

Penyimpanan adalah kegiatan:

1. Penerimaan,
2. Pengumpulan,
3. Penampungan,
4. Pengeluaran minyak bumi dan gas bumi.

Niaga adalah kegiatan:

1. Pembelian,
2. Penjualan,
3. skpor,
4. Impor minyak bumi,
5. Hasil olahannya,
6. Niaga gas bumi melalau pipa.

Kegiatan usaha hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Kegiatan usaha hilir dilaksanakan dengan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (20). Izin usaha adalah izin diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan laba. Badan usaha baru dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat izin usaha dari pemerintah. Pasal 23 Ayat (2) menyatakan:

Izin usaha diperlukan untuk kegiatan usaha Minyak Bumi dan kegiatan usaha Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dibedakan atas:

1. Izin usaha pengolahan,
2. Izin usaha pengangkutan,
3. Izin usaha penyimpanan,
4. Izin usaha niaga.

Setiap badan usaha dapat diberi lebih dari satu izin usaha sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 24 Ayat

(1) menyatakan Izin usaha paling sedikit memuat:

- a. Nama penyelenggara
- b. Jenis usaha yang diberikan
- c. Kewajiban dalam penyelenggaraan pengusahaan
- d. Syarat-syarat teknis

Setiap izin usaha yang telah diberikan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Pemerintah dapat menyampaikan teguran tertulis, menangguhkan kegiatan, membekukan kegiatan atau mencabut izin usaha berdasarkan sebagaimana dimaksud Pasal 23 berdasarkan:

1. Pelanggaran terhadap salah satu persyaratan yang tercantum dalam izin usaha,
2. Pengulangan pelanggaran atas persyaratan izin usaha,
3. Tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini.

Selanjutnya Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan:

“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.”

Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi menyatakan:

“Kegiatan usaha hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) dapat dilaksanakan oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara,
- b. Badan Usaha Milik Daerah,
- c. Koperasi Usaha Kecil,
- d. Badan Usaha Swasta.

Keempat jenis badan usaha itu dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin usaha dalam melakukan kegiatan usaha hilir.

4. Kedudukan Badan Pengatur dalam kegiatan Usaha Hilir

Badan pengatur diatur dalam Pasal 1 Angka 24, Pasal 8 Ayat (4), Pasal 46 sampai Pasal 49 Undang-Undang minyak dan Gas Bumi. Pasal 1 Angka 24 Undang-undang Minyak dan gas Bumi menyatakan:

“Badan pengatur adalah suatu badan yang dibentuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan usaha hilir.”

Fungsi badan pengatur adalah sebagai berikut:¹¹

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan pengangkutan gas bumi melalui pipa. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen terhadap kelangsungan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak di seluruh wilayah Indonesia,

¹¹ *Ibid* hlm 295

- b. Melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak dan gas bumi yang ditetapkan pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia,
- c. Meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri.

Pemerintah bertanggung jawab terhadap kelangsungan sediaan dan layanan serta menghindari terjadinya kelangkaan bahan bakar minyak di seluruh Indonesia.¹²

Pasal 46 Ayat 3 Undang-undang Migas menyatakan Tugas badan pengatur sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 meliputi pengaturan dan penetapan mengenai sebagai berikut:

- a. Ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak,
 - b. Cadangan bahan bakar minyak nasional,
 - c. Pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan bakar minyak, pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan bakar minyak terutama ditujukan untuk daerah-daerah tertentu atau daerah terpencil yang mekanisme pasarnya belum dapat berjalan sehingga fasilitas pengangkutan dan penyimpanan yang ada perlu diatur untuk dapat dimanfaatkan agar tercapai kondisi yang optimal dan tercapai harga yang serendah mungkin,
 - d. Tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa,
 - e. Harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, rumah tangga adalah setiap konsumen yang memanfaatkan gas bumi keperluan rumah tangga,
 - f. Perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi; perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi diatur oleh badan pengatur yang berkaitan dengan aspek usaha dari kegiatan transmisi dan distribusi gas bumi tersebut,
- Pengawasan dalam bidang-bidang pada angka 1 – 6

Struktur badan pengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 4 Pemerintah bertanggung jawab atas pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha terdiri atas:

- a. Komite, Komite terdiri atas:
 1. Satu orang ketua merangkap anggota,
 2. Delapan orang anggota yang berasal dari tenaga profesional.
- b. Bidang

Ketua dan anggota Komite Badan Pengatur diangkat dan diberhentikan oleh presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Badan pengatur dalam melakukan pengawasan dan pengaturan bertanggung jawab kepada presiden. Pembentukan badan pengatur ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Anggaran biaya operasional badan pengatur didasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan iuran dari badan usaha yang diaturnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid* hlm., 296

5. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dalam bidang minyak dan gas bumi merupakan usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam bidang minyak dan gas bumi. Pembinaan terhadap kegiatan usaha minyak dan gas bumi diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi. Pembinaan terhadap kegiatan usaha minyak dan gas bumi dilakukan oleh Pemerintah. Diatur lebih lanjut Pasal 39 Ayat (1) Undang-undang Minyak dan Gas bumi yang menyatakan

Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 meliputi:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang kegiatan usaha minyak dan gas bumi,
- b. Penetapan kebijakan mengenai kegiatan usaha minyak dan gas bumi berdasarkan cadangan dan potensi sumber daya minyak dan gas bumi yang dimiliki, kemampuan produksi, kebutuhan bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri, penguasaan teknologi, aspek lingkungan dan pelestarian lingkungan hidup, kemampuan nasional, dan kebijakan pembangunan.

Pelaksanaan pembinaan dilakukan secara cermat, transparan, dan adil terhadap pelaksanaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Pengawasan terhadap kegiatan minyak dan gas bumi diatur dalam Pasal 41 sampai Pasal 43 Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan minyak dan gas bumi.¹⁴

Tanggung jawab kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berada pada departemen yang bidang tugas dan kewenangannya meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi dan departemen lain yang terkait.¹⁵ Pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha hulu berdasarkan kontrak kerja sama dilaksanakan oleh badan pelaksana. Pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha hilir berdasarkan izin usaha dilaksanakan oleh badan pengatur. Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 Ayat (1) meliputi:¹⁶

- a. Konservasi sumber daya dan cadangan minyak dan gas bumi,
- b. Pengelolaan data minyak dan gas bumi,
- c. penerapan kaidah keteknikan yang baik,
- d. Jenis dan mutu hasil olahan minyak dan gas bumi,
- e. Alokasi dan distribusi bahan bakar minyak dan bahan baku,

¹⁴ *Ibid* hlm 300

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm 301

- f. Keselamatan dan kesehatan kerja,
- g. Pengelolaan lingkungan hidup,
- h. Pemanfaatan barang, jasa, teknologi, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri, dalam pelaksanaannya, pemanfaatan tersebut tetap memperhatikan nilai ekonomis pada masing-masing proyek atau kegiatan yang bersangkutan,
- i. Penggunaan tenaga kerja asing, dalam penggunaan tenaga kerja asing harus diperhatikan prosedur yang berlaku dan persyaratan yang sesuai dengan kebutuhan,
- j. Pengembangan tenaga kerja Indonesia,
- k. Pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat,
- l. Penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi minyak dan gas bumi,
- m. Kegiatan-kegiatan lain dibidang kegiatan usaha minyak dan gas bumi sepanjang menyangkut kepentingan umum.

Pengembangan masyarakat merupakan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bermukim di lingkungan wilayah pertambangan minyak dan gas bumi. Pengembangan masyarakat itu meliputi bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan lingkungan, serta lainnya. Dengan adanya kegiatan itu, diharapkan masyarakat yang berada di lingkungan pertambangan minyak dan gas bumi dapat meningkatkan kualitas hidupnya.

D. Kesimpulan

Pengelolaan minyak dan gas bumi sebelum lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Tindakan pemerintah yakni membentuk BP Migas sebagai pihak yang mewakili negara dalam pengelolaan usaha Migas. Pengelolaan yang seperti ini memiliki kelemahan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Dimana Badan Pelaksana Migas melakukan kontrak kerja sama (KKS) dengan pihak asing sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam suatu kontrak kerja sama akan dapat berisikan klausul-klausul yang tidak mencerminkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanahkan didalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang 1945.

E. Daftar Pustaka

- Kurnia Warman dan Hengki Andora, 2014, *Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 26 Nomor 3 Oktober 2014.
- Salim Hs, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Persada, 2005.
- <http://seputarjakarta.net/bpmigas-badan-pelaksana-kegiatan-usaha-hulu-minyak-dan-gas-bumi.html>
- Sukanto Reksodhadiprodo, 1986, *Industri minyak dan gas Bumi*. BPFE, Yogyakarta..