

AKIBAT HUKUM PEMBUBARAN BP MIGAS

Dian Aries Mujiburohman*

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
Jalan Tata Bumi No. 5, Yogyakarta, D.I. Yogyakarta 55293

Abstract

This paper discusses the Constitutional Court Decision Number 36/PUU-X/2012 concerning judicial review of Law Number 22 Year 2001 on Oil and gas, which contains the dissolution judgment Oil and gas Executive Agency (BP Migas). This study focuses on meaning of the State Control over oil and Natural gas Resources which is considered to be degraded by the presence of BP Migas and the legal consequences after the dissolution of BP Migas, the impact of the dissolution to institution of the above mentioned, BP Migas, the contract of cooperation and the status of their employees.

Keywords: *judicial review, BP Migas.*

Intisari

Tulisan ini membahas tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, putusan yang berisi pembubaran Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas), kajian ini menitikberatkan pada makna Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam Migas yang dianggap telah terdegradasi oleh keberadaan BP Migas dan apa akibat hukum pasca pembubaran BP Migas terhadap kelembagaan, kontrak kerja sama, status pengawas BP Migas.

Kata Kunci: *judicial review, BP Migas.*

Pokok Muatan

A. Pendahuluan.....	462
B. Pembahasan	463
1. BP Migas Mendegradasi Makna Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam Migas	463
2. Akibat Hukum Pembubaran BP Migas.....	469
C. Penutup	474

* Alamat korespondensi: esamujiburohman@yahoo.com

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.¹ Demikian pula minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebelumnya 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.²

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya UU Migas), Pertamina diberi hak berupa kuasa pertambangan minyak dan gas bumi di seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Pertamina dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain (kontraktor minyak). Kontraktor minyak menyerahkan minyak mentah *inkind* yang dinilai dengan harga resmi Pemerintah dan harus menyisihkan sebagian hasil produksi minyak sebagai minyak mentah prorata atas dasar *cost and fee*. Pertamina juga ditugaskan untuk melakukan pengawasan terhadap operasi minyak dan gas bumi yang dilaksanakan oleh para kontraktor dengan sistem *production sharing contract* (PSC) atau kontrak bagi hasil, dari pengawasan ini, Pertamina memperoleh pendapatan dalam bentuk retensi atau bonus.³ Dalam perkembangannya diterbitkan UU Migas⁴ yang sampai saat ini, Undang-Undang tersebut

masih menuai kontroversi di kalangan masyarakat karena dinilai proliberalisasi substansi dalam undang-undang tersebut dinilai tidak melindungi kepentingan nasional. Dalam UU Migas ini tugas dan fungsi Pertamina digantikan ke Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi.

UU Migas dinilai pro liberalisasi tersebut menyebabkan banyak yang mengajukan pengujian UU Migas terhadap UUD NRI Tahun 1945. Saat ini ada tiga (3) putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan Pengujian UU Migas terhadap UUD 1945, yaitu Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, Putusan Nomor 20/PUU-V/2007, Putusan No 002/PUU-1/2003, baik pengujian formil atau materiil oleh Mahkamah Konstitusi. Dari tiga putusan tersebut, menarik untuk dicermati adalah Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, yang mana setidaknya sembilan pasal yang dibatalkan karena dinilai bertentangan dengan konstitusi, antara lain Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 61. Selanjutnya, yang menjadi perhatian publik adalah amar tentang pembubaran Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas), yang diatur di dalam UU Migas merupakan hasil tuntutan pengujian UU Migas yang diajukan oleh 30 tokoh dan 12 ormas, sebagian besar adalah intelektual muslim dan ormas Islam yang kesemuanya mempersoalkan permasalahan konstitusionalitas pasal-pasal tersebut. Hal-hal yang diajukan oleh pemohon dalam pengujian tersebut adalah: (1) perihal kedudukan dan kewenangan BP Migas; (2) kontrak kerja sama Migas; (3) frase "yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan"; (4) posisi BUMN yang tidak bisa lagi di monopoli; (5) larangan penyatuan usaha hulu dan hilir; (6) pemberitahuan kontrak kerja sama ke DPR. Dari 6 (enam) pokok permasalahan yang diajukan oleh

¹ Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan dan Gas Bumi Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2971).

³ MudrajatKuncoro, et al., 2009, *Transformasi Pertamina – Dilema antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Publik*, Galang Press, Yogyakarta, hlm. 132.

⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

pemohon hanya kedudukan dan kewenangan BP Migas yang beralasan menurut hukum, selebihnya tidak beralasan menurut hukum.

Dalam pengujian UU Migas terhadap UUD 1945 dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, pemohon mengajukan alasan-alasan sebagai berikut:⁵

1. Menyatakan Pasal 1 angka 19, Pasal 3 huruf b, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Menyatakan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13, dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Atau menjatuhkan putusan alternatif, yaitu menyatakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan.

Setelah BP Migas dibubarkan langkah pertama yang ditempuh Pemerintah adalah menerbitkan Perpres No. 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Pada hari yang sama dengan terbitnya Perpres *a quo*, Menteri ESDM mengeluarkan Surat Keputusan No. 3135K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan

Gas Bumi. Regulasi ketiga yang diterbitkan pemerintah adalah Surat Keputusan Menteri ESDM No. 3136 K/73/MEM/2012. Pada tahun 2013 pemerintah menerbitkan Perpres No 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Khusus Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dengan berpijak pada putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 terkait dengan pembubaran BP Migas, perlu penyelidikan tentang apa konsepsi hak menguasai negara dalam UU Migas terhadap Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 serta apa akibat hukum terhadap Pembubaran BP Migas.

B. Pembahasan

1. BP Migas Mendegradasi Makna Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam Migas

Dasar hukum pengaturan hubungan negara dengan rakyat dalam penguasaan sumber daya alam terdapat pada Pasal 33 UUD 1945 yang memuat ketentuan Hak Menguasai Negara, Pasal 33 UUD 1945 yang memuat hak menguasai negara selalu menjadi batu uji dalam pengujian Undang-Undang terkait sumber daya alam, kemudian dalam perkembangannya penafsiran hak menguasai negara mengalami perkembangan. Baik ditafsirkan oleh para pakar hukum maupun dalam putusan mahkamah konstitusi. UUPA menjabarkan konsep hak menguasai negara melalui ketentuan Pasal 2 ayat (2). Ketentuan ini menegaskan bahwa hak menguasai negara adalah kewenangan publik untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 13 November 2012.

orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁶ Hak menguasai negara sebagai fungsi kontrol bagi negara untuk mengatur sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Tujuan kewenangan publik negara dijelaskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang berbunyi “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan dalam negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.” Beranjak dari penafsiran hak menguasai negara yang terkandung dalam Pasal 2 UUPA, perkataan “dikuasai” bukanlah berarti “memiliki”, hak menguasai negara dalam prakteknya banyak didelegasikan kepada pemerintah daerah atau lembaga bentukan pemerintah. Hal ini kemudian menjadi polemik atas hak menguasai negara, terlalu mudahnya hak menguasai negara didelegasikan dianggap mendegradasi kekuasaan pemerintah,

apalagi terkait mengeluarkan berbagai izin penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, hak menguasai negara juga melahirkan undang-undang sektoral.

Penafsiran hak menguasai negara terhadap Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 juga dielaborasi dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi menjabarkan konsepsi hak menguasai negara dalam pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menafsirkan “hak menguasai negara” bukan dalam arti negara memiliki, tetapi dalam pengertian rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*re-gelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tabel 1. Konsepsi Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

No.	Fungsi	Penjelasan
1.	Pengaturan (<i>regelendaad</i>)	Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah.
2.	Pengelolaan (<i>beheersdaad</i>)	Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (<i>share-holding</i>) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, <i>cq.</i> Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
3.	Kebijakan (<i>beleid</i>) dan Pengurusan (<i>bestuursdaad</i>)	Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (<i>vergunning</i>), lisensi (<i>licentie</i>), dan konsesi (<i>consessie</i>).
4.	Pengawasan (<i>toezichthoudensdaad</i>)	Fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh Negara, <i>cq.</i> 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.

⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-1/2003, berkenaan dengan pengertian “dikuasai oleh negara” Mahkamah Konstitusi berpendapat:⁷

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.

Menurut keterangan yang di sampaikan kementerian BUMN pengertian “penguasaan oleh negara” terhadap sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak mengandung pengertian: (1) pemilikan, (2) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan, dan (3) penyelenggaraan kegiatan usaha dilakukan di bidang energi (energi migas dan energi listrik) oleh Pemerintah. Filosofi “penguasaan oleh negara” adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi ke seluruh wilayahnya.⁸

Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara, tetapi memungkinkan seseorang atau swasta berperan dengan tidak mengurangi peran negara untuk mengadakan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan,

pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat terpenuhi dan sepanjang negara tidak atau belum mampu melaksanakannya. Dalam kerangka pengertian yang demikian, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (1) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (3) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar kemakmuran rakyat.⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, artinya ada ketentuan mengenai objek sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan sosial: (1) sumber-sumber kekayaan yang penting bagi negara dan menguasai orang banyak harus dikuasai oleh pemerintah; (2) sumber-sumber yang penting bagi negara, tetapi tidak menguasai hidup orang banyak dapat dikuasai oleh pemerintah; (3) sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak tidak perlu dikuasai oleh negara; (4) sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak tidak boleh dikuasai oleh pemerintah.¹⁰

Kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting dan tidak penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Beberapa alternatif penilaian

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 1994, *gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 96.

terhadap kapan cabang produksi dinilai penting dan harus dikuasai negara, yakni: **Pertama**, jika Pemerintah dan DPR menilai cabang produksi tidak lagi penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar/swasta; **Kedua**, jika cabang-cabang produksi dianggap penting dan menguasai orang banyak oleh Pemerintah dan DPR, maka negara tetap diharuskan menguasai cabang produksi yang bersangkutan dengan cara mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasinya agar sungguh-sungguh dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, tidak berarti bahwa negara melakukan penguasaan atas semua kegiatan hidup ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak, negara bukan menjadi “pengusaha” sebab dalam demokrasi ekonomi justru kita menghindarkan diri dari unsur monopoli negara maupun etatisme (ekonomi serba negara).¹¹ Penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif, dalam arti tidak mutlak harus 100%, asalkan penguasaan oleh Negara atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Untuk merealisasikan hal-hal tersebut perlu secepatnya ditetapkan suatu undang-undang yang menetapkan sektor-sektor produksi yang diusahakan oleh Perusahaan Negara, dengan pedoman pembiayaan;¹² (a) perusahaan Negara dibiayai oleh Pemerintah; (b) apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, maka dapat diadakan pinjaman-pinjaman dalam dan luar negeri yang tidak mengikat; (c) apabila dengan 1 dan 2 belum mencukupi, maka bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing, atas dasar *production sharing*. Pinjaman

dan kerjasama dengan luar negeri harus terlebih dahulu mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam UU Migas, pengertian “dikuasai oleh negara” terdapat dalam pasal-pasal berikut ini:

1. Migas sebagai SDA strategis merupakan kekayaan nasional dan dikuasai oleh negara (Pasal 4 ayat 1 UU Migas);
2. Penguasaan oleh negara dimaksud diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Pasal 4 ayat 2 UU Migas);
3. Sebagai pemegang Kuasa Pertambangan, pemerintah membentuk Badan Pelaksana (Pasal 4 ayat 3 UU Migas) untuk melakukan pengendalian dan pengawasan kegiatan usaha hulu di bidang migas (Pasal 1 angka 23 *jo.* Pasal 44 ayat 2 UU Migas) dan Badan Pengatur untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM dan gas bumi dan pengangkutan gas bumi melalui pipa di bidang hilir (Pasal 1 angka 24 *jo.* Pasal 8 ayat 4, Pasal 46, dan Pasal 47 UU Migas).
4. Kepemilikan SDA tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan (Pasal 6 ayat 2).

Dengan demikian cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam artian diatur dan diselenggarakan oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam tatanan peraturan dan perundangan yang berlaku di Indonesia pihak-pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama negara adalah instansi-instansi pemerintahan dalam hal kegiatan yang berhubungan dengan pemerintahan dan politik. Dalam kegiatan usaha hanya BUMN yang diberi wewenang berdasarkan peraturan dan/atau undang-undang tertentu dapat melakukan kegiatan usaha untuk dan atas nama

¹¹ Suharsono Sagir, 1980, *Masalah-Masalah Ekonomi Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 196.

¹² Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004.

negara. Badan usaha yang bukan milik negara tidak dapat melakukan tindakan untuk dan atas nama negara.¹³

Mahkamah Konstitusi berpendapat, bentuk penguasaan tingkat pertama dan utama yang harus dilakukan negara adalah Pemerintah melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam Migas. BP Migas yang hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan, dan tidak melakukan pengelolaan langsung. Menurut Mahkamah, model hubungan BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas. Keberadaan BP Migas inkonstitusional yang menghendaki penguasaan negara yang membawa manfaat sebesar-besar bagi rakyat.¹⁴ Bahkan BP Migas telah menyebabkan terjadinya inefisiensi sehingga Migas sebagai bagian dari sumber daya alam yang seharusnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ternyata tak bisa dinikmati oleh rakyat.

Kemudian yang menjadi pertanyaan, apakah dengan pembubaran BP Migas dan mengalihkannya kepada Kementerian ada jaminan bahwa inefisiensi takkan terjadi lagi? Dalam realitasnya Pemerintah tidak memanfaatkan momentum pasca pembubaran BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi, namun justru membentuk pengganti BP Migas dengan SKK Migas yang secara substansi tidak ada bedanya, pengalihan ke SKK Migas masih membuka kemungkinan terjadi inefisiensi serta pengelolaan Migas berpotensi terdegradasinya makna penguasaan negara atas SDA 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 di bidang minyak dan gas

bumi.¹⁵ kegiatan usaha hulu yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi, dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana.¹⁶ Sedangkan tugas dan fungsi BP Migas yang bertugas mewakili negara dinyatakan di dalam Pasal 44 UU Migas:

- (1) Pengawasan terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan oleh Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3);
- (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-besar kemakmuran rakyat;
- (3) Tugas Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
 - 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.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 13 November 2012.

¹⁵ Pasal 1 angka 23 dan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

¹⁶ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

Menurut Pemohon yang menyatakan bahwa lahirnya Badan Pelaksana Migas (BP Migas) adalah atas perintah Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 44 UU Migas menjadikan seolah-olah BP Migas sama dengan negara, konsep kuasa pertambangan menjadi kabur (*obscuur*) karena mereduksi makna negara dalam frasa “dikuasai negara” yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.¹⁷ Terhadap tanggapan para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:¹⁸

- a. Bahwa BP Migas sebagai pelaksana dan pengendali kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi memiliki hak manajemen dalam kontrak kerja sama untuk dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan berdasarkan kontrak kerja sama, sedangkan Pemerintah adalah pemegang Kuasa Pertambangan (*mining right*) yang akan menetapkan syarat dan ketentuan (*terms and conditions*) dan kebijakan-kebijakan lain di bidang minyak dan gas bumi, seperti kebijakan pemanfaatan minyak dan gas bumi yang diproduksi dari kegiatan usaha hulu tersebut.
- b. Pihak yang ditunjuk sebagai pelaksana dan pengendali hulu minyak dan gas bumi tidak berbentuk BUMN, dengan tujuan agar BUMN dapat lebih fokus melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dan melakukan pengelolaan BUMN secara lebih efisien.
- c. Bahwa pembentukan BP Migas tidak dimaksudkan untuk mengalihkan kuasa pertambangan, melainkan untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dalam pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi melalui kontrak kerja sama.
- d. Pembentukan BP Migas sebagai pengendali kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi juga sebenarnya bertujuan agar negara sebagai pemegang kuasa pertambangan tidak langsung berkontrak dengan Badan Usaha (BU)/Bentuk Usaha Tetap (BUT), sehingga tidak ada

posisi yang setara antara kontraktor dengan negara, dengan demikian diharapkan dapat menghindarkan negara dari permasalahan keperdataan yang timbul dari adanya sengketa terhadap kontrak kerja sama tersebut. Di samping itu, pengalihan tugas dari Pertamina ke BP Migas bertujuan agar Pertamina dapat lebih fokus menjalankan bisnisnya sebagai BUMN.

- e. Bahwa apabila pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi tetap berada di tangan Pertamina, maka justru sangat dikhawatirkan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat tercapai, mengingat keberadaan Pertamina sebagai badan usaha yang memiliki tujuan untuk mencari keuntungan dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sehingga dibentuklah BP Migas yang berfungsi sebagai badan yang bersifat netral yang merupakan perwakilan Pemerintah dalam menandatangani kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, dan badan ini tidaklah bertujuan untuk mencari keuntungan melainkan ikut mengelola penggunaan minyak dan gas bumi bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat.

Berdasarkan tugas dan fungsi BP Migas memiliki posisi strategis bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas Migas khususnya kegiatan hulu berupa eksplorasi dan eksploitasi, Pasal 9 UU Migas menyatakan bahwa “Pihak yang secara langsung dapat mengelola sumber daya alam Migas hanya Badan Usaha (yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi serta badan usaha swasta) dan Bentuk Usaha Tetap”. Negara dalam hal ini Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam Migas pada kegiatan hulu. Menurut Mahkamah Konstitusi konstruksi hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas menurut UU Migas terdapat

¹⁷ Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 13 November 2012.

¹⁸ *Ibid.*

dua aspek penting yang harus diperhatikan, yakni: **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.

Menurut Mahkamah 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 NRI Tahun 1945. Pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas 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 adanya potensi penguasaan Migas keuntungan besar oleh bentuk hukum tetap atau badan hukum swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan.

Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) terhadap putusan Mahkamah ini, hakim konstitusi Harjono berpendapat: **Pertama**, pembentukan BP Migas tidak bertentangan dengan struktur UUD. BP Migas mempunyai kadar sebagai entitas negara yang cukup kuat karena dibentuk berdasarkan Undang-Undang, lebih-lebih lagi penunjukan Kepala BP Migas melibatkan dua lembaga negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yaitu Presiden dan DPR. **Kedua**, para Pemohon tidak dapat membuktikan secara eksplisit kerugian konstitusionalnya namun hanya merupakan konstataasi, dan Mahkamah

juga belum cukup mempertimbangkan kerugian konstitusional apa sebenarnya yang dialami para Pemohon, oleh karenanya permohonan para Pemohon tidak terbukti secara hukum dan oleh karenanya harus ditolak.

2. Akibat Hukum Pembubaran BP Migas

Ingat dengan program *talk show* empat mata yang dibawakan oleh Tukul Arwana di Trans7, yang kemudian pada tahun 2008 empat mata dilarang tampil oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang dianggap tidak layak tayang karena tidak sesuai dengan norma dan tradisi ke-Indonesia-an. Namun, justru pihak Trans7 mengakali vonis tersebut dengan mengubah nama program tersebut menjadi Bukan Empat Mata dan tetap menayangkannya. Hal ini serupa dengan yang terjadi dengan BP Migas yang dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, hanya sekedar mengganti nama (baju) BP Migas dengan SKK Migas, dengan tidak merubah substansinya. Tidak ada perbedaan yang berarti antara BP Migas dengan SKK Migas.

Secara kelembagaan BP Migas dibentuk berdasarkan Undang-Undang, karena pembentukannya melalui Undang-Undang, maka pembubarannya pun harus dengan mekanisme Undang-Undang yaitu dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya. Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Badan Pelaksana adalah dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Dasar dari pembentukan lembaga ini adalah bersumber dari kebutuhan terhadap tugas-tugas pemerintahan di bidang-bidang tertentu yang bersifat spesifik. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 menyatakan bahwa frasa-frasa terkait dengan Badan Pelaksana yang tercantum dalam UU Migas inkonstitusional, termasuk Pasal 44 UU Migas yang mengatur tugas dan fungsi BP Migas dicabut serta bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Tapi di sisi lain dalam amar putusannya menyatakan, "Fungsi dan

tugas BP Migas dilaksanakan oleh Pemerintah, *cq.* Kementerian terkait, sampai diundangkannya Undang-Undang yang baru yang mengatur hal tersebut.” Hal ini berarti amar putusan Mahkamah Konstitusi terkesan bersifat ambigu atau tidak konsisten bahkan ragu-ragu. Misalnya dalam pertimbangannya yang menyatakan, “Jikalau diasumsikan kewenangan BP Migas dikembalikan ke unit pemerintahan atau Kementerian yang terkait tetapi juga masih potensial terjadi inefisiensi”. Ini berarti walaupun diserahkan ke Kementerian terkait masih berpotensi inefisiensi, semestinya dinyatakan secara tegas kewenangan BP Migas diserahkan langsung ke BUMN yang sudah ada atau BUMN bentuk baru khusus menangani pengelolaan Migas.

BP Migas bukan badan usaha namun hanya berbentuk BHMN, sehingga tidak mempunyai aset, kedudukannya tidak dapat melibatkan secara langsung dalam kegiatan eksplorasi dan produksi migas. BP Migas tak punya sumur, kilang, tanker, truk pengangkut, dan SPBU, serta tidak bisa menjual minyak bagian negara sehingga tak bisa menjamin keamanan pasokan BBM/BBG dalam negeri. Berbeda dengan Pertamina (BUMN) yang mempunyai aset dan bisa secara langsung melakukan eksplorasi dan eksploitasi kegiatan hulu migas. Antara Badan Hukum Milik Negara (BHMN) dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdapat perbedaan yang signifikan ditinjau dari tujuan dan sifat usaha atau kegiatannya. Tujuan BUMN adalah mencari laba dan bersifat komersial, sedangkan tujuan BHMN adalah idil dan bersifat nirlaba. Persamaan antara BUMN dan BHMN adalah terletak pada modal badan hukum tersebut yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya, dari sudut doktrin kedua badan hukum tersebut telah memenuhi persyaratan materiil seperti kekayaannya yang terpisah dari kekayaan anggota organ badan hukum, tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tertentu, maupun organisasi yang teratur.¹⁹

Berdasarkan Pasal 44 UU Migas, setelah diputus bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum yang mengikat walaupun dalam putusan Mahkamah Konstitusi kewenangan BP Migas diserahkan Kementerian terkait, harus dipahami bahwa penggantinya tidak boleh sama tugas dan fungsinya dengan BP Migas, karena secara kelembagaan “Badan Pelaksana Migas” beserta tugas dan fungsinya harus dihapus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak boleh menggunakan nama, lambang atau logo, email, website dan hal-hal yang berkaitan dengan BP Migas, sampai dengan diundangkannya Undang-Undang yang baru, peraturan tersebut bukan Peraturan Presiden ataupun Keputusan Menteri.

Secara kelembagaan BP Migas, tidak lagi organ khusus pemerintah berbentuk Badan Hukum Milik Negara, keberadaan BP Migas pasca putusan Mahkamah Konstitusi berakibat hukum pada:

1. BP Migas tidak lagi melakukan pengendalian dan pengawasan kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi;
2. Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk badan pengganti BP Migas, tugas, fungsinya dan struktur/posisi kelembagaan tidak boleh sama dengan BP Migas;
3. BP Migas tidak lagi memberikan pertimbangan kepada Menteri, melaksanakan penandatanganan kontrak kerja sama, mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja, memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan, memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran, melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan kontrak kerja sama, menunjuk penjual minyak bumi dan/atau gas bumi;
4. BP Migas tidak lagi badan hukum milik negara;
5. Tidak lagi mendapatkan anggaran biaya operasional.

¹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Cetakan II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 129.

Pengaturan tentang posisi BP Migas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, semestinya menjadi perhatian, bahkan pemohon dan Mahkamah Konstitusi tidak mempersalahkan letak posisi BP Migas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Dengan tegas amar Mahkamah Konstitusi menyatakan, seluruh frasa yang berkaitan dengan Badan Pelaksana di batang tubuh dan dalam Penjelasan UU Migas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan putusan demikian, tak ada lagi landasan berpijak bagi BP Migas. Untuk menindaklanjuti pasca pembubaran BP Migas, pemerintah mengeluarkan Perpres No. 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi,²⁰ termasuk Perpres tercepat dikeluarkan, hanya dengan hitungan jam Presiden menekan Perpres tersebut. Dalam Perpres *a quo* ini tidak menyebutkan nama pengganti BP Migas Perpres ini terdapat 4 (empat) pasal dan hanya penegasan saja yang substansinya sudah dijelaskan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi. Ada 3 (tiga) poin penting dalam Perpres Nomor 95 Tahun 2012 yaitu: **Pertama**, pengalihan tugas dan fungsi kegiatan hulu minyak dan gas bumi ke menteri ESDM; **Kedua**, kontrak kerja sama yang telah ditandatangani BP Migas tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir; dan **Ketiga**, proses pengelolaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi dilanjutkan oleh Menteri ESDM.

Kekhawatiran tentang nasib kontrak sebenarnya sudah diantisipasi Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya menyatakan, “Dengan demikian segala KKS yang telah ditandatangani antara BP Migas dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, harus tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir atau pada masa yang lain sesuai dengan kesepakatan”. Kepastian kontrak juga menjadi perhatian pemerintah dengan

menerbitkan Perpres No. 95 Tahun 2012 untuk menghindari kecemasan investor dan dunia usaha. Pada hari yang sama dengan terbitnya Perpres 95, Menteri ESDM mengeluarkan Surat Keputusan No. 3135K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.²¹ Ada 6 (enam) poin yang diatur dalam SK 3135 ini. Diantara Mengalihkan pelaksanaan tugas, fungsi dan organisasi dari BP Migas kepada Satuan Kerja Sementara Pelaksana (SKSP) Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. SKSP ini bersifat sementara, hanya mengisi kekosongan hukum pasca di bubarkan BP Migas, tetapi tidak di jelaskan disampaikan kapan SKSP berlaku. Berdasarkan Kepmen Nomor 3135 badan pengganti BP Migas adalah Satuan Kerja Sementara Pelaksana (SKSP) Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Tugas, fungsi, dan organisasi SKSP, sesuai Kepmen Nomor 3135, sama dengan atau peralihan dari tugas, fungsi, dan organisasi BP Migas. Lebih ditegaskan lagi dalam poin ketiga Kepmen ini bahwa kegiatan operasional BP Migas diterapkan pada SKSP. Kegiatan operasional itu meliputi personalia, pendanaan, dan aset. SKSP berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ESDM. Ini berarti pengelolaan KKS dikembalikan kepada pemerintah.

Tentang status karyawan eks BP Migas juga dijelaskan dalam Kepmen Nomor 3135 K/08/MEM/2012 menyatakan; ”Seluruh personalia Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dialihkan kepada Satuan Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi”. Begitu juga dengan kegiatan operasional termasuk personalia, pendanaan, dan aset, penerapan sebutan jabatan-jabatan. Satuan Kerja Sementara Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

²⁰ Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 226).

²¹ Keputusan Menteri Energi dan Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3135K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Kepmen ini memberi kepastian tentang nasib karyawan, namun SK ini tak menjelaskan sampai kapan SKSP mempertahankan dan menggunakan jasa karyawan kontrak. Sesuai dengan sifatnya, pengalihan personalia, pendanaan, dan aset adalah sementara, hingga ada regulasi pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Sedangkan dalam Kepmen Nomor 3136 K/73/MEM/2012 ada lima poin yang diatur dalam SK 3136. Poin pertama adalah pengalihan para wakil kepala dan deputi BP Migas ke SKSP dengan jabatan yang sama. Pejabat dan pekerja lain juga dialihkan dengan status yang sama. Bahkan gaji, tunjangan jabatan, dan fasilitas lain yang selama ini diterima di BP Migas tak dikurangi, 'sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebelum pengalihan'. Namun, surat keputusan tersebut tidak menjelaskan sama sekali posisi Kepala BP Migas. SKSP langsung dipimpin Menteri ESDM.

Kemudian pada tahun 2013 pemerintah menerbitkan kembali Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi,²² Perpres tersebut menjelaskan lebih rinci tentang penyelenggaraan kegiatan hulu migas, isi Perpres ini pada pokoknya menjelaskan nama pengganti BP Migas yaitu Satuan Kerja Khusus (SKK) Migas, dan lahirnya komisi pengawas untuk pengendalian, pengawasan, dan evaluasi terhadap pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi oleh SKK Migas, berdasarkan Pasal 4 Perpres No. 9 Tahun 2013 Komisi Pengawas mempunyai tugas: **Pertama**, memberikan persetujuan terhadap usulan kebijakan strategis dan rencana kerja SKK Migas dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi; **Kedua**, melakukan pengendalian, pengawasan, dan evaluasi terhadap

pelaksanaan kegiatan operasional SKK Migas dalam penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi; **Ketiga**, memberikan pendapat, saran, dan tanggapan atas laporan berkala mengenai kinerja SKK Migas; **Keempat**, memberikan pertimbangan terhadap usulan pengangkatan dan pemberhentian Kepala SKK Migas; dan **Kelima**, memberikan persetujuan dalam pengangkatan dan pemberhentian pimpinan SKK Migas selain Kepala SKK Migas.

Sebagai pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013, terbit Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi,²³ Kepmen ini mengatur tentang pembinaan, mengoordinasikan, dan mengawasi penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi serta melakukan penataan mengenai tugas, susunan organisasi, kepegawaian, dan tata kerja SKK Migas.

Regulasi yang di terbitkan pemerintah pasca pembubaran BP Migas terkesan tanpa orientasi, terkesan bingung mau dibawa ke mana pengelolaan Minyak dan gas bumi ini, terlihat pada regulasi yang diterbitkan ada 2 (dua) Perpres dan 3 (tiga) Kepmen, status badan pengganti BP Migas masih bersifat sementara, mulanya badan pengganti BP Migas adalah bernama SKSP Migas (Kepmen No 3135/2012) kemudian diganti lagi dengan SKK Migas (Perpres Nomor 9 Tahun 2013), badan pengganti ini juga masih bersifat sementara sampai dengan diterbitkan undang-undang baru di bidang minyak dan gas bumi.

Kenapa bentuk produk hukum yang diterbitkan pemerintah adalah Perpres bukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan atau merevisi UU Migas. Selain payung hukumnya lebih kuat, pemerintah juga bisa mengatur materi yang lebih luas, karena

²² Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 24).

²³ Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 194).

berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan Perpu, pemerintah mungkin beranggapan proses pembuatan Perpu akan memakan waktu lama, Perpu harus mendapat persetujuan DPR dan memungkinkan untuk ditolak atau tidak mendapat persetujuan DPR, hal ini tentunya akan menimbulkan ketidakpastian serta ketidakpercayaan pelaku usaha Migas dalam berusaha di Indonesia. Tentunya bukan menjadi alasan pemerintah untuk segera merevisi UU Migas demi terciptanya kestabilan dan kepastian hukum untuk berinvestasi.

Berdasarkan regulasi yang dikeluarkan pemerintah yang terkait dengan nasib Kontrak Kerja Sama (KKS) dan Status pegawai dari BP Migas pasca pembubaran BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi beralih ke SKK Migas. Terlihat bahwa dari regulasi yang telah diterbitkan tidak ada perbedaan antara BP Migas dengan SKK Migas, nama lembaga berbeda, tetapi tugas, fungsi, organisasi, pendanaan, aset, dan personalia masih sama. Ini artinya pemerintah belum bersungguh-sungguh memperbaiki tata kelola minyak dan gas bumi. Bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Proses Perkembangan Badan Pengganti BP Migas Berdasarkan Regulasi yang Dikeluarkan Pemerintah

No.	BP Migas UU Nomor 22 Tahun 2001	SKSP Migas Perpres Nomor 95 Tahun 2012	SKK Migas Perpres Nomor 9 Tahun 2013
1.	Kepala Badan Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR dan dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden.	Satuan Kerja Sementara Pelaksana (SKSP) Kegiatan Usaha Hulu Migas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ESDM.	Kepala SKK Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri, setelah mendapatkan pertimbangan dari Komisi Pengawas. Kepala SKK bertanggungjawab langsung kepada Presiden.
2.	Badan Pelaksana terdiri atas unsur pimpinan, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administratif.	Struktur organisasinya SKSP sama dengan eks BP Migas.	Struktur Organisasi SKK Migas sebagaimana terdiri dari: Kepala, Wakil Kepala, Sekretaris, Pengawas Internal, dan Deputi, paling banyak 5 (lima) orang.
3.	BP Migas melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tugas BP Migas (Lihat Pasal 44 UU Migas) sama dengan SKK Migas.	Tugas, fungsi dan organisasi SKSP sama dengan eks BP Migas, tugas dan fungsi hanya peralihan saja.	Tugas SKK Migas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu Migas berdasarkan KKS agar pengambilan SDA Migas milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi SKK Migas sama dengan eks BP Migas (Lihat Pasal 3 Permen No. 09 Tahun 2012).

Merevisi UU Migas harus segera dan mutlak harus dilakukan, di dalam merevisi UU Migas harus di jelaskan secara tegas status badan hukum dalam mengelola minyak dan gas bumi

serta posisi dalam struktur kekuasaan negara, peran BUMN/Perusahaan Nasional, partisipasi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Migas, mengurus sumber daya alam minyak dan gas bumi

merupakan bentuk konkrit pemerintah menunaikan kewajiban konstitusional dalam menyejahterakan rakyat dengan tidak mereduksi makna “dikuasai negara” yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

C. Penutup

BP Migas memiliki posisi strategis bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas Migas khususnya kegiatan hulu berupa eksplorasi dan eksploitasi, bentuk penguasaan negara terhadap Migas oleh BP Migas hanya sebatas tindakan pengendalian dan pengawasan. 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 NRI Tahun 1945. Pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas 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.

Pembubaran BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi berakibat pada kelembagaan, Kontrak Kerja Sama dan status karyawan. Secara kelembagaan BP Migas harus dihapus dalam struktur kekuasaan negara termasuk tugas dan fungsinya, tidak boleh menggunakan nama, lambang atau logo, email, website dan hal-hal yang berkaitan dengan BP Migas, badan penggantinya BP Migas tugas dan fungsinya tidak boleh sama dengan BP Migas, tetapi dalam prakteknya pemerintah membentuk SKK Migas hanya sekedar mengganti “baju” saja, tidak ada perubahan substansinya. Terlihat bahwa dari regulasi yang telah diterbitkan tidak ada perbedaan antara BP Migas dengan SKK Migas, nama lembaga berbeda, tetapi tugas, fungsi, organisasi, pendanaan, aset, dan personalia masih sama. Ini artinya pemerintah belum bersungguh-sungguh memperbaiki tata kelola minyak dan gas bumi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Cetakan II, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad, *et al.*, 2009, *Transformasi Pertamina – Dilema antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Publik*, Galang Press, Yogyakarta.
- Sagir, Suharsono, 1980, *Masalah-Masalah Ekonomi Indonesia*, Alumnus, Bandung.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan dan Gas Bumi Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2971).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 226).

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 24).

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 194).
Keputusan Menteri Energi dan Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3135K/08/MEM/2012 tentang Pengalihan Tugas, Fungsi dan Organisasi dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

C. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 21 Desember 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 13 November 2012.