

Brief

RUU Minyak Bumi dan Gas Bumi versi Masyarakat Sipil

A. Konteks

Sejak diberlakukan pada tahun 2001, Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU 22/2001) telah tiga kali dimintakan uji meteri kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dengan masing-masing putusan: Putusan MK No. 002/PUU-I/2003, Putusan MK No. 20/PUU-V/2007, dan Putusan MK No. 36/PUU-X/2012.

Putusan MK di atas mencerminkan masalah-masalah dalam UU 22/2001, antara lain: *pertama*, UU 22/2001 menempatkan Negara pada posisi yang lemah, yaitu sebagai “kontraktor.” Hal ini bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945. *Kedua*, UU 22/2001 memperkenalkan lembaga baru bernama BP Migas yang berstatus BHMN, sehingga tidak dapat melakukan kegiatan bisnis. *Ketiga*, UU 22/2001 menyebabkan salah kelola sumber daya alam Indonesia yang menyebabkan kegagalan dalam menjadikan industri migas sebagai penyangga ketahanan energi nasional. Salah kelola migas ini ditandai dengan tiadanya *roadmap* pengelolaan dan pemanfaatan migas, adanya mafia migas, inefisiensi biaya operasional (*cost recovery*), dll. *Keempat*, UU 22/2001 menciptakan suatu kebijakan energi nasional yang cenderung sektoral dan hanya berorientasi pada aspek pendapatan, bukan pada ketahanan nasional dibidang energi. *Kelima*, UU 22/2001 melupakan kegiatan hilir dan cenderung pada kegiatan hulu migas.

B. Usulan Materi Pengaturan RUU Minyak Bumi dan Gas Bumi

RUU Minyak Bumi dan Gas Bumi (RUU Migas) versi masyarakat sipil ini mengusulkan pengaturan-pengaturan yang mencoba menjawab permasalahan UU 22/2001. Selain itu, juga berupaya mensinergikan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, prinsip transparansi dan partisipasi, dll.

1. Perencanaan Pengelolaan Minyak Bumi dan Gas Bumi.

Perencanaan memiliki peran penting dalam perlindungan dan pengelolaan minyak bumi dan gas bumi (migas) di Indonesia, yaitu: *Pertama*, pendekatan secara komprehensif kegiatan hulu dan hilir. *Kedua*, melakukan sinkronisasi berbagai rencana kebijakan pemerintah terkait dengan pemenuhan kebutuhan energi nasional. *Ketiga*, menyelaraskan kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan migas dengan kebijakan disektor lingkungan hidup, tata ruang, pertanahan, dll.

Penegasan aspek perencanaan dalam UU migas yang baru merupakan inisiatif koreksi terhadap UU 20/2001 tentang Migas dan Draft RUU Migas versi DPR yang kental dengan nuansa eksplorasi dan eksploitasi (pemanfaatan), tanpa adanya perencanaan. Selain itu, pengelolaan migas harus dilakukan melalui pendekatan komprehensif mulai dari hulu sampai hilir, yaitu mulai dari perencanaan hingga penegakan hukum. Oleh karena itu, perencanaan pengelolaan migas harus menjadi dasar pemanfaatan migas. Jadi, pada tataran implementasi, pemerintah

harus mempersiapkan instrumen perencanaan terlebih dahulu sebelum pemanfaatan.

Perencanaan ini wajib disusun pemerintah dalam rangka pengelolaan dan perlindungan migas nasional. Perencanaan disusun berdasarkan:

- a. hasil inventarisasi potensi minyak dan gas bumi;
- b. kebijakan Energi Nasional dan Rencana Umum Energi Nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang energi;
- c. Kajian Lingkungan Hidup Strategis dan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup;
- d. Rencana Tata Ruang Wilayah; dan
- e. Sebaran penduduk, kondisi geografis dan kearifan lokal.

Perencanaan ini setidaknya memuat:

- a. pemenuhan kebutuhan energi nasional dari sektor minyak dan gas bumi;
- b. pemanfaatan dan/atau pencadangan minyak dan gas bumi;
- c. pemeliharaan dan perlindungan lingkungan hidup yang terkena dampak dari kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
- d. pengendalian dan pengawasan minyak dan gas bumi; dan
- e. pengalihan kebutuhan energi dari sektor minyak dan gas bumi menjadi energi yang terbarukan.

2. Model Kelembagaan Hulu Migas

Putusan MK No.36/PUU-X/2012 menyatakan bahwa:

“Dalam menjalankan penguasaan Negara atas sumber daya alam Migas, Pemerintah melakukan tindakan pengurusan atas sumber daya alam Migas dengan memberikan konsesi kepada satu atau beberapa Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kegiatan usaha Migas pada sektor hulu, kemudian Badan Usaha Milik Negara itulah yang akan melakukan KKS dengan Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Usaha Kecil, badan hukum swasta, atau Bentuk Usaha Tetap.”

Berdasarkan Putusan MK tersebut, Negara melakukan keseluruhan pengelolaan migas. Dalam hal ini, Negara menguasai sumber daya migas sebagai kekayaan nasional. Penguasaan Negara tersebut kemudian diselenggarakan oleh Pemerintah. Penyelenggaraan oleh Pemerintah meliputi: penyelenggaraan fungsi pengaturan dan pengurusan oleh Menteri ESDM, penyelenggaraan fungsi pengelolaan oleh BUMN, dan penyelenggaraan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas.

Fungsi Pengaturan dan pengurusan dilakukan dengan penyusunan regulasi dan peraturan perundang-undangan serta pemberian izin. Fungsi Pengelolaan dilakukan oleh BUMN sebagai penerima kuasa pertambangan. Fungsi Pengawasan dilakukan terhadap kegiatan hulu dan kegiatan hilir migas.

3. Badan Pengawas

Putusan MK No.36/PUU-X/2012 dalam pertimbangannya, menyatakan bahwa pengawasan menjadi salah satu makna “penguasaan Negara” dalam Pasal 33 UUD

1945 selain mengadakan kebijakan, pengurusan, pengaturan, dan pengelolaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perubahan struktur kelembagaan tidak serta merta memberikan jaminan adanya kinerja yang efektif. Pengalaman di Negara lain menunjukkan bahwa dibutuhkan mekanisme untuk menjamin akuntabilitas terhadap publik maupun antar lembaga pemerintah jika lembaga-lembaga tersebut ingin dapat memaksimalkan efektivitasnya, serta mengurangi risiko terjadinya skandal atau konflik kepentingan. Dengan demikian pengawasan menjadi salah satu agenda utama yang harus diatur dalam UU Migas yang baru. Dalam hal melakukan pengawasan, Pemerintah yang dalam hal ini adalah Presiden mengangkat Badan Pengawas untuk melakukan pengawasan atas kegiatan usaha hulu dan hilir migas, yang dilakukan oleh BUMN Pengelola serta Badan Usaha. Badan Pengawas beranggotakan 5 (lima) orang yang meakili unsur pemerintah, masyarakat sipil, akademisi, dan dunia usaha.

4. BUMN Pengelola

Dalam melaksanakan fungsi pengelolaan migas, pemerintah melimpahkan Kuasa Pertambangan kepada BUMN Pengelola untuk melakukan fungsi pengelolaan hulu migas. Dalam hal BUMN Pengelola tidak dapat melakukan pengelolaan sendiri, maka dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha lain melalui mekanisme Kontrak Kerja Sama. BUMN Pengelola memiliki tugas menjamin kebutuhan nasional atas Migas baik untuk konsumsi maupun mendukung kegiatan ekonomi nasional dan mencari cadangan strategis Migas untuk ketahanan energi baik di dalam maupun di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas tersebut BUMN Pengelola memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di Wilayah Kerja secara intensif serta memproduksi Migas secara optimal dengan Kaidah Keteknikan yang baik dan melakukan manajemen operasi secara transparan dan akuntabel.

5. Dana Minyak dan Gas Bumi

Indonesia saat ini Indonesia mengalami permasalahan akut dalam hal kemandirian dan ketahanan energi, antara lain:¹

- a. Masih bergantung pada minyak sebagai sumber energi utama. Padahal cadangan minyak terus menurun karena minimnya kegiatan eksplorasi yang berhasil menemukan cadangan dalam jumlah besar.
- b. Tidak memiliki cadangan strategis minyak nasional (*strategic reserve*) yang dapat mengamankan pasokan apabila terjadi perang.
- c. Cadangan BBM Indonesia hanya sampai 18 hari, sedangkan kebutuhan BBM terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan industri nasional.
- d. Saat ini kapasitas kilang nasional hanya 1 juta barrel sehari, sedangkan kebutuhan lebih dari 1,2 juta barel perhari.
- e. Cadangan gas bumi, meskipun besar, belum dapat disalurkan seluruhnya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena minimnya fasilitas. Hal ini juga yang menghambat program diversifikasi energi yaitu konversi BBM ke BBG.

¹ Suyitno Patmosukismo, *Politik Hukum Pengelolaan Industri Migas Indonesia dikaitkan dengan Kemandirian dan Ketahanan Energi dalam Pembangunan Perekonomian Nasional*. PT Fikahati Aneska, Jakarta: 2011. Hal. 252.

Oleh karena itu, perlu didorong adanya Dana Migas yang ditujukan untuk:

- a. mengembangkan energi bersih dan terbarukan;
- b. mengembangkan infrastruktur migas; dan
- c. kegiatan yang berkaitan dengan pencarian cadangan migas baru.

6. Domestic Market Obligation (DMO)

Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 membatalkan Pasal 22 ayat (1) UU 22/2001. MK berpendapat bahwa frasa “paling banyak” dalam Pasal tersebut berarti hanya ada pagu atas (patokan persentase tertinggi) tanpa memberikan batasan pagu terendah, hal ini berpotensi digunakan oleh pelaku usaha untuk menyerahkan DMO bagiannya dengan persentase serendah-rendahnya. Hal ini bertentangan dengan prinsip Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Untuk itu, ketentuan DMO:

- a. harus diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan migas dalam negeri;
- b. besaran DMO ditetapkan oleh Pemerintah 5 (lima) tahun sekali dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

7. Dana Cadangan

Pengalaman negara-negara maju menunjukkan bahwa menabung dana hasil sumber daya alam tidak terbarukan dapat menghasilkan manfaat yang lebih berjangka panjang daripada membelanjakannya untuk jangka pendek.² Hal ini dapat memperpanjang manfaat finansial dari ekstraksi migas melampaui masa beroperasinya ladang migas tersebut, sehingga menciptakan keadilan antar-generasi. Dana migas ini diperuntukkan sebagai modal pembangunan pada saat cadangan Migas telah habis dieksploitasi.

8. Cost Recovery

Dengan model kelembagaan hulu migas yang baru, *cost recovery* dilakukan oleh BUMN Pengelola. RUU ini menekankan pada aspek transparansi *cost recovery*. Ketertutupan dalam penentuan dan perincian *cost recovery* selama ini ditengarai memberi peluang terjadinya praktek-praktek kolusi dan korupsi sebagaimana terafirmasi dalam temuan pemeriksaan BPK pada tahun 2013 dimana ditemukan biaya penyimpangan pembayaran *cost recovery* sebesar USD 221,5 juta atau Rp. 2,25 triliun pada periode 2010-2012.³ Penerapan transparansi merupakan kunci untuk meningkatkan akuntabilitas perhitungan *cost recovery* yang dibayarkan kepada kontraktor KKS.

Selain itu, mengenai biaya-biaya operasi apa saja yang bisa di-*recover*, RUU ini mengusulkan agar biaya pengelolaan lingkungan hidup tidak dimasukkan agar perusahaan migas terdorong untuk benar-benar mengelola lingkungannya dengan

² *Natural Resource Fund Governance: The essentials*. NRG & Columbia Center on Sustainable Investment. New York: 2014. Hal. 12

³ Martha Thertina, Ninis Chairunnisa dan EFRI R. BPK Temukan *Cost Recovery* Ilegal. <http://www.tempo.co/read/news/2013/08/18/063505202/BPK-Temukan-Cost-Recovery-Ilegal-Rp-225-Triliun>, diakses pada 17 Februari 2015.

baik. Apabila terjadi pencemaran/kerusakan lingkungan hidup, perusahaan lah yang akan bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan dan biaya pemulihan lingkungan sesuai dengan asas *polluters pays principle* yang diatur di UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan instrumen hukum internasional.

9. Participating Interest

Masalah yang kerap terjadi pada *participating interest* adalah daerah tidak mampu mengambil keseluruhan hak *participating interest*, kecuali mereka menggandeng swasta (asing). Hal ini membuat tujuan adanya *participating interest*, yaitu untuk melibatkan, serta memberikan manfaat kepada pemerintah daerah, perusahaan daerah dan warga lokal menjadi tidak tercapai. RUU ini mendorong agar BUMD dapat meminjam kepada lembaga pembiayaan seperti Pusat Investasi Pemerintah atau menerbitkan obligasi untuk menghimpun dana dari masyarakat. Selain itu, BUMD yang dapat mengambil *participating interest* adalah BUMD yang kepemilikan modalnya 100% dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

10. Perlindungan Atas Dampak Kegiatan Migas

Kegiatan migas memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap berbagai bidang kehidupan. Oleh karena itu, RUU ini mendorong perlindungan atas dampak kegiatan migas yang ditunjukkan pada aspek:

- a. Kesehatan dan keselamatan kerja;
- b. Lingkungan hidup;
- c. Pengadaan tanah.

Dalam hal pengadaan tanah, RUU ini juga memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat mengingat masyarakat adat memiliki keterikatan yang kuat terhadap tanah ulayatnya. bagi masyarakat adat, tanah ulayat tidak hanya sebagai tempat tinggal saja, tetapi juga sebagai tempat peribadatan, sumber mata pencaharian serta bagian dari budaya dan warisan leluhur yang harus dipertahankan dan dilestarikan. Perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat dapat mengurangi konflik horizontal dan vertikal yang kerap terjadi.

11. Sistem Informasi dan Partisipasi

Salah satu persoalan tata kelola dalam UU 22/2001 adalah belum adanya jaminan bagi keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan migas di Indonesia. Padahal dalam dinamika kehidupan bernegara saat ini, aspek keterbukaan informasi dan partisipasi sudah menjadi elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik. Oleh karena ini, RUU ini mendorong penguatan aspek keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dan perlindungan migas.