

Aspek Kelembagaan Konstitusional dalam Pengelolaan Migas Nasional¹

Marwan Batubara, IRESS

Wacana dan upaya pembentukan UU Migas baru telah mengemuka sejak ditetapkannya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada Desember 2004. Pada keputusan tersebut MK menyatakan bahwa ada tiga pasal UU Migas No.22/2001 yang bertentangan dengan UUD 1945. Keinginan untuk membentuk UU Migas baru tersebut telah digagas oleh Komisi VII DPR RI yang telah menyiapkan draft RUU Migas sebagai inisiatif DPR RI pada tahun 2008/2009.

Pada November 2012, atas gugatan yang diajukan oleh sejumlah ormas dan perseorangan, kembali MK menetapkan bahwa sekitar 14 pasal dalam UU Migas No.22/2001 bertentangan dengan UUD 1945. Dalam amar putusannya MK membubarkan BP Migas dan lembaga penggantinya akan ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang akan diatur dalam UU Migas baru. Ternyata RUU Migas yang telah disiapkan oleh DPR pada 2009 tersebut tidak berhasil ditetapkan menjadi UU oleh DPR periode 2009-2014.

Memperhatikan hal-hal di atas, maka sangat mendesak bagi pemerintah dan DPR untuk segera menetapkan UU Migas yang baru. Disamping karena ada 17 pasal dalam UU Migas No.22/2001 yang inkonstitusional, penetapan UU Migas “lama” tersebut juga tak lepas dari intervensi dan tekanan asing yang mensyaratkan dilakukannya “perubahan struktural” yang merugikan negara dalam berbagai UU/peraturan dan UU Migas, pada saat menerima bantuan IMF dan BD guna mengatasi krisis moneter 1997/1998.

Ternyata memang pengaturan dan pengelolaan sektor migas nasional berada dalam kondisi yang sangat liberal. Dominasi nasional melalui BUMN seperti Pertamina dan PGN sangat rendah, hanya sekitar 20% saja. Dalam hal ini, BUMN kita masih sangat jauh untuk berperan menjadi tuan di negara sendiri. Bahkan dalam aturan yang ada, BUMN-BUMN milik rakyat diperlakukan cenderung sama dengan perusahaan-perusahaan asing di negara sendiri.

Padahal Pasal 33 UUD 1945 telah mengamanatkan agar pengelolaan SDA migas nasional dilakukan oleh BUMN-BUMN kita melalui ketentuan yang terkait dengan penguasaan yang harus dipegang oleh negara. Negara berdaulat atas SDA migas yang dimiliki melalui 5 aspek kekuasaan berupa pembuatan kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan.

Salah satu aspek penting yang hilang dari penguasaan negara dalam UU Migas No.22/2001 adalah aspek pengelolaan, yang seharusnya berada di tangan BUMN yang memang didesain untuk mampu melakukan berbagai aksi korporasi dan kepentingan bisnis. Selama UU Migas No.22/2001 dijalankan, pengelolaan SDA Migas beralih kepada kontraktor-kontraktor asing melalui lembaga negara yang bernama BP Migas. Hal ini terjadi karena BP Migas hanya berstatus sebagai BHMN dan tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan kegiatan yang terkait dengan pengelolaan aset secara bisnis.

Karena pentingnya aspek pengelolaan dalam eksploitasi SDA migas nasional, maka lembaga negara yang berperan untuk melakukannya sangat penting untuk diatur dan ditetapkan dalam UU Migas baru. Tidak ada alternatif lain, sebagaimana telah diatur dalam UU No.8/1971 tentang pengelolaan migas, lembaga tersebut harus ditetapkan dengan mengacu kepada amanat Pasal 33 UUD 1945, yaitu harus berbentuk BUMN.

¹ Disampaikan pada Seminar Kelembagaan Pengelolaan Migas, 4 Maret 2015 di Ruang GBHN, MPR RI, Senayan, Jakarta.

Selanjutnya, jika saat ini kita telah mempunyai Pertamina sebagai BUMN pengelola SDA Migas nasional, apakah masih diperlukan pembentukan BUMN baru untuk menjalankan peran yang selama ini dilakukan oleh BP/SKK Migas? Apakah tidak selayaknya peran tersebut dijalankan oleh Pertamina, sebagaimana telah dijalankan sebelumnya di bawah ketentuan UU No.8/1971, dengan membentuk sebuah direktorat baru yang menjalankan fungsi-fungsi kontraktual dan bisnis dengan para kontraktor asing?

Tampaknya aspek kelembagaan terkait pengelolaan SDA migas kita menjadi sangat penting untuk diatur secara seksama dan objektif dalam UU Migas baru. Untuk itu, alokasi peran dan fungsi terkait lima aspek penguasaan negara, yakni membuat kebijakan, mengurus, mengatur, mengelola dan mengawasi, diantara lembaga-lembaga negara berupa Pemerintah/KESDM/KemKeu, DPR, BPK, BUMN, dll., harus harus dikaji dan ditetapkan sejalan dengan konstitusi dan kepentingan strategis nasional.

Sehubungan dengan hal di atas, maka pembahasan tentang aspek kelembagaan dalam UU Migas baru sangat mendesak dan penting untuk diketahui publik dan dikaji secara mendalam. IRESS tidak ingin masalah ini dibahas secara terbatas atau bahkan tertutup, karena adanya kepentingan asing, lembaga dan kontraktor tertentu atau pihak-pihak yang pro-asing, termasuk karena besarnya dana yang dimiliki untuk mempengaruhi publik, sekaligus untuk mencapai tujuan yang tidak sesuai konstitusi dan kepentingan strategis nasional.

Oleh sebab itu, IRESS menganggap perlu untuk mengangkat isu kelembagaan dalam RUU Migas tersebut dalam sebuah atau rentetan acara diskusi dan seminar. Diharapkan, hasil yang diperoleh dari diskusi dan seminar diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif dan konsep kelembagaan yang tepat dan sesuai dengan konstitusi, untuk dapat menjadi masukan dalam penetapan UU Migas yang baru.

Konsep Penguasaan Negara dalam Konstitusi

Berdasarkan amar putusan MK No.36/2012, disebutkan bahwa Pasal 33 UUD 1945, menghendaki penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, “pengertian dikuasai oleh negara” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945.

Menurut Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 penguasaan unit produksi yang mengendalikan hajat hidup orang banyak hanyalah dilakukan oleh negara, dengan kata lain di monopoli oleh negara. Amanat yang terkandung didalamnya merupakan jaminan negara untuk menyejahterakan rakyat. Menurut MK, penguasaan oleh negara bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan alam. Secara kolektif, rakyat yang dikonstruksikan oleh UUD 1945 memegang kedaulatan dan menguasai sumber daya dengan memberikan mandat kepada negara menjalankan lima aspek penting berikut:

- Mengadakan **kebijakan**, oleh pemerintah;
- **Mengurus** berupa mengeluarkan ijin dan lisensi dan konsesi, oleh pemerintah;
- **Mengatur** berupa membuat peraturan, oleh pemerintah dan DPR;
- **Mengelola**, memiliki saham dan terlibat dalam manajemen, oleh BUMN;
- **Mengawasi**, oleh pemerintah dan DPR.

Penguasaan oleh negara artinya, negara melakukan pengelolaan secara langsung atas migas sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber migas tersebut. Penguasaan pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan.

Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, maupun manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka melalui BUMN, negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber migas. Dengan pengelolaan secara

langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat.

Karena itu, dalam praktik penguasaan negara atas migas, pemerintah harus melakukan tindakan pengurusan dengan memberikan konsesi kepada satu atau beberapa BUMN untuk **mengelola** kegiatan usaha migas pada sektor hulu hingga hilir. BUMN-lah yang selanjutnya akan melakukan KKS dengan BUMD, koperasi, usaha kecil, badan hukum swasta, atau bentuk usaha tetap (perusahaan asing). Dengan model seperti itu, ke-5 aspek penguasaan negara yang menjadi amanat Pasal 33 UUD 1945, sepenuhnya terlaksana.

Aspek Kelembagaan: Pertarungan Kedaulatan

Ternyata, bentuk dan peran lembaga yang mengelola sumber-sumber daya alam milik negara Indonesia merupakan hal yang terus diperdebatkan hingga sekarang. Perdebatan atau pertarungan untuk mengatur siapa atau lembaga mana yang memegang kedaulatan SDA tercermin pada terjadinya perubahan undang-undang yang mengatur hal tersebut dari satu pemerintah ke pemerintah lain. Hal terpenting dalam kedaulatan SDA adalah siapa atau entitas usaha mana yang mempunyai hak menguasai dan memiliki hak ekonomi (economic right) atau kuasa pertambangan (KP) atas SDA negara tersebut.

Meskipun telah merdeka, hingga 1960 hak ekonomi SDA Indonesia masih berada di tangan penjajah, terutama Belanda dan AS. Namun merebaknya nasionalisme dan upaya penguasaan SDA oleh BUMN di Timur Tengah dan Amerika Latin pada tahun 1950-an mendorong pemimpin Indonesia melakukan hal yang sama. Hal ini ditandai dengan mosi Tengku M. Hasan pada 1958 yang melahirkan UU Nomor 44 Prp. 1960 tentang Migas. Pasal 2 UU tersebut menyatakan: *Segala bahan galian migas yg ada di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai negara*. Sedang dalam pasal 3 dinyatakan: *Pertambangan hanya dikuasai negara. Usaha pertambangan migas diusahakan oleh Perusahaan Negara (BUMN) semata-mata*.

Peran BUMN dalam UU No.44 Prp. 1960 diperkuat pula dengan ditetapkannya UU No.8/1971 tentang Perusahaan Pertambangan Migas. Dalam UU ini dinyatakan (Pasal 11): *Kepada perusahaan (Pertamina) disediakan seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan migas. Kepada Perusahaan diberikan KP yang batas2 wilayahnya dan syarat2nya ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri*.

Disayangkan, upaya penguasaan negara melalui BUMN yang susah payah diraih tersebut, karena pengaruh asing, kembali lepas dengan ditetapkannya UU Migas No.22/2001. Dalam UU ini, antara lain dinyatakan Menteri menetapkan Badan Usaha yang diberi wewenang melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pada wilayah kerja (Pasal 12). Disini, hak ekonomi/KP wilayah kerja tersebut justru dialihkan kepada kontraktor (asing dan swasta). Kegiatan usaha oleh Badan Usaha atau kontraktor dilaksanakan melalui kerjasama dengan Badan Pelaksana (BP Migas). Namun dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, terbuka kesempatan untuk mengembalikan penguasaan KP tersebut kembali kepada BUMN.

Lembaga Pengelola Migas ke Depan

Bagaimanakah struktur kelembagaan migas yang ideal ke depan? Untuk itu perlu diperhatikan adanya fungsi-fungsi kebijakan, regulasi dan komersial dalam pengelolaan migas, dan bagaimana hal tersebut diimplementasikan di banyak negara. Sasaran yang akan dicapai antara lain adalah agar parameter-parameter *check and balance* berjalan dengan baik, konflik kepentingan dan KKN hilang, NOC/BUMN fokus pada kegiatan monetisasi hidrokarbon, serta pengaturan yang baik kepada BUMN dan badan usaha hulu lainnya oleh lembaga milik pemerintah.

Dari ketiga fungsi kebijakan, regulatori dan komersial pengelolaan migas, diharapkan BUMN fokus untuk menjalankan fungsi komersial dan sebagian aspek regulatori/kontraktual. Karena itu Kementerian KESDM memegang peranan sangat penting untuk memastikan kegiatan pengelolaan gas sepanjang rantai bisnis berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, termasuk optimasi peranan migas sebagai strategic tool. KESDM memegang peran dalam fungsi kebijakan, sebagian fungsi regulatori, pembinaan usaha hulu, pembinaan usaha hilir, pemberian izin, mengatur harga jual produk, melakukan pengawasan, kordinasi, dll.

Saat ini tercatat ada 2 alternatif lembaga pengelola yang sedang diwacanakan yakni, Pertamina dan BUMN baru. Dalam hal ini, IRESS menganggap pembentukan BUMN baru mungkin tidak relevan, tetapi Pertamina-lah yang seharusnya ditunjuk. Hal ini antara lain didasarkan pada pengalaman masa lalu. Untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan kepentingan strategis negara, beberapa perusahaan minyak negara yang berdiri sejak 1950 seperti PTMRI Sumut, PTMRI Cepu, Permira Sumsel digabung menjadi Permigan dan Pertamina, lalu berubah lagi menjadi Pertamina dan Permina, dan terakhir pada 1968 berubah menjadi satu perusahaan tunggal yakni Pertamina.

Selain itu, banyak perusahaan migas dunia yang sudah sangat besar, demi penguasaan bisnis hulu hingga hilir dan pertimbangan strategis, melakukan merger, seperti Exxon dengan Mobil, Total dengan ELF, Conoco dengan Phillips, dsb. Selain itu, ada pula negara yang menerapkan kebijakan mempertkuat NOC demi penguasaan sumber-sumber migas atau kebutuhan ketahanan energi, seperti Petronas Malaysia, PTT Thailand, dll. Jika ukuran kapital dan lingkup bisnis Pertamina demikian kecil dibanding Exxon, Total, atau hanya sekitar seperlima dibanding Petronas, mengapa pula Indonesia harus membentuk BUMN baru? Apalagi jika niat tersebut untuk mengakomodasi kepentingan yang tidak relevan.

Pertamina harus diberi mandat memegang hak ekonomi atau KP migas agar dengan itu cadangan migas negara dapat dimonetisasi, masuk dalam neraca perusahaan dan digunakan untuk berbagai aksi korporasi. Dengan begitu, Pertamina akan tumbuh menjadi lebih besar dan dapat meningkatkan porsi produksinya dari sekitar 18% saat ini untuk dominan secara domestik dan berkiprah pula secara global, sehingga akan mampu mendatangkan manfaat bagi kemakmuran rakyat. Jika BUMN kedua dibentuk maka monetisasi aset tidak optimal dan target dominasi nasional tidak tercapai. Apalagi, pembentukan BUMN kedua butuh tambahan sumberdaya berupa infrastruktur, SDM, dana, dll., sehingga menciptakan inefisiensi.

Selama ini masalah KKN di Pertamina sangat mempengaruhi penyelenggara negara bersikap dan membuat sistem/peraturan di sektor migas, tetapi luput membedakan permasalahan yang terjadi, apakah pada sistem atau subjek pelaku. Pada masa lalu KKN memang marak terjadi oleh subjek pelaku. Tetapi langkah korektif yang dilakukan adalah membongkar sistem/peraturan yang relatif lebih baik (UU No.8/1971) dan menggantinya dengan sistem yang sangat liberal (UU No.22/2001). Langkah tersebut tentu saja tidak tepat, dan karena itu diharapkan tidak lagi terjadi dalam pembentukan UU Migas baru.

Jika bicara praktek KKN, sebenarnya hal tersebut tidak saja di Pertamina, tetapi terjadi pula di BP Migas dan SKK Migas, sehingga solusi masalah kelembagaan memang harus membedakan sistem/peraturan dengan subjek pelaku. IRESS menganggap, karena konsisten dengan Pasal 33 UUD 1945, sistem/peraturan tentang kelembagaan yang ada pada UU No.8/1971 sudah memadai untuk diterapkan dengan berbagai perbaikan. Guna mencegah terjadinya KKN oleh para subjek pelaku, maka sistem/peraturan tersebut perlu ditambah dengan aturan tata kelola (*governance*) korporasi yang lebih baik. Untuk itu melalui UU atau PP, pemerintah dapat menetapkan Pertamina sebagai *non-listed public company* (NLPC). []