

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Regulasi Production Sharing Contract

Cut Asmaul Husna TR

Universitas Malikussaleh Kampus Bukit Indah
Jl. Jawa Padang Sakti, Kecamatan Muara Satu-Lhokseumawe
E-mail:cut_notariat@yahoo.co.id

Naskah diterima: 10/11/2012 revisi: 12/11/2012 disetujui: 13/11/2012

Abstrak

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 berimplikasi terhadap regulasi *production sharing contract*. Hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap telah menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat, padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Beberapa kondisi yang jauh dari optimal, industri migas Indonesia masih sangat tergantung pada dominasi asing. Dikaitkan dengan kondisi kekinian di Aceh, besarnya kucuran dana bagi hasil migas, tidak menunjukkan adanya penurunan angka kemiskinan

Kata kunci: Putusan MK, Regulasi, *Production Sharing Contract*

Abstract

After the Constitutional Court ruling has implications for regulatory 36/PUU-X/2012 production sharing contract. Relationship between BP Migas (state) with the Business Entity or Permanent Establishment has put the state's position and business entities or permanent establishments that manage oil and gas in an equal position. As a result, the state lost discretion to make regulations for the benefit of the people, but the state, as a representation of the people in the control of natural resources should have the discretion to make rules that benefit the overall prosperity of the people. Some of the conditions are far from optimal, Indonesian oil and gas industry is still heavily dependent on foreign domination. Associated with the conditions present in Aceh, the amount of funding for oil and gas shares, did not show a decrease in the poverty rate

Keywords: *Constitutional Court, Regulation, Production Sharing Contract*

PENDAHULUAN

Penulisan ini beranjak dari pemahaman awal bahwa berlimpahnya sumber daya alam di Aceh tidak menyebabkan angka pertumbuhan ekonomi lebih tinggi atau tingkat kemiskinan yang rendah. Melimpahnya sumber daya alam tidak selalu berarti menurunnya tingkat kemiskinan dan mungkin bias berdampak negatif terhadap daya saing maupun tatalaksana pemerintahan. Di Aceh, kabupaten-kabupaten dengan tingkat penerimaan yang tinggi bukan berarti bebas dari kemiskinan.

Jika kita memosisikan negara dan rakyat tanpa ada kalimat lanjutannya maka kita sudah menempatkan pemikiran Machiavelian dimana rakyat (selalu) dibawah penindasan penguasa dan tidak ada sedikitpun peranan yang diberikan kepada rakyat untuk “berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah”. Dalam konteks alam pikiran Machiavelian, tidak ada sedikitpun keinginan (niat) untuk memberikan hak (*rights*) kepada rakyat untuk “bertanya” sekalipun mengenai haknya, apalagi meminta bagian untuk keadilan bagi haknya itu. Dalam alam pikiran ini hanya satu yang dibolehkan bagi rakyat yaitu kewajiban (*obligation*) dalam bentuk ketaatan buta (*blind compliance*) kepada sang penguasa.

Berangkat dari pemahaman di atas, gagasan otonomi daerah mengindikasikan adanya gagasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status otonomi tanpa adanya kontrol secara langsung oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, secara konseptual, otonomi daerah memiliki kecenderungan menjadi sama dengan kebebasan daerah dalam menentukan nasibnya sendiri atau sama dengan demokrasi daerah. Pada tingkat selanjutnya, bahkan otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga sekaligus mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan

demos (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-varianya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum) sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.

Penjelasan mengenai konsep pemerintahan daerah dimulai dari pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan atau pembagian kekuasaan atau urusan pemerintahan negara (*devision of power*). John Locke sebagaimana dikutip oleh SF Marbun dan Mahfud MD mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (kemanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).

Agar terwujud semua itu, negara mencoba melakukan pembangunan nasional yang tentu saja memerlukan berbagai macam sarana dan prasarana. Salah satunya adalah dengan melakukan pembangunan hukum yang baik. Hal itu dapat dimulai dari tingkat yang paling rendah sekalipun, misalnya, dari tingkat pedesaan. Hal ini sesuai dengan apa yang pernah dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja, bahwa hukum tidak hanya sebagai kaidah, tetapi juga sebagai sarana pembangunan.

Tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kualitas hidup dan kehidupan rakyat secara berkelanjutan antar generasi (*inter-temporal*). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa transformasi sosial adalah perubahan hidup dan kehidupan rakyat menuju kualitas yang lebih baik melalui peningkatan kapasitas masyarakat. Tujuan pembangunan berupa transformasi sosial menjadi penting dalam kaitan dengan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam yang tidak terbarukan seperti sumber daya migas, yang merupakan kesempatan dan harapan untuk mencapai transformasi sosial.

PEMBAHASAN

A. *Production Sharing Contract* (Kontrak Kerja Sama/KKS)

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam baik *renewable* dan *non renewable* merupakan sumber daya yang esensial bagi kelangsungan hidup manusia. Salah satu sumberdaya alam yang kita miliki adalah migas yang termasuk dalam golongan sumber daya *non renewable* yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional. Sektor migas merupakan salah satu andalan untuk mendapatkan devisa dalam rangka kelangsungan pembangunan negara.

Untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan, maka pemerintah menentukan bentuk kerjasama antara modal asing dan modal nasional yang menguntungkan bagi Indonesia. Bentuk kerjasama ini berwujud *production sharing contract* (Kontrak Kerja Sama/KKS). Pasal 1 butir 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menyebutkan kontrak kerja sama adalah “kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerjasama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Prinsip *production sharing contract* merupakan prinsip yang mengatur pembagian hasil yang diperoleh dari eksplorasi dan eksploitasi migas. Prinsip-prinsip dasar *production sharing contract* dibuat untuk mengatasi permasalahan keterbatasan modal, teknologi dan sumberdaya manusia yang dihadapi oleh Indonesia khususnya dalam menjalankan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan migas. Bagi Indonesia sendiri, investasi asing diharapkan dapat membantu untuk mewujudkan potensi ekonomi yang ada seperti kekayaan alam dan melimpahnya tenaga kerja menjadi kekuatan ekonomi yang nyata, melalui penanaman modal asing.

Sifat strategis, vital dan tidak terbarukan sumber daya alam migas, maka dalam pengelolaannya harus maksimal sejalan dengan amanah konstitusi Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya yang merumuskan: “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, dan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Tujuan penguasaan oleh negara adalah untuk dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kekayaan alam Indonesia yang sangat luas dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia merupakan salah satu penunjang pembangunan di Indonesia. Makna dikuasai oleh negara tidak pernah ada penjelasan resmi. Menurut Bagir Manan, dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki oleh negara. Hal ini merupakan kesepakatan yang bertalian dengan konsep *domein* yang dipergunakan pada masa kolonial Hindia Belanda.

Beberapa kondisi yang jauh dari optimal, lebih dari 67 tahun merdeka tetapi industri migas Indonesia masih sangat tergantung pada dominasi asing (sekitar 90% produksi migas dihasilkan kontraktor asing). Oleh karena itu, pemerintah sebagai Pemegang Kuasa Pertambangan menentukan kebijakan dan melakukan perusahaan terhadap migas untuk mencapai tujuan yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001 menyatakan bahwa penguasaan atas migas tetap berada pada negara, namun pelaksanaannya diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No. 22 Tahun 2001, Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.

Production sharing contract hanya diberikan kepada kegiatan usaha hulu. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, maka para pihak yang terkait dalam *production sharing contract* adalah Pertamina dan Kontraktor. Kontraktor itu dapat berasal dari kontraktor dalam negeri dan luar negeri. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, para pihak yang terkait dalam *production sharing contract*, yaitu negara yang diwakili oleh Badan Pelaksana (BP) Migas. Sedangkan pihak kedua atau kontraktornya adalah Badan Usaha (BU) dan atau Badan Usaha Tetap (BUT).

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 migas. Fungsi Badan Pelaksana ini adalah melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha hulu agar pengambilan sumber daya alam migas milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tugas Badan Pelaksana diatur dalam Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 jo. Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun

2002. Tugas Badan Pelaksana, yaitu: memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran wilayah kerja serta kontrak kerja sama; melaksanakan penandatanganan kontrak kerja sama; mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan; memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan, selain yang tercantum pada angka 3 di atas; memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran; melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan kontrak kerja sama; dan menunjuk penjual minyak bumi dan/atau gas bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Dari ketujuh hal di atas maka tugas penandatanganan *production sharing contract* merupakan tugas yang paling penting, karena dengan adanya penandatanganan kontrak itu akan menimbulkan hak dan kewajiban para pihak. Memperhatikan konsepsi BP Migas menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam migas, BP Migas merupakan organ pemerintah yang khusus, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN) memiliki posisi strategis bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas migas khususnya kegiatan hulu (ekplorasi dan eksploitasi), yaitu fungsi pengendalian dan pengawasan yang dimulai dari perencanaan, penandatanganan kontrak dengan badan usaha, pengembangan wilayah kerja, persetujuan atas rencana kerja dan anggaran badan usaha, monitoring pelaksanaan kontrak kerja serta menunjuk penjual migas bagian negara kepada badan hukum lain.

Oleh karena BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam migas, maka negara dalam hal ini pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam migas pada kegiatan hulu. Dengan demikian konstruksi hubungan antara negara dan sumber daya alam migas menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 dilakukan oleh Pemerintah selaku pemegang Kuasa Pertambangan yang dilaksanakan oleh BP Migas. Dalam hal ini, BP Migas melakukan fungsi penguasaan negara berupa tindakan pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan migas yang dilakukan oleh Badan Hukum yang dapat berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, usaha kecil atau badan hukum swasta maupun Bentuk Usaha Tetap.

B. Dana Bagi Hasil Migas di Aceh

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), merupakan awal dari babak baru dalam tata hubungan antara Pemerintah Pusat dan Aceh. Dalam perspektif yuridis bermakna bahwa Aceh berpeluang untuk menata kembali kehidupan masyarakat dalam segala aspek, termasuk institusi politik, pemerintahan, sosial, ekonomi, dan hukum. Penataan dimaksud dalam upaya mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan, masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur lahir dan bathin.

Pemberlakuan UUPA adalah sejarah panjang setelah solidaritas kemerdekaan RI, rakyat Aceh terpinggirkan. Aceh tidak mendapatkan porsi yang semestinya. Aceh memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi dibandingkan wilayah lain di Indonesia. Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita yang tinggi, pada dasarnya merupakan hasil dari cadangan migas di Pantai Timur. Kemiskinan di Aceh disebabkan oleh kemiskinan struktural. Paska UUPA, kontribusi migas terhadap APBA sangat besar. Kontribusi dana bagi hasil minyak dan gas bumi (migas) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) pada tahun 2007 Rp. 2,2 triliun mencapai 40,04%. Besaran dana perimbangan (termasuk dari migas) yang diterima Aceh tahun 2006 Rp 2,4 triliun dan tahun 2005 Rp 1,0 triliun. Pada tahun 2011 kontribusi dana bagi hasil migas mencapai 1,7 juta barel. Lifting migas tersebut sebagian besar dihasilkan dari eksplorasi migas di beberapa lokasi di Aceh yang dilakukan sejumlah perusahaan, termasuk ExxonMobil Oil.

Apabila kita mencoba mengaitkan dengan kondisi Aceh terkini, besarnya kucuran dana bagi hasil migas, tidak menunjukkan adanya penurunan angka kemiskinan, yang terlihat secara empiris adanya kesenjangan sosial dan ekonomi yang begitu terasa. Negara-negara yang sangat bergantung pada sumber daya alam sebagai sumber pendapatan dan komoditas ekspornya seringkali mengalami pertumbuhan ekonomi yang lambat sehingga berdampak pada meluasnya kemiskinan. Masalah-masalah pemerintahan dalam kondisi ekonomi yang demikian mengakibatkan tingginya tingkat korupsi dan menciptakan pemerintah yang lemah dan tidak bertanggung jawab. Undang-undang beserta perangkat aturan di bawahnya telah mengatur sedemikian rupa, namun dalam pelaksanaan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan keuangan daerah masih rendah, seiring dengan semakin meningkatnya penerimaan daerah.

Terlepas dari tarik-ulur kepentingan dan friksi yang berkembang dalam hal permasalahan dana bagi hasil migas di Aceh, besarnya anggaran yang diberikan Pemerintah Pusat ke Aceh, melalui dana bagi hasil migas perlu dicatat sebagai tingginya komitmen Pemerintah Pusat terhadap pembangunan kesejahteraan Aceh. Sejatinya, komitmen Pemerintah Pusat direspon positif oleh jajaran birokrasi Pemerintah Aceh, dengan mengimplementasikannya bagi penciptaan keadilan dan kesejahteraan masyarakat Aceh seluruhnya. Dengan semangat era otonomi sekarang ini, kucuran dana yang melimpah dari pusat untuk daerah telah melahirkan “*raja-raja*” kecil yang tirani dan korup.

C. Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012

Perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh: I. Pimpinan Pusat Muhammadiyah sebagai Pemohon I; II. Lajnah Siyasiyah Hizbut Tahrir Indonesia, sebagai Pemohon II; III. Pimpinan Pusat Persatuan Ummat Islam, sebagai Pemohon III; dan sampai Pemohon XLII memberi kuasa kepada Advokat dan Pembela Umum, yang tergabung dalam Tim Majelis Hukum dan Hak Asasi Manusia Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Adapun amar putusan sebagai berikut: Mahkamah berwenang mengadili permohonan para pemohon; Para pemohon memiliki kedudukan hukum atau legal standing untuk mengajukan permohonan *a quo*; Pokok permohonan para pemohon beralasan hukum untuk sebagian.

Menyatakan; mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian; Pasal 1, angka 23, Pasal 4 ayat 3, Pasal 41 ayat 2, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 ayat 1, Pasal 59 huruf A, Pasal 61, dan Pasal 63 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia 1945; Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat 3, Pasal 41 ayat 2, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 ayat 1, Pasal 59 huruf A, Pasal 61 dan Pasal 63 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Frasa dengan Badan Pelaksana dalam Pasal 11 ayat 1, frasa melalui Badan Pelaksana dalam Pasal 20 ayat 3, ...Seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan Undang Undang

Dasar Negara Republik Indonesia 1945; Seluruh hal yang berkaitan dengan Badan Pelaksana dalam penjelasan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Fungsi dan tugas Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh pemerintah Cq kementerian terkait sampai diundangkannya undang undang yang baru yang mengatur hal tersebut.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Mahkamah telah memberi makna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 mengenai pengujian UU Migas, yang menyatakan bahwa, "...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 putusan tersebut Mahkamah mempertimbangkan bahwa, "...pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya Mahkamah menimbang bahwa Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 mengkonstruksikan hubungan antar negara dengan badan usaha yang melakukan pengelolaan Migas dengan hubungan keperdataan dalam bentuk Kontrak Kerja Sama (KKS). Dalam KKS, BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan yaitu menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang

mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Dalam hal ini ketika kontrak telah ditandatangani, negara menjadi terikat pada isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas sepanjang dikonstruksi dalam bentuk KKS antara BP Migas selaku Badan Hukum Milik Negara sebagai pihak Pemerintah atau yang mewakili Pemerintah dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.22 Tahun 2001 adalah bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi.

D. Implikasi Putusan MK Terhadap Regulasi *Production Sharing Contracts*

Dalam perkembangan suatu negara, pada mulanya hanya merupakan suatu negara yang mempunyai kewajiban sebagai penjaga malam (*nacht wakerstaat*), yaitu sebagai penjaga ketertiban dan keamanan dalam suatu masyarakat. Seiring dengan perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah pikiran tentang konsepsi negara hukum, yaitu konsepsi negara yang pada mulanya sebagai penjaga malam berubah menjadi suatu pemikiran negara kesejahteraan (*welvaarstaat, welfare state*) yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang membubarkan BP Migas Nasional karena menyalahi konstitusi sangat tepat. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi diharapkan regulasi kontrak migas nasional akan mengalami perubahan secara bertahap yang mengacu pada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini berarti, semua fungsi dan tugas BP Migas yang tercantum dalam *production sharing contract* akan

dijalankan oleh pemerintah, dalam hal ini kementerian terkait, hingga ada undang-undang baru yang mengatur hal tersebut. Saat ini, presiden telah mengeluarkan Perpres Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dalam Perpres itu disebutkan pembentukan Satuan Kerja Sementara Pelaksanaan Kegiatan Hulu Migas. Salah satu regulasi yang tertulis dalam perpres tersebut yakni aturan mengenai alih fungsi dan tugas BP Migas kepada Kementerian Energi Sumber Daya Mineral. Setelah pembubaran BP Migas, segatinya negara mengambil alih dan menjamin seluruh kontrak yang ada agar menjamin kepastian hukum usaha hulu migas.

Salah satu tujuan negara yang terpenting adalah pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Terkait putusan Mahkamah Kontitusi, Pemerintah Aceh harus mampu menghidupkan kembali sejumlah provit di Aceh yang berhenti operasi karena ketiadaan bahan baku/bahan bakar gas. Apabila dikaji *production sharing contract*, salah satu klausula yang tercantum dalam *production sharing contract* adalah kontraktor wajib memenuhi kebutuhan minyak dan gas bumi dalam negeri (*Domestic Mobilization Obligation=DOM*) secara proporsional. Dalam *production sharing contract* dituangkan, yaitu: "*CONTRACTOR Shall: after commercial production commences, fulfill its obligation to wards the supply of the domestic market in Indonesia. CONTRACTOR agrees to sell and deliver to BP Migas a portion of the share of the crude oil to which CONTRACTOR is entitled pursuant to clauses X and Y.*"

Kewajiban DMO *Contractor* ditentukan dalam jumlah yang proporsional antara tingkat produksi setelah dikurangi *First Tranche Petroleum*, hak atas hasil produksi dan tingkat kebutuhan domestik. Harga minyak dan gas bumi untuk DMO biasanya dijual dengan harga berkisar 25% untuk minyak dan gas bumi yang dihasilkan dari laut dalam dan 15% untuk minyak dan gas bumi yang dihasilkan dari produksi non-laut dalam dari harga pasar rata-rata tahunan. Setelah menilai produksi yang diperdagangkan, *Contractor* berkewajiban memenuhi persediaan pasar dalam negeri Indonesia. Nilai dari minyak mentah tersebut akan disampaikan dan dijual di bawah 25%.

Dalam melaksanakan kewajiban klausula di atas khususnya di Aceh, EMOI mengalami kendala. Seperti diketahui EMOI merupakan pemasok utama gas untuk pabrik LNG, PT. ARUN, NGL, Co, PT. AAF, PT. PIM, PT.KKA (yang sudah lama tidak beroperasi). Namun setelah lebih dari 30 tahun ditambang dan memberi sumbangan devisa sangat besar bagi keuangan Indonesia, cadangan gas alam

semakin menurun. Dari 5 (lima) pabrik yang ada di Aceh Utara, 3 (tiga) pabrik sekarang ini PT. AAF, PT. PIM, PT.KKA harus berhenti beroperasi disebabkan tidak pasokan gas dari EMOI.

Apabila diperbandingkan *production sharing contract* di Malaysia maka latar belakang disahkan Petroleum Development Act 1974, (Act 144) disebabkan telah didirikan Perbadanan Minyak Malaysia pada tanggal 17 Agustus 1974 yang diberi nama Petronas (*Petroleum Nasional Berhad*). Alasan pendirian Petronas pada saat itu disebabkan pada tahun 1973 merupakan tahun larangan ekspor minyak OPEC. Peta perminyakan di Malaysia tidak seluas yang dimiliki oleh Indonesia. Sentral penghasil minyak di Malaysia saat ini adalah di East Coast Peninsula menghadap laut Cina Selatan, *off-coast* Terengganu dan *off-coast* Sabah. Terengganu menghasilkan sekitar 70% Crude Oil Malaysia dan dilaksanakan oleh Esso Production Sharing Malaysia (EPMI) yang merupakan kerja sama ExxonMobil dan Petronas Carigali dengan Production Sharing 50 : 50.

Menurut V.K. Moorthy, Negara Malaysia mengadopsi model *Production Sharing Contract* dari Indonesia. V.K. Moorthy berpendapat bahwa "*As Stated earlier on. Malaysia had adopted the model of the Indonesian Production Sharing Contract for exploration and development ventures by foreign companies. Malaysia has no specific law that spells the terms upon which those foreign companies are engaged in petroleum exploration and development. (There is also no law on the invitation of tenders for "contract areas" to undertake exploration and development).*"

Di Malaysia, hak dan kewajiban para pihak (Petronas dan *the Oil Companies*) di dalam kontrak dituangkan sebagai berikut: *The Oil Contractor shall furnish all the necessary risk capital including technical assistance in the exploration of oil or gas. Cost recovery will only be allowed if oil or gas is discovered, and even then it shall be limited to a maximum of 40% of the production per annum. The remaining production, after deduction of the percentage for cost recovery, shall be split in the ratio of 65 : 35 with the bigger share going to the Government of its Oil Company. This ratio is subject to negotiation between the Government and the Oil Company and Government may very well have a large take...*"

Negara Malaysia melaksanakan *production sharing contract* disebabkan untuk mengatasi permasalahan keterbatasan teknologi sama halnya dengan Indonesia. Malaysia berhasil menjalin kerjasama dengan menggunakan *capital cost* dan teknologi dari perusahaan Oil Giants (ExxonMobil Exploration and Production Malaysia, Inc) dari tanggal 8 Desember 1976.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Pemerintah menjadikan semangat putusan Mahkamah Konstitusi sebagai acuan memperbaiki pengelolaan migas dalam negeri dan regulasi *production sharing contract* yang mengatur hak dan kewajiban yang seimbang antara Indonesia dan asing. Regulasi kontrak migas nasional akan mengalami perubahan secara bertahap yang mengacu pada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi membubarkan BP Migas karena bertentangan dengan UUD 1945 dan UU No.22 Tahun 2001 Migas yang membuka liberalisasi pengelolaan migas dinilai sudah sangat tepat. Segala hal yang berkaitan dengan Badan Pelaksana dalam UU 22 Tahun 2001 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Untuk mengantisipasi beberapa kemungkinan *production sharing contract*. Pemerintah mensahkan Perpres Nomor 95 Tahun 2012. Salah satu bentuk regulasi mengalihfungsikan dan tugas BP Migas kepada Kementerian Energi Sumber Daya Mineral. Kaitannya dengan kondisi Aceh, besarnya anggaran yang diberikan Pemerintah Pusat ke Aceh melalui dana bagi hasil migas sebagai tingginya komitmen Pemerintah Pusat terhadap pembangunan kesejahteraan Aceh.

B. Saran

Solusi permasalahan yang dapat ditawarkan bahwa setiap perusahaan migas yang beroperasi dalam wilayah kerja kabupaten/kota harus melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota dapat mengajukan kebijakan-kebijakan yang pro rakyat terutama untuk pembukaan lapangan kerja baru bagi para pengangguran dan kebijakan lainnya yang lebih menitikberatkan kepada *community development*. Dengan regulasi *production sharing contract*, Pemerintah Pusat dapat menghidupkan kembali tiga proyek vital di Lhokseumawe PT. AAF, PT. KKA, dan PT. PIM. Selanjutnya diupayakan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang pertambangan migas. Kedepannya, Pemerintah harus lebih serius menggarap sektor ini, persiapan regulasi yang tegas dan mengikat, strategi jangka panjang dan pendek serta yang paling penting hasilnya secara nyata dapat dirasakan oleh masyarakat.

Tulisan ini akan diakhiri dengan "*Bilamana dunia dianggap sebagai sesuatu yang sangat berharga, maka sesungguhnya pahala Allah swt adalah lebih berharga*

dan lebih mulia. Bilamana dirimu digigit oleh kekejaman masa, maka janganlah kamu mengadu kepada manusia. Dan janganlah kamu meminta selain kepada Allah Tuhan yang Maha penolong, yang Maha Tahu dan yang Maha Benar. Karena seandainya kamu hidup dan kamu telah berkeliling dari belahan barat sampai ke belahan timur, maka tentu kamu tidak menemukan seorangpun yang mampu membuat orang lain bahagia atau sengsara.” (Hikmah mutiara Sayyidina Hussain Ra)

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2001, "Hak penguasaan Negara atas Bahan Galian Pertambangan Dalam Prospektif Otonomi Daerah", *Makalah Disajikan Pada Seminar Nasional, Diselenggarakan oleh Universitas Hasanuddin, Pemda Provinsi Sulawesi Selatan dan PT. ICO Serako*, Makasar.
- Erman Rajagukguk, 1994. *Indonesianisasi Saham*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Institute for Natural Resources*, 2007, *Environmental and Forestry Analysis (INEFs)*, "SDA Aceh dibawa Kemana," *Haba Geutanyo*, Banda Aceh, Juli.
- Mahfud MD, 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, 1982. *Theory of Local Government*, New Delhi: Starling Publisher Private Limited.
- Mehlum, Halvor, Moene, K. dan Torvik, R, 2006, "Institutions and the Resource Course", *The Economic Journal*, v116, i508, Januari.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1986. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Aksara.
- Romli Atmasasmita, 2003, "Hubungan Negara Dan Masyarakat Dalam Konteks Perlindungan Hak Asasi Manusia," *Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI*, Denpasar, 14 - 18 Juli.
- SF. Marbun dan Mahfud MD, 2000. *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sarundajang, 2001. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan.

Solly Lubis, 2003, "Masalah-Masalah Hukum Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah,"
*Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema
"Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" Diselenggarakan
Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional*

Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 - 18 Juli.

V.K. Moorthy, 1984, "*Law and Policy for Accelerating Petroleum Exploration and
Development in Malaysia*", *Malaysian Current Law Journal*, Kuala Lumpur, 2
CLJ, 1984.

World Bank. "Kajian kemiskinan di Aceh Tahun 2008, *Dampak Konflik, Tsunami
dan Rekonstruksi terhadap Kemiskinan di Aceh.*