

KEPASTIAN HUKUM TENTANG PERIZINAN KEGIATAN HULU MINYAK DAN GAS BUMI TERKAIT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU DI INDONESIA

Rusydi Arlond Bakar
RusydiBakar@gmail.com

Abstract

In many public discuss, published in some media, the regulatory of natural sources is under serenity, which is characterized by numerous licenses activity for several porpoises the same of working area, giving an impact on the legal certainty of licensed.

This dissertation research is expected to provide , a, to know the implementation impact of the upstream oil and gas activities in the field that is appointed by Minister of Energy and Mineral Resources as the authority of oil and gas in Indonesia based on National reg no 22 of the 2001 related to several act sector regulation, b, to find out the Cause of the overlapping of permits related to upstream oil and gas activities in the field, c, to find alternative solution in the form of suggestion on constraint , concerning matters pertaining to arrange the Government legal permit of upstream oil and gas activities in order to provide legal certainty in the upstream oil and gas business license in Indonesia.

This research is conducted by normative research method by reviewing all applicable laws and regulations related to upstream oil and gas activities, and conducting the sample test in order to enrich the results of the research by observing facts about the current situation in the region of the Indonesian law.

Conclusion of the research are : a, Implication of licensing for upstream oil and Gas activities through the signing of the PSC (Production Sharing Contract) which is set under the law number 22 Year 2001 on oil and Gas very vulnerable to the ocured of duplication of permit in a similar working area, and legal implications encountered in the types of sector regulations that also effect on the upstream oil and gas activities there are approximately 87 other types of sector regulations that also effect on the upstream oil and gas activities must be also comp the by the investors., even though they have been signing the PSC . Lots of regulations that apply in work area which was not coordinated, cause of the overlapping of license in the same work area both fellow actors oil and gas activities as well as activities in other sectors so that the trigger of conflict of interest of the same time there is not yet regulation at the level of law.

Regulating the scaled priority of utilization, so this condition encourages the creation of duplication of permits permissions granted to contractors of natural resources activity I n the same area. Current license of upstream oil and gas activities is a non systemik permit since all licensed from other sectors haven't confirmed in the licensed given through the production hiring contract , all of those have an impact on the emergence of legal uncertainty in the field.

Keywords ; legal permit, upstream oil and gas activities, production sharing contract

Bab I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Eksplorasi Minyak Bumi menurut Benny Lubiantara¹ bahwa untuk pertama kalinya tahun 1885 di daerah Telaga Said, Langkat, Sumatera, ditemukan minyak secara komersial oleh A. Z. Zilijker. Penemuan potensi minyak tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah Belanda dengan cara izin pengelolaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi kepada beberapa perusahaan asing. Sementara dalam literature lain, Metta Dharsamaputera² memberikan informasi bahwa Bataafsche Petroleum Maatschappij yang disingkat BPM merupakan anak perusahaan Royal Dutch Shell yang mengelola tambang temuan Aelko Zylker. tersebut.

Dengan penemuan dan beroperasinya Royal Dutch Shell dalam kegiatan pertambangan minyak di Indonesia pada era tersebut pemerintah kolonial menggunakan momentum tersebut untuk mendirikan perusahaan minyak Belanda Royal Shell pada tahun 1890, sehingga akibat terjadinya ekspansi, kegiatan eksplorasi dan eksploitasi membuat pemerintah Belanda memberlakukan undang-undang pemerintah Hindia Belanda yang dikenal dengan Indische Mijn wet disingkat dengan IMW. Peraturan ini menjadi dasar hukum diberlakukannya konsesi minyak yang dikenal dengan nama Konsesi Kontrak 5A.

Indische Mijn Wet adalah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk mengelola pertambangan bahan galian mineral yang bernilai ekonomi

tinggi dan strategis seperti logam, batubara, permata dan minyak bumi.

Sebagaimana dapat dilihat pada pasal 5 a IMW yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Pemerintah Hindia Belanda mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi.
- b. Penyelidikan dan eksploitasi itu dapat dilakukan sendiri dan mengadakan kontrak dengan perusahaan minyak dalam bentuk kontrak 5A atau lazim disebut dengan system konsesi.³

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Indonesia menjadi negara yang berdaulat sehingga sejak kemerdekaan tersebut dirancang beberapa pemikiran pengendalian pertambangan yang disesuaikan dengan maksud didirikannya bangsa Negara Indonesia.

Berdasarkan semangat tersebut pendiri bangsa ini telah meletakkan landasan konstitusional yang mengatur maksud dan tujuan pengelolaan sumber daya alam di wilayah kesatuan Negara Republik Indonesia melalui pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang merumuskan sebagai berikut dalam ayat (3) : 'Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat'

Dalam konsep pengelolaan tata ruang, M Daud Silalahi⁴ menyatakan bahwa implementasi pasal 33 UUD-RI 1945 memberikan kewenangan pada negara untuk mengatur peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa termasuk pula terhadap perbuatan hukum antara orang dengan

¹ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak MIGAS*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2012, hal 39

² Metta Dharmasaputra, *Wajah Baru industri Migas Indonesia*, Kata Data, Jakarta, hal 117

³ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal 23

⁴ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2001, hal 79

bumi air dan ruang angkasa hal ini sesuai dijelaskan oleh pasal 33 ayat 3 UUD -RI 1945.

Kewenangan negara yang diberikan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 yang implemantasinya ditegaskan melalui Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 memberikan pemahaman bagi pengambil kebijakan bahwa negara berperan dalam 4 (empat) hal yaitu :

1. Tindakan pengurusan (bestuurdad), negara berwenang mencabut dan memberikan perizinan (verguning) , lisensi dan konsesi.
2. Tindakan pengatura (regeleendaad) melalui kewenangan legislasi DPR (dewan Perwakilan Rakyat) , Pemerintah dan regulasi pemerintah.
3. Tindakan pengelolaan (beheersdaad) dengan kepemilikan saham (share holding) dan atau keterlibatan dalam manajemen BUMN (Badan Usaha Milik Negara) serta,
4. Tindakan pengawasan, pengendalian dan pengawasan atas penguasaan sumber daya alam
Dilakukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Dengan landasan konstitusional tersebut diatas yaitu pasal 33 UUD RI dapat dipahami bahwa semua pengelolaan dan kebijakan yang akan diterapkan pada pengelolaan sumber daya alam Indonesia termasuk kegiata usaha hulu Minyak dan Gas Bumi harus berorientasi pada kepentingan rakyat.

Pada periode kepemimpinan Ibnu Sutowo selaku Direkur Utama Pertamina yang mengelola kontrak karya terhadap kegiatan hulu minyak dan gas bumi di Indonesia merasa perlu bersikap untuk memperkenalkan pada pengelola kegiatan

hulu minyak dan gas bumi melalui kontrak hasil bagi produksi minyak. Menurut Benny Lubiantara⁵, pada kontrak bagi hasil tersebut, Pemerintah bukan hanya menerima hasil penjualan dari hasil produksi minyak tetapi juga mempunyai kewenangan manajemen dalam pengelolaan hasil produksi minyak dan gas bumi. Sehingga dibuatlah ketentuan untuk memberlakukan pola bagi hasil yang dikenal dengan pola PSC (*Production Sharing Contract*).

Pembahasan yang dilakukan dalam penelitian ini secara konsepsional dibatasi pada keadaan yang berlaku saat ini mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan yang berkaitan saat ini dengan kegiatan hulu minyak dan gas bumi di lapangan yang fokusnya pada tiga parameter, yaitu, pertama, apa lingkup kegiatan yang diberikan, ke dua, bagaimana negara memberikan kewenangan tersebut , ke tiga, bagaimana negara mengawasi kewenangan yang diberikan tersebut.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan hulu minyak dan gas bumi adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bumi beserta semua peraturan-peraturan pemerintah yang mengikuti dan menjadi acuan teknis operasionil atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut.

Dalam menentukan siapa yang ditunjuk sebagai pelakukegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi pada suatu wilayah kerja kegiatan menuer undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Pasal 12 Penawaran wilayah kerja sebagaimana dimaksud :

ayat (1) dilakukan oleh Menteri. Ayat(3) Menteri menetapkan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi dan

⁵ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, , Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2012, hal 44-49

eksploitasi pada wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2). Pada pasal 4 ayat (2) Peraturan pemerintah nomor 35 Tahun 2004 menyatakan bahwa Penawaran Wilayah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa penawaran melalui lelang atau penawaran langsung.

Secara teknis hal mana juga diatur implementasinya, Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2004 merupakan ketentuan tentang kegiatan usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi memberikan ketentuan bahwa Menteri menetapkan pelaku usaha sector tersebut pada suatu wilayah kerja melalui penawaran langsung atau melalui lelang yang dirumuskan sebagai berikut :Menteri menetapkan badan usaha atau bentuk usaha tetap sebagai kontraktor yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Hulu pada wilayah kerja sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (1).

Pelaksanaan pengawasan terhadap ditaatinya semua ketentuan pertauran yang berlaku di Indonesia dilaksanakan oleh badan pelaksana yang diatur oleh pasal 44 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi jo Bab IX Pasal 86 Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 Tentang kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa :

- (1) Pembinaan terhadap kegiatan usaha hulu dilakukan oleh Pemerintah yang dilaksanakan oleh Menteri
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :
 - a. Penyelenggaraan urusan pemerintah dibidang kegiatan Usaha Hulu;
 - b. Penetapan kebijakan mengenai kegiatan usaha hulu berdasarkan cadangan dan potensi sumber daya minyak dan gas bumi yang dimiliki, kemampuan produksi kebutuhan Bahan bakar Minyak dan Gas Bumi dalam negeri, penguasaan teknologi, aspek

lingkungan dan pelestarian lingkungan hidup; kemampuan nasional dan kebijakan pembangunan.;

(3).Tanggung jawab kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha hulu terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada Menteri;

(4).Kegiatan Usaha Hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama antara Badan Pelaksana dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.;

5.Badan Pelaksana melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (4).

(6)Dalam melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), Badan Pelaksana berwenang menandatangani Kontrak lain yang terkait dengan Kontrak Kerja Sama;

(7)Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), dilakukan oleh Badan Pelaksana melalui pengendalian manajemen atas pelaksanaan Kontrak Kerja Sama.

Namun pada pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa

Tanggung jawab kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berada pada departemen yang bidang tugas dan kewenangannya meliputi kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dan departemen lain yang terkait.

Pengaturan yang melibatkan kewenangan pengawasan pada banyak pihak, sementara nilai investasi dalam kegiatan sumur hulu minyak dan gas bumi merupakan nilai yang cukup besar, oleh

karenanya potensi faktor Tarik menarik kepentingan di lapangan yang disebabkan banyaknya pengaturan sectoral yang bersinggungan dengan kegiatan hulu minyak dan gas bumi di lapangan akan menjadi potensi timbulnya ketidak pastian perizinan kegiatan hulu minyak dan gas bumi yang dipayungi oleh kontrak bagi hasil yang ditetapkan oleh Menteri Energi Sumber Daya Mineral.

Akibat dari keadaan pengaturan yang demikian , para pelaksana kegiatan hulu minyak dan gas bumi dalam implementasi di lapangan sering menghadapi berbagai masalah baik ditemuinya duplikasi perizinan , duplikasi penguasaan lahan dan berlalutnya waktu pengurusan izin sectoral yang harus diselesaikan, terjadinya konflik pemanfaatan kawasan dan atau lahan yang mempunyai izin dalam kepentingan lain di lapangan.

B. Rumusan masalah

Banyaknya masalah yang harus dijawab terhadap terciptanya kepastian hukum pada proses kegiatan usaha pertambangan , peneliti hanya membatasi pada hal sebagai berikut :

1. Bagaimana akibat implementasi Perizinan kegiatan Hulu Minyak dan gas Bumi yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 terkait banyaknya peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Mengapa terjadi tumpang tindih dalam penerbitan perizinan pada suatu wilayah kerja/lapangan kegiatan hulu minyak dan gas bumi di Indonesia.
3. Bagaimana kepastian hukum I perizinan pengelolaan kegiatan huluminyak dan gas bumi dengan banyaknya ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Bab II. Metode Penelitian

Penelitian akan dilakukan dengan menggunakan metode normatif mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan yang saat ini menjadi acuan kelancaran kegiatan operasional usaha pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia. Namun sebagaimana dirumuskan dalam permasalahan terdapat ketidak pastian hukum atas suatu perizinan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi (Migas) yang dimiliki oleh kegiatan pertambangan hulu minyak dan gas bumi.

Bab III Kerangka teori A. Teori yang berkaitan dengan kewenangan.

Masalah kewenangan merupakan suatu persoalan yang akan memberikan pengaruh pada berlangsungnya suatu kebijakan karena dengan kewenangan yang dimiliki akan selalu diikuti oleh beberapa langkah implementasi kewenangan tersebut, sehingga hal ini akan menimbulkan kebijakan-kebijakan yang akan memberikan pengaruh pada tindak operasionil yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Teori kewenangan dalam konteks pemerintahan bertujuan menciptakan terwujudnya pelaksanaan hukum publik secara baik sehingga diharapkan dapat memenuhi asas umum penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik.

Menurut Sirajudin Didik Sukriono, Didik, Winardi⁶, bahwa penertiban tindakan perizinan dan berbagai pelayanan publik pada masyarakat merupakan pekerjaan administrasi yang berhubungan dengan rakyat, sehingga pelanggaran dan penyalahgunaan semua ketentuan tersebut akan berdampak pada kemashalatan orang

⁶ Sirajuddin, Sukriono, Didik, Winardi, Hukum Pelayanan Publik, Setara Press, Malang, 2012, hal 35

banyak. Menurut HD Stout yang dirangkum oleh H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani⁷ menyatakan bahwa : Kewenangan adalah aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam publik. Pandangan HD Stout ini,dijelaskan oleh Aminuddin Ilmar : Wewenang merupakan suatu pengertian yang berasal dari organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hukum publik.⁸

Dalam pemahaman HD Stout, kewenangan tersebut mengandung tiga element pokok , yaitu :

- a. Adanya aturan hukum
- b. Adanya elemen pemerintah
- c. Adanya sifat hubungan hukum

Peneliti berpendapat bahwa kewenangan sesungguhnya timbul karena adanya hukum yang diterapkan melalui seperangkat perundang-undangan , adanya pemerintah yang mempunyai hak mengatur serta adanya hubungan hukum atas kegiatan sosial kemasyarakatan ,sesungguhnya penerapan dan pelaksanaan kewenangan Pemerintah merupakan wujud kemampuan dari pelaksanaan hukum tertulis yang diberlakukan dalam public yang dikenal sebagai hukum positif

B. Teori Kepastian Hukum

Teori ini digunakan dalam meneliti permasalahan karena semua kegiatan hulu minyak dan gas bumi merupakan kegiatan yang beresiko investasi besar, sebagaimana dituangkan dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal , dijelaskan oleh Salim H.S. Budi Sutrisno ,

⁷ H Salim dan Erlis Septani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian thesis dan Disertasi, Rajawali Press, Jakarta,2013, hal 183

⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Predenamedia Group, Jakarta, 2012, hal 103

bahwa kegiatan investasi harus dipayungi dalam hal :

- a. Kepastian hukum
- b. Transparansi
- c. Tidak membeda-bedakan investor

Memberikan perlakuan yang sama kepada investor dalam dan luar negeri.

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi merupakan kegiatan penanaman modal yang bersifat investasi besar dan sangat perlu pemerintah memperhatikan kepastian hukum yang menyangku iklim investasi tersebut. Tujuan hukum adalah keadilan dan kemanfaatan, maka masalah kepastian hukum adalah salah satu prasyarat yang harus diupayakan agar manfaat dan keadilan dapat dijamin oleh adanya hukum . Fachmi⁹ mengutip Jeremy Bentham menyatakan bahwa tujuan hukum adalah kepastian hukum dan keadilan.

Bahkan Bentham menambahkan termasuk untuk mewujudkan perdamaian dan kebahagiaan (*peace and happiness*).Sumber nafkah, kemakmuran,kesetaraan dan rasa aman, semakin sempurna keempat tujuan tersebut, makin besar kebahagiaan sosial keseluruhan , khususnya kebahagiaan yang tergantung pada hukum . Keadilan adalah suatu yang abstrak bahkan sulit diatur oleh alat ukur apapun dengan apa yang dinamakan “rasa keadilan masyarakat. oleh Bentham, peneliti juga memberikan pendapat dari pandangan J.M Otto¹⁰ yang menyatakan bahwa :

“ *Legal certainty is an important concept in legal doctrine. It refers to the predictability of rules that apply in a certain case as well as*

⁹ Fachmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum*, , PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, hal 293.

¹⁰ Jan Michael Otto, *Toward and Analytical Framework Real Legal Certainty and Its explanatory Factors from The book : Implementation of Law in the People's Republic of China*, di edit oleh Jianfu Chen, Yuwen Li & J. M. Otto printed in Netherlands Pages.

to the legal interpretation an application of such rules by the judiciary and other law enforcement authorities. In this sense, legal certainty has a strict legal meaning. In developing and transitional countries the lack of legal certainty is often perceived as a major problem. But the greater problem is that, even if there were a formal legal certainty, it would often remain highly unlikely that government institutions and individuals would pay much attention to it. Under such condition, citizens do not benefit much just from legal certainty. What they need is real legal certainty. Real legal certainty, then, may be defined as the chances that in a given situation :

- There are clear, consistent and accessible legal rules, issued or acknowledged by or on behalf of the state.
- The government institutions apply these rules consistently and themselves comply with them
- Most citizens in principle confirm to such rules
- In the course of dispute settlement, independent and impartial judges apply such rules consistently, and
- Their judicial decisions are actually put into practice

Real legal certainty thus presupposes a society and a state that are strongly oriented toward a legal system and a legal system that has succeeded in being the major normative frame of reference and maintaining a high degree of autonomy toward both state and society. The notion of real certainty broken down into the abovementioned components, may constitute a helpful instrument in the study of implementation of law.

Dengan mengambil pandangan para ahli tersebut, kepastian hukum sesungguhnya merupakan konsep penting dalam doktrin hukum.

C. Analisa Ekonomi Terhadap Hukum

Perkembangan ekonomi akan memberikan pengaruh kepada perkembangan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Richard Allen Posner¹¹ memberikan pertimbangan pada suatu kebijakan ekonomi yang mengarah pada efisiensi dan efektifitas yang dikenal dengan *Wealth maximation theory of justice* yang menyatakan bahwa :

“ *The economic value of something is how much some one is willing to pay for it*

Posner mendefinisikan efisiensi dengan mengatakan :...” *the term efficiency, when used as in this book to denote that allocation of resources in which value is maximated*”

Pendapatnya lebih lanjut, Posner menginginkan suatu kebijakan dalam memutuskan suatu perkara dalam kegiatan ekonomi. Dalam hal ini ilmu ekonomi digunakan sebagai ilmu bantu atau sebagai alat atau sarana untuk memahami dan memecahkan persoalan hukum. Disini lahir pendekatan economic analysis of law yang akan memberikan dampak pada rasa keadilan.

Posner¹² berpendapat agar ahli hukum tidak berhenti pada hak-hak normative, tetapi mulai dengan pendekatan kuantitatif, statistik. Analisis ekonomi akan amat membantu dalam upaya pembahasan hukum. Investasi dilakukan oleh suatu kegiatan usaha dimanapun dan dalam bentuk apapun dan bertujuan untuk memperoleh hasil nilai (value), sehingga proses yang dilakukan dikelola sedemikian rupa dengan pada nilai, efisiensi proses dibawah naungan kepastian hukum sehingga diharapkan hasil yang diperoleh optima dari kegiatan investasi optimal.

¹¹ Richard Allen Posner, *Economic Analysis of Law*, Fifth Edition A Division of Aspen Publishers, New York, hal 12-13

¹² *ibid*

Bab IV

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pembahasan untuk mengetahui bagaimana dampak implementasi pengaturan tentang perizinan kegiatan usaha pengelolaan hulu minyak dan gas bumi yang diatur sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bumi adalah pertama-tama menginventarisir seluruh peraturan yang telah menjadi hukum positif dan masih berlaku di wilayah hukum Republik Indonesia dan berkaitan langsung dengan kegiatan hulu minyak dan gas bumi di Indonesia. Namun mempertimbangkan besarnya lingkup regulasi yang terkait serta keterbatasan waktu peneliti, focus pembahasan lebih diarahkan pada keadaan yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

A. Kegiatan Hulu Minyak dan gas Bumi dalam Perspektif Pengaturan

Sesuai hierarki tingkat perundang-undangan yang ada, peraturan yang mengatur kegiatan hulu minyak dan gas bumi diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bumi yang terdiri dari 14 bab dan diurai menjadi 67 Pasal yang keseluruhan isinya memberikan pengaturan yang dimulai dari azas dan tujuan pengelolaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi.

Pada pelaksanaan operasional yang lebih teknis dalam mengatur tata kelola kegiatan hulu minyak dan gas bumi pemerintah telah menerbitkan

(1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Pelaksanaan proses seleksi pelaksanaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi, pemerintah melalui Kementerian Energi dan Sumber daya Mineral telah menerbitkan

pula Peraturan nomor 29 Tahun 2017 kontraktor dalam mengelola suatu wilayah kerja menerbitkan

(2) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 040 tahun 2006 Tentang Cara Penetapan dan penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi, dan

(3) Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2602 K/23/MEM/2006 tentang Penetapan Wilayah Kerja Minyak dan gas Bumi, Bentuk Kontrak Kerja Sama dan Ketentuan Pokok Kerja Sama (*term and Condition*) serta mekanisme Penawaran Wilayah kerja dalam penawaran Wilayah Kerja Minyak dan gas Bumi yang telah disempurnakan dengan

(4) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan tersebut sampai saat ini menjadi payung yang sangat penting sebagai acuan pengelolaan kegiatan hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia.

Sesuai perkembangan terakhir khususnya tentang survey umum untuk mencari wilayah kerja saat ini telah diterbitkan suatu peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)_Republik Indonesia sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 tahun 2017 tentang Perizinan Pada kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi. Yang dimaksud izin survey didefinisikan sesuai dengan butir 13 (tiga belas) Bab 1 Ketentuan Umum yang menyatakan bahwa : “ Izin survey adalah izin yang diberikan kepada Pemegang Izin untuk melakukan survey umum di wilayah terbuka Minyak dan gas Bumi atau Survey ke luar wilayah kerja Minyak dan Gas Bumi.”

Pada peraturan menteri tersebut sesuai Pasal 4 ayat 1, menyatakan bahwa :

Izin survey sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a , Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 tahun 2017 meliputi kegiatan

- a. Survey Umum Minyak dan gas Konvensional
- b. Survey Umum Migas non Konvensional
- c. Survey keluar wilayah kerja Minyak dan Gas Bumi Konvensional
- d. Survey keluar wilayah kerja Minyak dan Gas Bumi Non Konvensional

Sesuai definisi seperti yang diuraikan pada butir 4 Bab 1 Ketentuan Umum Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 tahun 2017 tentang Perizinan Pada kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi tentang Perizinan Pada kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi, menerangkan bahwa :

“ Survey umum adalah kegiatan lapangan yang meliputi pengumpulan data, analisi, dan penyajian data yang berhubungan dengan informasi kondisi geologi untuk memperkirakan letak dan potensi sumber daya minyak dan gas bumi di luar wilayah kerja”

Dengan ketentuan tersebut jelas bahwa Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 tahun 2017 tentang Perizinan Pada kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi tidak menyentuh penyederhanaan kompleksitas pelaksanaan perizinan untuk pelaku kegiatan hulu minyak dan gas bumi sebagaimana diatur oleh Pasal 12 Undang-Undang Nomor 21 tentang Minyak dan Gas Bumi jo Pasal 6 Peraturan Pemerintah nomor 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi .

B. Implikasi Terhadap Pelaksanaan Kewenangan /Perizinan .

Analisa implikasi terhadap peraturan regulasi perizinan kegiatan hulu minyak dan gas bumi yang diawali penentuan lokasi wilayah kerja dan dilanjutkan dengan cara pemberian kewenangan kepada para pelaku

kegiatan hulu minyak dan gas bumi tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Perizinan kegiatan hulu minyak dan gas bumi dipayungi oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 jo Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, namu dalam tahap pelaksanaan di lapangan terdapat lebih kurang 87 (delapan puluh tujuh) peraturan sektor lain yang juga harus diselesaikan oleh para pelaku usaha kegiatan hulu minyak dan gas bumi walaupun telah memiliki perizinan induk dari Menteri ESDM melalui *production sharing contract (kontrak karya*.
2. Pemberian kewenangan diberikan oleh pemerintah kepada pelaku kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi melalui proses lelang maupun melalui penawaran langsung yang diusulkan oleh para pelaku usaha hulu minyak dan gas bumi , ditetapkan oleh Menteri ESDM meliputi suatu wilayah tertentu dengan cara ditandatanganinya suatu perjanjian kerja sama yang dikenal dengan nama Kontrak Bagi hasil.
3. Lingkup perizinan /kewenangan yang diberikan hanya berupa payung hukum

dimulainya kegiatan hulu minyak dan gas bumi sehingga tidak bersifat sistemik terhadap semua perizinan yang diperlukan, dan kewenangan tersebut baru dimulai dari tahap awal yang disebut eksplorasi melalui kontrak bagi hasil. Kontrak tersebut tunduk pada semua peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga semua perizinan sectoral harus diikuti oleh pelaku kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

4. Banyak sekali regulasi/peraturan perundang-undangan yang berlaku pada masing-masing sektor dibawah satu kementerian diluar bidang migas, namun sangat berpengaruh

Hasil analisa tentang implikasi peraturan perizinan kegiatan hulu minyak

dan gas bumi mendorong timbulnya beberapa persoalan tumpang tindih perizinan, baik yang terkait pada kegiatan hulu minyak dan gas bumi, juga terhadap penduduk lokal yang mempunyai kegiatan tersendiri di Kawasan atau daerah yang sesungguhnya telah menjadi Kawasan kerja suatu kegiatan hulu menjadi penyebab terjadinya konflik tumpang tindih kegiatan pada suatu wilayah kerja sama, baik konflik dengan penduduk lokal, konflik antara badan usaha yang sama-sama mempunyai perizinan pada wilayah kerja tersebut, namun jenis kegiatan berbeda.

Sehingga bentuk dan sifat konflik yang terjadi dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok: pertama, antara pelaku kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, ke dua, terkait dengan pelaku usaha lain, dan, ke tiga, termasuk pula dengan instansi pemerintah yang mempunyai aturan menurut kewenangan masing-masing departemen dinas terkait.

Contoh, adalah kasus yang menimbulkan konflik akibat adanya kebijakan pemerintah yang bersifat pengaturan tentang kebijakan lokasi Kawasan kehutanan yang berpengaruh pada perizinan kegiatan hulu minyak dan gas bumi, sebagaimana informasi yang diperoleh dari Rudi Rubiandini¹³, yaitu pada lokasi wilayah kerja PT Chevron Pacific Indonesia, di lokasi wilayah Rokan dan Blok Siak, Provinsi Riau. Awalnya pelaku kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi telah mempunyai kontrak bagi hasil, tiba-tiba dilokasi tersebut ditetapkan sebagai lokasi perhutanan, sehingga menimbulkan konflik. Berdasarkan sumber data SKK Migas Juli tahun 2013 dijelaskan sebagai berikut:

1. PT Chevron Pacific Indonesia telah beroperasi sejak tahun 1950-an di wilayah kerja Rokan dan Siak Blok.

2. Pada tahun 1986 dikeluarkan penetapan Kawasan Suaka Margasatwa dan Tata Guna Kawasan Hutan (TGKH) Provinsi Riau oleh Menteri Kehutanan dengan SK No 173/KPTS-II/1986, tanggal 16 Juni 1986.
3. Banyak fasilitas operasi dan produksi sudah dibangun dan dipergunakan jauh sebelum penetapan Kawasan Hutan.
4. Merujuk pada Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, maka semua kegiatan Migas di dalam Kawasan hutan harus mendapat izin dari Menteri Kehutanan.
5. Adanya pembentukan BP2T (Badan Pelayanan perizinan Terpadu) Provinsi Riau yang mulai berlaku sejak tahun 2009
6. Pemekaran wilayah kabupaten dan Kota di Provinsi Riau

Kondisi tersebut di atas terlihat bahwa posisi aturan Penetapan Kawasan Suaka Margasatwa dan Tata Guna Kawasan Hutan Provinsi Riau oleh Menteri Kehutanan melalui Sk Nomor 173/KPTS-II tanggal 16 Juli 1986, diterbitkan setelah PT Chevron Pacific Indonesia memperoleh perizinan kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi, namun sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, semua kegiatan yang berada di dalam Kawasan hutan harus memperoleh kembali perizinan dari Menteri Kehutanan, sehingga hal ini menunjukkan ketidak sinkronan aturan yang telah dibuat dengan aturan yang menyusulnya.

C. Implementasi tentang Kepastian Hukum

Contoh kasus di atas dapat ditarik tiada kepastian hukum pada regulasi dan aspek pembinaan dan pengawasan terjadinya konflik. Sebagai berikut:

- a. Banyak sekali regulasi/aturan perundang-undangan yang berlaku pada masing-masing sector dibawah suatu

¹³ Rudi Rubiandini, Kepala SKK Migas, Cynthia Press, Jakarta, 2013, hal 45

kementerian diluar bidang MIGAS, namun sangat berpengaruh namun sangat berpengaruh pada pelaksanaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi dilapangan, baik dalam kegiatan eksplorasi maupun pada kegiatan eksploitasi , sehinga menciptakan kompleksias tersendiri dalam penyelesaian perizinan yang diperlukan.

- b. Pelaksanaan kewenangan pengawasan terhadap dipatuhinya masing-masing regulasi tersebut berada pada masing-masing kementerian terkait, sehingga pelaksanaan pengawasan kegiatan hulu minyak dan gas bumi berada pada banyak pihak yang akhirnya berdampak pada keadaan pengawasan yang tumpang tindih dan tidak fokus.
- c. Tidak ada badan hukum negara saat ini yang berkewenangan untuk melakukan sublimasi perizinan ataupun sinkronisasi perizinan terhadap kegiatan hulu minyak dan gas bumi , baik dalam wilayah bidang Energi Sumber Daya Mineral maupun terhadap bidang-bidang pada sector diluar minyak dan gas bumi , mengngat banyak nya perizinan yang diperlukan oleh para pelaku kegiatan hulu minyak dan gas bumi.
- d. *Production Sharing Contract* (Kontrak bagi Hasil) yang dimiliki sebagai payung hukum perizinan kegiatan hulu minyak dan gas bumi tidak menjamin terpenuhinya semua syarat perizinan mengingat masih perlu proses pengurusan peizinan tersendiri.sehingga berdampak negative pada kelancaran kegiatan operasi lapangan, karena butuh proses perizinan khusus sebelum operasi walaupun telah memiliki kontrak tersebut.

1. Banyaknya regulasi/aturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu wilayah kerja dan tidak terkoordinasi dengan baik menimbulkan penyebab banyaknya terjadi tumpang tindih perizinan disuatu wilayah kerja, baik sesama pelaku usaha minyak dan gas bumi maupun kegiatan sektor usaha lainnya , sehingga memberikan peluang terjadinya konflik kepentingan.. Pada saat bersamaan belum ada peraturan setingkat perundang-undangan yang mengatur skala prioritas pemanfaatan sumber daya alam, sehingga keadaan ini mendorong terciptanya duplikasi perizinan yang diberikan kepada pelaku usaha pengelolaan suber daya alam pada suatu wilayah kerja yang sama.

1. Perizinan kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi saat ini merupakan perizinan yang tidak sistemik, karena banyak perizinan dari sektor lainnya belum dipastikan posisi penyelesaiannya pada perizinan yang diberikan pada kontrak bagi hasil.

B. Saran

1. Pemerintah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai Lembaga legislasi mempertimbangkan untuk merevisi pengaturan periziann kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia. Sebagaimana telah diatur sesuai Undang-Undang onmor 22 tahun 2001 Tentang Minyak dan gas Bumi, terutama agar sifat perizinan yang diberikan menjamin terciptanya kepastian hukum dalam implementasi kegiatan hulu minyak dan gas bumi dilapangan.

Bab V Penutup

A. Kesimpulan

Kepustakaan

Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Predenamedia Group, Jakarta, 2012.

Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak MIGAS*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2012.

Fachmi, *Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum*, , PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011.

H Salim dan Erlis Septani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Thesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.

Jan Michael Otto, *Toward and Analytical Framework Real Legal Certainty and Its explanatory Factors from The book : Implementation of Law in the People's Republic of China*, di edit oleh Jianfu Chen, Yuwen Li & J. M. Otto printed in Netherlands Pages

Metta Dharmasaputra, *Wajah Baru industri Migas Indonesia*, Kata Data, Jakarta, .

Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2001.

Richard Allen Posner, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition A Division of Aspen Publishers, New York.