

Studi Kebijakan Migas di Indonesia *Study on Oil and Gas Regulation in Indonesia*

MUHAMMAD ARIYON

Jurusan Teknik Perminyakan Fakultas Teknik Universitas Islam Riau
Jl. Kaharuddin Nasution 113 Pekanbaru-28284
ariyon_pku@yahoo.com

Abstrak

Studi kebijakan minyak dan gas bumi di Indonesia dilakukan untuk mengidentifikasi dan membahas aspek-aspek dalam kebijakan migas di Indonesia mulai dari zaman Hindia Belanda, era orde lama, era orde baru dan era reformasi. Aspek-aspek penting yang dikaji yaitu: Hak Kepemilikan Migas, Hak Pengelolaan, Kebijakan Fiskal, Kebijakan Ekspor dan Impor, Kebijakan Administrasi, Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Masyarakat dan Kebijakan Lingkungan. Studi ini juga mengkaji sejauh mana penerapan aspek-aspek regulasi di bidang minyak dan gas bumi pada berbagai produk hukum perminyakan yang pernah berlaku, yaitu: *Indische Mijnwet* 1899, UU No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) dan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pemahaman mengenai aspek hukum dalam industri minyak dan gas nasional sangat penting mengingat kedudukan Indonesia sebagai salah satu negara produsen dan importir migas. Diharapkan hasil studi ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi perumusan Kebijakan Pengelolaan Migas di Indonesia.

Kata-kata kunci : regulasi migas, hak kepemilikan, hak pengelolaan, lingkungan, Indonesia

Abstract

Study on oil & gas regulation in Indonesia is made to identify and study the important aspects of oil & gas policy in Indonesia since Hindia Belanda period, orde lama period, orde baru period and reformation period. Several important aspects and become the base of oil and gas resources management, i.e. aspect of mineral right, aspect of mining right, aspect of fiscal policy, aspect of export import policy, aspect of corporate social responsibility, and aspect of environmental policy. Nevertheless, studies of Indonesia's oil and gas law history will give us pictures of how far the aspects of oil & gas policy have been applied in oil and gas law which had been planted, there are: Indische mijnwet 1899, UU No. 44 / 1960, UU No. 8 / 1971 and UU No. 22 / 2001. From this study, fresh ideas of Indonesia oil and gas policy will be submitted as proposal solution to formulate Indonesia's Oil and Gas Policy.

Keywords : oil and gas policy, mineral right, mining right, environmental, Indonesia

I. PENDAHULUAN

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Sedangkan kebijakan migas itu sendiri didefinisikan sebagai sikap pemerintah terhadap bentuk pengelolaan sumber daya migas. Pentingnya keberadaan kebijakan migas dalam pengelolaan sumber daya hidrokarbon didasarkan oleh kesadaran bahwa: a. Jumlah cadangan migas sangat terbatas; b. Migas adalah sumber daya yang tidak dapat diperbaharui, c. Keberadaan cadangan

hidrokarbon di muka bumi tidak merata, d. Gangguan terhadap lingkungan, e. Migas merupakan salah satu sumber energy terpenting di dunia, f. Migas merupakan sumber devisa negara.

Industri migas merupakan industri yang pada modal (*high cost*), padat teknologi (*high technology*), padat resiko (*high risk*). Karena sifatnya yang demikian, maka meskipun kekayaan migas merupakan milik negara, pengusahaan migas selalu dilakukan melalui kerjasama dengan kontraktor untuk berbagi resiko. Oleh karena itu investor hanya memilih negara-negara yang dianggap serius dalam pengusahaan dibidang eksplorasi dan eksploitasi. Salah satu aspek penting yang sangat diperhatikan oleh para investor adalah kebijakan migas yang berlaku di negara tersebut. Kebijakan migas yang komprehensif dan menguntungkan bagi investor jelas adalah pilihan yang utama.

Sejarah kebijakan pengelolaan migas di Indonesia dimulai sejak jaman pemerintah Hindia Belanda. Payung hukum untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi tambang migas di Indonesia adalah *Indische Mijnwet* 1899, UU No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) dan UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Payung-payung hukum ini, dibentuk demi menyelenggarakan penambangan migas di Indonesia yang teratur dan menjaga kepastian hukum, serta menjalankan amanat dari Pasal 33 UUD 1945. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah, apakah payung-payung hukum ini telah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan memenuhi kebutuhan bangsa ini sekaligus juga menarik bagi investor untuk berinvestasi? Berdasarkan hal tersebut penelitian ini mengangkat judul Studi Kebijakan Migas di Indonesia dengan tujuan:

1. Mengetahui Sejarah Perkembangan UU Migas Indonesia
2. Mengidentifikasi dan membahas aspek-aspek dalam kebijakan migas di Indonesia mulai dari zaman Hindia Belanda, era orde lama, era orde baru dan era reformasi.
3. Menjelaskan Perubahan apa saja yang terjadi dari zaman Hindia-belanda hingga sekarang
4. Sebagai masukan bagi pemerintah Indonesia dalam penetapan kebijakan migas
5. Memberikan masukan aspek-aspek penting yang harus dicakup dalam kebijakan migas

II. METODE PENELITIAN

A. Pengumpulan data sekunder

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan untuk mendapatkan buku-buku referensi sebagai landasan teori dalam penulisan ini dan penggunaan data-data sekunder yang diperoleh dari instansi-instansi terkait dan bahan rujukan lainnya yang berhubungan dengan penelitian

B. Analisis Data

Tahapan analisis data yang dilakukan adalah:

- Analisis deskriptif kualitatif dilakukan untuk memberikan gambaran mengenai pemilihan aspek-aspek yang digunakan untuk mengklasifikasikan pilihan kebijakan
- analisis komparatif dilakukan untuk melakukan perbandingan dari pilihan-pilihan kebijakan

C. Rekomendasi Kebijakan

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sepanjang sejarah pengusahaan minyak di Indonesia, dapat dikelompokkan menjadi empat periode utama, yaitu : (a) Periode *Indische Mijnwet* 1899, (b) UU No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, (c) UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina), dan (d) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Bila dicermati, ada beberapa hal dalam perencanaan strategi dan kebijakan dari masing-masing periode mempunyai arah yang sama. Dalam pelaksanaannya, beberapa aspek penting yang memiliki kesamaan dan menjadi dasar dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya migas adalah: Hak Kepemilikan, Hak pengelolaan, Kebijakan Fiskal, Kebijakan Ekspor dan Impor, Kebijakan Administrasi, Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Masyarakat dan Kebijakan Lingkungan.

III.1. HAK KEPEMILIKAN

Hak Kepemilikan sumberdaya migas adalah hak eksklusif yang menegaskan kepemilikan atas suatu cadangan migas.

1. *Indische Mijnwet* 1899 (Zaman Hindia-Belanda)

Regulasi mengenai kegiatan usaha pertambangan di Indonesia pertama kali dimuat dalam *Indische Mijnwet (Mining act of the Indies)* tahun 1899. Dalam “*Wet*” tersebut terkandung prinsip dasar bahwa hak atas tanah, tidak meliputi kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, karena kekayaan alam tersebut dikuasai oleh Negara. Disamping itu, terdapat regulasi yang berasal dari beberapa peraturan-peraturan pelaksanaan yang terkait dengan perlindungan terhadap hak negara dan pengembangan industri pertambangan yang diperbolehkan oleh pemerintah Hindia Belanda. Namun yang perlu digaris bawahi adalah *Indische Mijnwet* 1899 dibuat pada masa pemerintahan kolonial Belanda yang dalam pembuatan aturan-aturannya bertujuan untuk melanggengkan kekuasaannya di Indonesia. Oleh karena itu dalam pembahasan mengenai *Indische Mijnwet* tersebut dilakukan secara sekilas saja dan tidak terlalu mendalam.

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

Pengaturan bahwa migas menjadi kekuasaan Negara disebutkan secara tegas dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 sebagai berikut: *“Segala bahan galian minyak dan gas bumi yang ada di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara”*.

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

UU No. 8 Tahun 1971 menyebutkan bahwa minyak dan gas bumi adalah bahan galian strategis, baik untuk perekonomian negara maupun untuk kepentingan pertahanan dan keamanan Nasional. Minyak dan gas bumi merupakan bahan galian yang strategis dan merupakan kekayaan Nasional yang terbesar dewasa ini. Kekayaan ini sekali ditambang dari perut bumi tidak dapat diperbaharui lagi, karena itu dalam menetapkan kebijaksanaan perminyakan dan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut selalu harus berpedoman kepada jiwa pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Dalam Undang-undang ini Hak Kepemilikan Minyak dan Gas Bumi adalah Negara, *“Bahwa Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh Negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat”*. Perusahaan migas nasional maupun asing, hanya sebagai kontraktor yang mengerjakan wilayah kerja migas milik negara, Setiap kontraktor nasional maupun asing wajib melaporkan rencana kerja, kegiatan yang sedang berjalan, hingga program yang telah selesai dilakukan. Otoritas penuh tetap berada di tangan BPMIGAS sebagai badan pengawas dan pengendali. Keberadaan UU No 22 Tahun 2001 diklaim lebih banyak memberikan kesempatan yang lebih besar bagi perusahaan nasional untuk menguasai blok eksplorasi migas baru. Dengan kontrak yang kini di bawah UU Migas No.22 Tahun 2001 ini, pihak asing tidak bisa menjadi penguasa sektor strategis ini.

5. Rekomendasi Kebijakan

Hak Kepemilikan Migas adalah milik Negara sesuai Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945 artinya:

- a) Negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya. Termasuk disini bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya
- b) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan

III.2 HAK PENGELOLAAN

Terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam menentukan kerangka kerja hukum untuk aktifitas eksplorasi dan produksi yaitu pendekatan legislative dan pendekatan kontraktual.

- a. Dalam pendekatan legislative, yang digunakan di Eropa, Amerika Serikat, Kanada kerangka kerja hukum ditentukan secara rinci dan tidak diskriminatif oleh undang-undang dan peraturan.
- b. Dalam pendekatan Kontraktual hubungan antara Negara dan perusahaan-perusahaan pada dasarnya ditentukan dalam kontrak dan sering tergantung kebijakan pemerintah. System ini berlaku di banyak Negara berkembang.

1. *Indische Mijnwet 1899 (Zaman Hindia-Belanda)*

Hak Pengelola hanya diberikan kepada warga Belanda, penduduk Belanda dan Hindia Belanda, atau perusahaan-perusahaan yang didirikan di negeri Belanda atau Hindia Belanda. Pengelolaan mineral dikontrol oleh izin yang dikeluarkan oleh Biro Pertambangan atau Pemerintah Provinsi. Undang-undang inilah yang menjadi landasan operasional pengelolaan, atau lebih tepatnya: “penjarahan” karna lebih banyak menguntungkan pihak Belanda dan Hindia Belanda.

2. **UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)**

Pada UU No. 44 Prp Tahun 1960 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan diberikan kepada Perusahaan Negara (waktu itu PT. Permindo / Permina), hal ini di sebutkan dalam:

- 1) Pasal 1. (h) Kuasa pertambangan : wewenang yang diberikan kepada Perusahaan Negara untuk melaksanakan usaha pertambangan minyak dan gas bumi.
- 2) Pasal 3 ayat 1 & 2: Usaha pertambangan minyak dan gas bumi dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata.
- 3) Pasal 6 ayat1 dan ayat 2

Negara mendirikan Perusahaan Negara (PN) yang khusus untuk mengusahakan pertambangan migas dengan nama PN Pertamina berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1968.

3. **UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)**

Pasal 11 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 Pertamina sebagai pemegang kuasa pertambangan atas seluruh wilayah pertambangan migas di Indonesia, akan tetapi karena keterbatasan modal dan teknologi, dimungkinkan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 untuk mengadakan kerjasama dengan pihak lain atau pihak swasta. Bentuk kerjasama dengan pihak lain ini disebut dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1971 yang menjelaskan

bahwa perusahaan dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam bentuk Kontrak Bagi Hasil atau *Production Sharing Contract* (PSC).

Pada saat berlakunya Undang-undang ini adalah satu-satunya Perusahaan Negara yang telah ditugaskan untuk menampung dan melaksanakan semua kegiatan perusahaan minyak dan gas bumi di Indonesia, yang pada waktu ini telah berkembang dan telah mencapai suatu tingkat kesatuan usaha yang meliputi berbagai cabang perusahaan minyak dan gas bumi (suatu *Integrated State Oil Company*) di Indonesia.

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Samadengan BadanPelaksana baik Perusahaan Asing maupun perusahaan Lokal.Hak Pengelolaan di UU No.22 Tahun 2001 disebutkan dalam Pasal sbb:

- (1) Pasal 9 ayat 1 : Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dan angka 2 dapat dilaksanakan oleh : a.badan usaha milik negara; b. badan usaha milik daerah; c. koperasi; usaha kecil; d. badan usaha swasta.
- (2) Pasal 10 ayat 1 :Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu dilarang melakukan Kegiatan Usaha Hilir.
- (3) Pasal 10 ayat 2 : Badan Usaha yang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tidak dapat melakukan Kegiatan Usaha Hulu.

5. Rekomendasi Kebijakan

Pemilihan bentuk mining right yang paling logis untuk Indonesia adalah mining agreement, karena: 1) untuk menjamin kesamaan perlakuan terhadap masing-masing investor sehingga tercapai iklim persaingan yang positif; 2) memudahkan negara dalam proses pengaturan, proses perizinan, pengawasan dan lain sebagainya; 3) melihat sejarah perkembangan pertambangan migas di Indonesia, system konsesi (dimana pemegang konsesi sebagai pemilik wilayah) ternyata sudah pernah diterapkan di Indonesia sampai tahun 1960, namun ternyata posisi negara dalam kondisi yang tidak diuntungkan, sebab konsesi memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi; 4) Sejauh ini bentuk mining agreement dapat diterima oleh kalangan internasional dan cukup efektif untuk menarik investor untuk berinvestasi

III.3. KEBIJAKAN FISKAL

Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang digunakan pemerintah untuk mengelola/mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik atau diinginkan dengan cara mengubah-ubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini yang dibahas berasal dari pajak.

1. *Indische Mijwet* 1899 (Zaman Hindia-Belanda)

Dalam *Indische Mijwet* (1899), royalti kepada Pemerintah ditetapkan sebesar 4 persen dari produksi kotor dan kontraktor diwajibkan membayar pajak tanah per hektar lahan konsesi.

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

Kebijakan fiskal dalam UU ini disebut dalam Pasal 15 ayat 1 :“*Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada negara iuran pasti, iuran eksplorasi dan atau eksploitasi dan atau pembayaran-pembayaran lainnya yang berhubungan pemberian kuasa pertambangan dengan pemberian kuasa pertambangan*”. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan Negara

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

Kebijakan Fisikal dalam UU ini disebut dalam Pasal :

(1)Pasal 15 : Penyetoran kepada Kas Negara sebagaimana tercantum pada ayat (1) sub a dan b pasal 14 Undang-undang ini, membebaskan Perusahaan dan Kontraktor, serta merupakan pembayaran dari : a. Pajak Perseroan termaksud dalam Ordonantie Pajak Perseroan; b. Iuran pasti, iuran eksplorasi, iuran eksploitasi dan pembayaran-pembayaran lainnya yang berhubungan dengan pemberian kuasa pertambangan

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Kebijakan Fiskal dalam UU ini disebut dalam Pasal :

(1)Pasal 31 ayat 1, 2 dan 3 : Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan Kegiatan Usaha wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak (pajak-pajak; b. bea masuk, dan pungutan lain atas impor dan cukai; c. pajak daerah dan retribusi daerah) dan bukan Pajak (a. bagian negara; b. pungutan negara yang berupa iuran tetap dan iuran Eksplorasi dan Eksploitasi; c. bonus-bonus).

(2)Pasal 32 : Badan Usaha Kegiatan Usaha Hilir wajib membayar pajak, bea masuk dan pungutan lain atas impor, cukai, pajak daerah dan retribusi daerah, serta kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

5. Rekomendasi Kebijakan

Industri migas merupakan salah satu solusi untuk membawa Indonesia keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Oleh karena itu untuk meningkatkan kegiatan investasinya dengan tanpa menghilangkan kesempatan Negara mendapatkan devisa maka perubahan kebijakan fiskal seperti menghilangkan atau mengurangi beberapa jenis pajak (yang dianggap tidak perlu) yang dikenakan kepada perusahaan perlu dilakukan untuk menarik minat investor.

III.4. KEBIJAKAN EKSPOR IMPOR

Kebijakan ekspor impor adalah suatu transaksi sederhana berupa penjualan dan pembelian yang dilakukan antara dua pihak yang berbeda Negara. Kegiatan ekspor impor sangat penting karena bagi suatu Negara salah satunya dapat meningkatkan devisa Negara.

1. *Indische Mijnwet 1899 (Zaman Hindia-Belanda)*

Periode ini dimana manajemen perusahaan dan pemilikan hasil produksi bahan galian atau mineral sepenuhnya berada di tangan pihak pemegang konsesi pertambangan”, dan Negara (Pemerintah Kolonial) hanya menerima bersih Iuran Pertambangan sebesar 0,25 Gulden per hektar setiap tahun serta 46 % dari hasil kotor (Pasal. 35 *Indische Mijnwet*).

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

Kebijakan Ekspor Impor Bertujuan meningkatkan pendapatan Negara, hal ini disebutkan dalam Pasal sbb:

- (1) Pasal 15 ayat 1 & 2 : Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada negara iuran pasti, iuran eksplorasi dan atau eksploitasi dan atau pembayaran-pembayaran lainnya yang berhubungan pemberian kuasa pertambangan dengan pemberian kuasa pertambangan. Perincian dan besarnya pungutan-pungutan negara yang tersebut dalam ayat 1 diatas diatur dengan Peraturan Pemerintah.

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

Kebijakan Ekspor Impor Bertujuan meningkatkan pendapatan Negara, hal ini disebutkan dalam Pasal sbb:

- (1) Pasal 14 ayat 1 : Perusahaan wajib menyetor kepada Kas Negara, dengan jumlah sbb: 60% dari penerimaan bersih usaha (net operating income) atas hasil operasi Perusahaan sendiri; 60% net operating income atas hasil Kontrak Production Sharing sebelum dibagi antara Perusahaan dan Kontraktor; seluruh hasil yang diperoleh dari Perjanjian Karya termaksud dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1963; 60% dari penerimaan-penerimaan bonus Perusahaan yang diperoleh dari hasil Kontrak Production Sharing.
- (2) Pasal 14 ayat 2 & 3 : Untuk memudahkan pelaksanaan ayat (1) sub a dan b pasal ini dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan suatu persentase tertentu dari nilai penjualan atau suatu jumlah pungutan tertentu untuk setiap satuan volume dari seluruh produksi. Pada setiap akhir tahun diadakan penyesuaian agar jumlah yang disetorkan menurut ayat (2) pasal ini sama dengan jumlah yang diperhitungkan menurut ayat (1) sub a dan b pasal ini.
- (3) Pasal 15, point c : Pungutan atas ekspor minyak dan gas bumi serta hasil-hasil pemurnian dan pengolahan. Pasal 15 point d : Bea masuk

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Kebijakan Ekspor Impor Bertujuan meningkatkan pendapatan Negara, hal ini disebutkan dalam Pasal sbb:

- (1) Pasal 3 (e) :meningkatkan pendapatan negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia.
- (2) Pasal 22 ayat 1 : Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.
- (3) Pasal 31 ayat 1, ayat 5 dan ayat 6

5. Rekomendasi Kebijakan

Melihat realitas kebijakan ekspor-impor Indonesia, perlu adanya perubahan kebijakan untuk meningkatkan daya saing Indonesia. Langkah-langkah yang perlu diambil adalah menghilangkan atau membebaskan atau mengurangi besar pungutan beberapa instrument kebijakan ekspor-impor sebagai insentif bagi investor. Dasar pemikiran ini adalah karena perusahaan harus mengeluarkan biaya tambahan untuk membayar bea masuk peralatan yang harus di impor. Diberikannya keringanan atas kedua bea tersebut memberikan pengaruh yang sangat besar untuk investor selama periode permulaan dan pada saat produksi karena rendahnya atau tidak adanya keuntungan yang dihasilkan pada periode tersebut.

2.5. KEBIJAKAN ADMINISTRASI

Tumbuhnya minat di kalangan pengusaha pada industri migas mendorong banyaknya bentuk-bentuk perijinan perusahaan pertambangan. Hal ini terkait dengan realitas bahwa pengelolaan kekayaan sumberdaya mineral membutuhkan modal besar, teknologi tinggi. Kebijakan administrasi diterapkan sebagai tanggung jawab pemerintah/Negara untuk mengemban fungsi peraturan, pengawasan dan pembinaan.

1. *Indische Mijwet* 1899 (Zaman Hindia-Belanda)

Pengusahaan / penambangan bahan galian yang disebutkan dalam *Indische Mijwet* hanya dapat dilakukan dengan seizin Gubernur (Gubernur Jenderal). Terdiri dari : 268 perusahaan pemegang Konsesi Pertambangan, 168 berupa ijin Pertambangan yang *tidak tercantum dalam Indische Mijwet*. Yaitu Ijin Pertambangan untuk bahan galian bukan logam yang dianggap kurang penting (*golongan c*), 14 Kewenangan untuk melakukan Eksplorasi dalam bentuk Kontrak 5 A, 34 Kewenangan untuk melakukan Eksplorasi dan Eksploitasi dalam bentuk Kontrak 5 A, 2 ijin Penambangan oleh Swasta patungan dengan Pemerintah, 2 Kewenangan Penambangan oleh swasta yang bertindak sebagai Kontraktor Pemerintah, dan 3

Ijin Penambangan yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Pemerintah Kolonial (*Sutarjo Sigit1996*).

Sedangkan sifat diskriminatif yang sangat menguntungkan para pemegang hak konsesi Tambang tersebut, tercermin dalam *Pasal 4 ayat (1) IndischeMijn Wet 1899* :“*Surat ijin penyelidikan atau konsesi, tidak boleh diberikan kecuali kepada : 1. Orang Belanda, 2 Penduduk Belanda dan Penduduk Hindia Belanda dan 3. Perusahaan yang berkedudukan di belanda dan Hindia Belanda dan pengurusnya mayoritas orang Belanda atau penduduk Hindia Belanda. Jadi untuk swasta asing yang tidak memenuhi persyaratan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (1) Indische Mij n Wet tersebut. Yaitu bukan orang Belanda atau penduduk Hindia Belanda, kepada mereka jika ingin mengusahakan pertambangan bahan galian di Hindia Belanda akan diberlakukan ketentuan Pasal 5 A Indische Mij n wet 1899, yang menetapkan bahwa perusahaan pertambangan tersebut, harus dilakukan berdasarkan Kontrak dengan Pemerintah Hindia Belanda dan bukan melalui pemberian Hak konsesi.*

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

Kebijakan Administrasi dalam UU ini di sebut dalam pasal berikut :

- (1) Pasal 16 : Tata usaha dan pengawasan pekerjaan-pekerjaan dan pelaksanaan usaha pertambangan minyak dan gas bumi dipusatkan pada departemen yang lapangan tugasnya meliputi pertambangan minyak dan gas bumi.
- (2) Pasal 17 ayat 1 & 2: Departemen tersebut melakukan pengawasan dan penelitian begitu pula menentukan syarat-syarat dan ijin penempatan terhadap tenaga-tenaga ahli asing yang akan dipekerjakan dengan memperhatikan keadaan dan keahliannya serta semangat dan cita-cita nasional untuk menduduki jabatan-jabatan penting dalam perusahaan minyak dan gas bumi sesuai dengan rencana pendidikan kejuruan dan keadaan yang nyata dalam masyarakat.
- (3) Pasal 17 ayat 3 : perusahaan-perusahaan minyak dan gas bumi berkewajiban memberikan laporan dan bantuannya dan mentaati perintah-perintah yang diberikan departemen tersebut.
- (4) Pasal 5 ayat 1 dan 2 :Kuasa pertambangan ditetapkan dan diatur dalam peraturan yang mendirikan perusahaan itu. Penunjukan batas batas wilayah kuasa pertambangan beserta syarat-syaratnya ditetapkan oleh pemerintah atas usul menteri
- (5) Pasal 6 ayat 1, 2 dan 3

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara dalam hal ini hanya membahas tentang perusahaan Negara / penetapan perusahaan Negara, tidak ada membahas kebijakan perizinan suatu lapangan Migas.

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Kebijakan Administrasi dalam UU ini disebut dalam Pasal :

- (1) Pasal 12 ayat 1 :Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah.
- (2) Pasal 12 ayat 2 : Penawaran Wilayah Kerja dilakukan oleh Menteri.
- (3) Pasal 12 ayat 3 : Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja
- (4) Pasal 13 ayat 1 & 2 : Kepada setiap Badan Usaha atau BUT hanya diberikan 1 Wilayah Kerja. Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap mengusahakan beberapa Wilayah Kerja, harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap Wilayah Kerja.
- (5) Pasal 14 ayat 1 : Jangka waktu Kontrak Kerja Sama paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
- (6) Pasal 14 ayat 2 : Perpanjangan jangka waktu Kontrak Kerja Sama paling lama 20 tahun.
- (7) Pasal 15 ayat 1 : Kontrak Kerja Sama terdiri atas jangka waktu Eksplorasi dan Eksploitasi. Jangka waktu Eksplorasi dilaksanakan 6 tahun dan dapat diperpanjang hanya 1 kali periode yang dilaksanakan paling lama 4 (empat) tahun.
- (8) Pasal 16 : Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib mengembalikan sebagian Wilayah Kerjanya secara bertahap atau seluruhnya kepada Menteri.
- (9) Pasal 19 ayat 1 &2 : Untuk menunjang penyiapan Wilayah Kerja dilakukan Survei Umum oleh atau dengan izin Pemerintah.

5. Rekomendasi Kebijakan

- a. Pemberian izin eksplorasi sebaiknya dipermudah baik prosesnya pemberian izinnnya maupun kemudahan akses ke daerah tujuan. Dasar pemikirannya adalah untuk inventarisasi sumber daya hidrokarbon yang diharapkan adanya penemuan deposit-deposit baru sehingga keberadaan industri migas terus berlangsung.
- b. Menerapkan azaz konservasi di setiap tahapan kegiatan migas dengan tujuan mencegah eksploitasi yang berlebihan
- c. Meningkatkan nilai tambah dari produk migas agar pengaruh forward dan backward linkage semakin besar

2.6. KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WILAYAH WILAYAH MASYARAKAT

Sektor migas sudah sejak lama melaksanakan program community development, namun pelaksanaannya belum terstruktur dengan baik dan tidak sinergi dengan kebutuhan masyarakat. Pada umumnya kegiatan yang dilakukan masih bersifat hadiah (charity) seperti pemberian bantuan untuk korban bencana alam, bantuan pembangunan sarana ibadah, bantuan bea siswa, bantuan kesehatan dan lain sebagainya. Kini, selain meningkatkan prasarana dan sarana lingkungan program ini utamanya diarahkan untuk pemberdayaan

masyarakat lokal (local community empowerment) dan kemitraan (partnership) dengan pendekatan partisipatif (bottom-up) sehingga jenis kegiatannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, secara substansial kegiatan community development sektor migas harus merupakan salah satu bagian dari aktifitas bisnis yang harus dilaksanakan sebagai suatu syarat perlu (necessary condition) bagi terciptanya iklim bisnis yang sehat. Tujuan dilaksanakannya community development di kawasan industri migas adalah untuk :

- 1) mengembangkan dan meningkatkan kualitas sosial, ekonomi dan budaya masyarakat serta sarana dan prasarana masyarakat sekitar wilayah usaha industri migas
- 2) mengembangkan potensi kewirausahaan dan kelembagaan masyarakat yang didasarkan pada potensi sumberdaya lokal
- 3) meningkatkan hubungan yang saling menguntungkan antara perusahaan, masyarakat lokal dan Pemerintah di daerah.

Sedangkan sasaran yang ingin dicapai adalah :

- 1) terjalinnya hubungan yang harmonis dan kondusif antara perusahaan migas dengan masyarakat lokal, Pemerintah di daerah dan stakeholders lainnya
- 2) meningkatnya citra dan performa industri migas sehingga masyarakat merasa ikut memiliki
- 3) meningkatnya kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

1. *Indische Mijnwet* 1899 (Zaman Hindia-Belanda)

Indische Mijnwet 1899 cenderung ke pengembangan masyarakat Hindia-Belanda, tidak memperhatikan masyarakat setempat. Karena adopsi Belanda, maka tak lepas dari unsur kolonialisme sehingga terkesan kental dengan nuansa kapitalisme penjajahan.

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

UU ini tidak begitu memperhatikan/membahas Pengembangan Wilayah-wilayah masyarakat, hanya ganti kerugian atas tanah masyarakat yang mana tanah tersebut digunakan untuk wilayah pertambangan. Yang mana di sebutkan dalam pasal 12 ayat 1 : *“apabila ada hak yang bukan hak negara atas sebidang tanah yang bersangkutan, dengan wilayah/kuasa pertambangan maka kepada yang berhak diberikan ganti kerugian dan atau sumbangan yang jumlahnya ditentukan oleh menteri, untuk penggantian sekali dan atau untuk selama hak itu tidak dapat dipergunakan”*.

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara dalam hal ini hanya membahas tentang perusahaan Negara / penetapan perusahaan Negara, tidak ada membahas kebijakan pengembangan wilayah-wilayah masyarakat.

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Kebijakan pengembangan wilayah masyarakat dalam UU ini di sebutkan dalam pasal 3 (f) “*menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup*”. Jika sebelumnya pengembangan masyarakat kawasan industri Migas oleh BUMN/S lebih bersifat sukarela, kini pengembangan masyarakat menjadi wajib hukumnya. Ini tertuang jelas dalam Bab VIII Pasal 40 Ayat 3,4, 5 dan 6, dari Undang-Undang Migas No.22/2001 dimana ditegaskan, Badan Usaha dan Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat. Sejalan dengan otonomi daerah, disadari betul bahwa operasionalisasi tambang migas dan termasuk pula tambang mineral lainnya tidak bisa dipisahkan dari lingkungan dan masyarakat sekitar lokasi tambang.

5. Rekomendasi Kebijakan

Terdapat tiga paradigma utama yang menjalelaskan tentang teori pengembangan wilayah

- 1) Prediksi teoretis mengenai konvergensi atau divergensi pendapatan per kapita di seluruh daerah dari waktu ke waktu
- 2) Asumsi mengenai pentingnya ekonomi mikro dan ekomeni makro dalam skala pertumbuhan ekonomi daerah
- 3) Pengembangan wilayah dalam membentuk pasar tenaga kerja regional

Secara fungsional terintegrasi internal sejauh tenaga kerja, modal, atau komoditas mengalir lebih umum dalam suatu kawasan dibandingkan dengan wilayah lain. Dalam sebuah kawasan, kegiatan berorientasi ke satu titik, atau node, di mana ada kemungkinan dominasi atau perintah dari node atas daerah pinggiran sekitarnya. Maka dengan ini pemerintah sangat perlu dalam penyusunan Undang-undang tentang kebijakan pengembangan wilayah-wilayah masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah Daerah harus lebih aktif untuk pengembangan wilayah-wilayah masyarakat karena wilayah pertambangan berada pada wilayah Pemda setempat.

2.7. KEBIJAKAN LINGKUNGAN

Aktifitas migas mempunyai sifat yang merusak lingkungan dan menyebabkan polusi. Pada dua dekade belakangan ini masalah lingkungan menjadi sorotan sehingga Negara yang memiliki industry migas harus mebangun kebijakan dan struktur administrasi yang didalamnya dijelaskan kebijakan lingkungan yang sudah diterapkan.

1. *Indische Mijnwet* 1899 (Zaman Hindia-Belanda)

Indische mijnwet 1899 tidak memperhatikan lingkungan karena pada *Indische mijnwet* hanya mementingkan Hindia-Belanda.

2. UU No. 44 Prp Tahun 1960 (Zaman Orde Lama)

Pada UU ini tidak disebutkan tentang Kebijakan Lingkungan karena menganut pola etatis, UU ini banyak mengacu pada Indische Mijnwet. Karena pada waktu itu adalah awal kemerdekaan Indonesia, dengan diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia ternyata tidak serta merta pemerintah dapat dengan mudah membentuk undang-undang, hal itu membutuhkan waktu yang cukup lama sampai terbentuknya undang-undang, hal ini mencegah adanya kekosongan hukum (*reccht vacuum*)

3. UU No. 8 Tahun 1971 (Zaman Orde Baru)

Pertamina dituntut untuk mengawasi seluruh dampak dari kegiatan-kegiatan pertambangan migas misalnya Pencemaran Lingkungan. Hal ini diatur oleh peraturan pemerintah tentang lingkungan hidup. Kebijakan Lingkungan dalam UU ini disebutkan dalam pasal 1 ayat 2

4. UU No. 22 Tahun 2001 (Zaman Reformasi)

Pada UU ini Aspek kebijakan lingkungan sangat jelas untuk memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup, hal ini di muat dalam pasal 40 ayat 2 dan 3 :

- 1) Ayat 2 : Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap menjamin keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup dan menaati ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.
- 2) Ayat 3 : Pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pascaoperasi pertambangan.

5. Rekomendasi Kebijakan

- a. Pemerintah daerah harus lebih peduli pada lingkungan, karena wewenang provinsi, kabupaten dan kota makin besar terkait dengan kebijakan lingkungan. Contohnya, proses persetujuan dokumen upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan untuk kegiatan eksplorasi migas sudah diserahkan ke pemda, sebelumnya menjadi kewenangan Ditjen Migas, Kementerian ESDM. Pemda sudah dilibatkan sejak awal kontraktor mengajukan perijinan.
- b. Polluter-pays principle akan diaplikasikan dan ditegakkan dalam pengelolaan lingkungan. Kontraktor migas akan mempertanggungjawabkan semua biaya yang berhubungan dengan dampak dari operasi terhadap lingkungan
- c. Standar yang jelas dan konsisten dalam pengelolaan dampak lingkungan

IV. KESIMPULAN

1. Aspek penting dan menjadi dasar dalam pengelolaan sumber daya migas yaitu: Kepemilikan migas, Hak Pengelolaan, Kebijakan Fiskal, Kebijakan Ekspor-Impor, Kebijakan Administrasi, Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Masyarakat dan Kebijakan Lingkungan
2. Untuk memahami kebijakan migas suatu negara perlu dipahami sejarah perkembangan produk hukum atas pengelolaan sumber daya migas suatu negara. Sederhananya, sejarah hukum pertambangan migas Indonesia dapat dikelompokkan menjadi empat periode utama, yaitu : (a) Periode *Indische Mijnwet* 1899, (b) UU No. 44 Tahun 1960, (c) UU No. 8 Tahun 1971, dan (d) UU No. 22 Tahun 2001
3. Kebijakan yang berkaitan dengan industri migas di Indonesia harus diperbaiki untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain dengan mengagendakan perubahan kebijakan seperti: pemberian ruang gerak yang lebih luas bagi perusahaan daerah dengan memberlakukan syarat yang cukup realistis, mempermudah izin eksplorasi, pemberian insentif dalam kebijakan fiskal, memberikan royalty sebagai kompensasi dari eksploitasi sumberdaya migas untuk penduduk setempat, dan perlu adanya penerapan sanksi hukum atas pelanggaran yang dilakukan dalam pengelolaan lingkungan.
4. Pengelolaan dan pemanfaatan migas yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi semata adalah suatu kebijakan yang keliru mengingat sifat keterbatasan migas yang tidak untuk dihabiskan pada saat sekarang melainkan didalamnya terdapat juga hak bagi generasi yang akan datang.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Partowidagdo W., Manajemen dan Ekonomi Minyak dan Gas Bumi, ITB, Bandung, 2002
- Partowidagdo W., Migas dan Energi di Indonesia, Development Studies Foundation, Bandung, 2009
- Petrominer, Principle Differences Between The New and Old Law, Jakarta, Nov 2001
- Petrominer, Welcome New Pertamina, Jakarta, Dec, 2001
- Undang – undang No.44 Prp Th. 1960
- Undang – undang No.8 Th 1971
- Undang – undang No.22 Th 2001