

TESIS
ANALISIS ASAS PACTA SUNT SERVANDA
TERHADAP KEBERLAKUAN KONTRAK KERJA
SAMA USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI
DENGAN KEWAJIBAN NON-KONTRAKTUAL

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H.) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH:

NAMA: JHONATAN SINTONG SAUT MARULI TUA
NOMOR MAHASISWA: 191021015
BIDANG KAJIAN UTAMA: HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2021

ABSTRAK

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi (migas) memiliki karakteristik *high risk-high cost* dimana seluruh modal dan resiko ditanggung oleh Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) Migas. Oleh karenanya mekanisme kemitraan dalam bentuk kontrak kerja sama dipandang dapat memberikan stimulus pengembangan blok migas (misal: Rokan PSC antara PT Chevron Pacific Indonesia (PT CPI) dengan Pemerintah Republik Indonesia). Dengan mekanisme kontrak tersebut maka berlakulah prinsip dasar hukum perikatan yakni *Pacta Sunt Servada* dimana kontrak mengikat para pihak layaknya undang-undang. Akan tetapi pada prakteknya kontrak kerja sama migas tersebut dapat dengan mudahnya diintervensi dengan lahirnya Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi (PMK No. 140/2020) yang membebaskan kewajiban non-kontraktual kepada KKKS Migas.

Pokok masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana bentuk pengaturan kewajiban non-kontraktual bagi KKKS Migas terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020? dan (2) bagaimana keberlakuan asas *Pacta Sunt Servada* dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia terhadap kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020 tersebut?

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dan berdasarkan sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis.

Lahirnya PMK No. 140/2020 turut menghadirkan beberapa polemik dalam penerapan asas *Pacta Sunt Servada* sehubungan dengan pelaksanaan kontrak kerja sama migas (khususnya Rokan PSC). PMK No. 140/2020 melahirkan kewajiban non kontraktual yang dibebankan kepada KKKS Migas sehubungan dengan pengamanan BMN Hulu Migas dalam bentuk pengamanan administratif, fisik, dan hukum. Segala biaya yang timbul akibat pelaksanaan kewajiban tersebut pun harus ditanggung terlebih dahulu oleh KKKS Migas. Hal tersebut tentunya membuat penerapan asas *Pacta Sunt Servada* menjadi terdistorsi dan tidak konsisten pada tataran praktis. Pada satu kasus, Pemerintah RI c.q. SKK Migas dapat menjunjung tinggi sakralnya daya ikat kontrak ketika ingin memberlakukan klausul tambahan dalam Rokan PSC melalui mekanisme adendum. Namun di sisi lain, Pemerintah RI c.q. Menteri Keuangan malah memberlakukan kewajiban non-kontraktual secara sepihak dengan menerbitkan PMK No. 140/2020. Daya ikat kontrak layaknya undang-undang pun menjadi dipertanyakan dengan mudahnya intervensi pihak ketiga yang dilakukan oleh Menteri Keuangan (yang notabene bukanlah pihak berkontrak). Dengan mudahnya intervensi tersebut dapat menimbulkan potensi lahirnya stigma negatif terhadap iklim investasi migas di Indonesia. Perhitungan resiko dalam kegiatan usaha hulu migas menjadi sulit diprediksi padahal sebagaimana disebutkan di awal, seluruh modal dan resiko ditanggung oleh KKKS Migas.

Kata Kunci: *Pacta Sunt Servada*, Kontrak Bagi Hasil, Minyak dan Gas.

ABSTRACT

Oil and gas upstream business activity has a high-risk-high-cost characteristic where all capital and risk are borne by contractor of oil and gas cooperation contract (COGCC). Therefore, partnership mechanism in form of cooperation contract is deemed able to stimulate oil and gas block development (i.e., Rokan PSC between PT Chevron Pacific Indonesia (PT CPI) and Republic of Indonesia Government). By the said contract mechanism, then basic principle of contract law is applied namely *Pacta Sunt Servanda* in which contract bind the agreed parties as the law being. However, in practice the oil and gas cooperation contract may easily intervened by the issuance of Minister of Finance Regulation No. 140/PMK.06/2020 regarding Management of State-Owned Asset in Oil and Gas Upstream Business Activity (MoF No. 140/2020) which impose non-contractual obligation to COGCC.

Main problems in this research are: (1) how is stipulation of non-contractual obligation for COGCC with regards to management of state owned asset in form of land within MoF No. 140/2020? and (2) how is applicability of *Pacta Sunt Servanda* principle in upstream oil and gas cooperation contract between PT CPI and Republic of Indonesia Government against non-contractual obligation with regards to management of state owned asset in form of land within MoF No. 140/2020?

Research method used is normative law research method and it is inherently a descriptive analytical research.

The issuance of MoF No. 140/2020 also presented several polemics in the application of *Pacta Sunt Servanda* principle in relation with the implementation of oil and gas cooperation contracts (specifically Rokan PSC). MoF No. 140/2020 creates non-contractual obligations imposed to the COGCC with regards to protection on State-Owned Asset in Oil and Gas Upstream Business Activity, in form of administrative, physical, and legal protection. All costs arising from the implementation of these obligations must be borne in advance by the COGCC. This circumstance of course makes the implementation of *Pacta Sunt Servanda* principle being distorted and inconsistent at a practical level. In one case, the Republic of Indonesia Government c.q. SKK Migas can uphold the sacred power of contracts when they want to impose additional clauses in the Rokan PSC through an addendum mechanism. But on the other hand, the Republic of Indonesia Government c.q. Minister of Finance even imposed non-contractual obligations unilaterally by issuing MoF No. 140/2020. The binding capacity of the contract as a law being, has become questionable with ease of third-party intervention carried out by Minister of Finance (which incidentally not the contracting party). The ease of intervention to oil and gas cooperation contract can lead to the potential appearance of negative stigma against the oil and gas investment climate in Indonesia. The calculation of risk in upstream oil and gas business activity becomes difficult to predict, even though as mentioned earlier, all capital and risks are borne by the COGCC.

Keywords: *Pacta Sunt Servanda*, Production Sharing Contract, Oil and Gas.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah wa syukurillah, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya yang begitu besar membuat Penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul "Analisis Asas Pacta Sunt Servanda Terhadap Keberlakuan Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi Dengan Kewajiban Non-Kontraktual". Shalawat serta salam juga tak lupa Penulis haturkan kepada junjungan alam baginda Rasulullah Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan bagi Penulis untuk senantiasa menuntut ilmu pengetahuan agar Penulis menjadi pribadi yang lebih baik dari hari ke hari.

Tesis ini secara garis besar menggambarkan perihal permasalahan yang terjadi pada kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi khususnya yang dialami oleh PT Chevron Pacific Indonesia. Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi, Kontraktor Kerja Sama Migas dibebankan kewajiban non-kontraktual yang tidak pernah disepakati sebelumnya di dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas. Pertentangan antara keberlakuan Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas dengan peraturan sektoral pemerintah tersebut akan dibahas secara umum dalam tesis ini.

Dalam proses penyusunan tesis ini, Penulis memperoleh banyak dukungan, bantuan, bimbingan, serta masukan yang konstruktif dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karenanya pada

kesempatan kali ini, dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat, izinkanlah Penulis menyampaikan apresiasi dan rasa terima kasih yang setulusnya dan tak terhingga kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L., sebagai Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan bagi Penulis untuk menimba ilmu pengetahuan di Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum., sebagai Direktur Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang juga memberikan kesempatan bagi Penulis untuk menimba ilmu pengetahuan serta telah memberikan pelayanan optimal selama kegiatan belajar mengajar di Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Admiral, S.H., M.H., sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau sekaligus sebagai Pembimbing I dalam penelitian tesis kali ini dimana beliau dengan segala perhatian, dukungan, bimbingan, masukan, dan rangkaian diskusi dua arah yang bersifat konstruktif dan suportif masih dengan tulus dan sabar membimbing Penulis dalam penyusunan penelitian tesis kali ini walaupun di tengah segala keterbatasan masa *pandemic Covid-19* dan padatnya kesibukan beliau sehari-hari.
4. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., sebagai Ketua Prodi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau sekaligus

sebagai Pembimbing II dalam penelitian tesis kali ini dimana beliau dengan segala perhatian, dukungan, bimbingan, masukan, dan rangkaian diskusi dua arah yang bersifat konstruktif dan suportif masih dengan tulus dan sabar membimbing Penulis dalam penyusunan penelitian tesis kali ini walaupun di tengah segala keterbatasan masa *pandemic Covid-19* dan padatnya kesibukan beliau sehari-hari.

5. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Pengasuh mata kuliah Prodi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat bagi Penulis.
6. Bapak-bapak dan Ibu-ibu pada bagian Tata Usaha, Sekretariat, Keuangan, Perpustakaan, serta bagian pendukung lainnya yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu yang senantiasa memberikan pelayanan teknis dan administrasi yang optimal selama pelaksanaan perkuliahan Penulis.
7. Bapak Indra Mulyabudiwan, Bapak Rocky Natio Pasaribu, Bapak Kastoni Sitanggang, dan Bapak Perry Shaza Surbakti selaku Pimpinan-Pimpinan Law & Land Team PT Chevron Pacific Indonesia yang memberikan dukungan penuh bagi Penulis untuk tetap dapat mengembangkan kemampuan ilmu hukum di tengah masa bakti Penulis.

8. Rekan-rekan kerja dan sahabat-sahabat Penulis yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu yang kerap menjadi teman diskusi dalam proses penyusunan tesis kali ini.
9. Kawan-kawan mahasiswa/i Prodi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau angkatan 2019 atas dukungan, diskusi, dan semangat yang diberikan selama proses perkuliahan dan penyusunan tesis.
10. Terakhir namun bukan yang akhir (*last but not least*) untuk istriku tersayang Nurul Habibah Tiar Rouli br. Pasaribu, putri-putriku terkasih Louisa Zanira Renata br Samosir dan Laura Zeba Humaira br. Samosir yang senantiasa mendukung dan menjadi energi serta motivasi lebih bagi Penulis untuk terus menimba ilmu pengetahuan dan menyelesaikan studi di Prodi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau. Selain itu teruntuk yang terhormat dan tersayang kedua orang tuaku, Papaku Midian Samosir dan Mamaku Reni M. Pasaribu serta kepada kedua mertuaku (Alm.) Bapak Solichin dan Ibu Sufiyati yang turut menghantarkan, memotivasi, dan mendukung Penulis sebagai anaknya untuk menempuh jenjang pendidikan setinggi-tingginya.

Pada akhirnya Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya saran dan kritik yang konstruktif terhadap tesis ini dapat Penulis terima dengan tulus dan rendah hati sebagai upaya yang

membangun. Semoga Allah SWT memberikan berkah, faedah, dan ilmu bagi semua pihak yang turut membaca tesis ini. Terima Kasih.

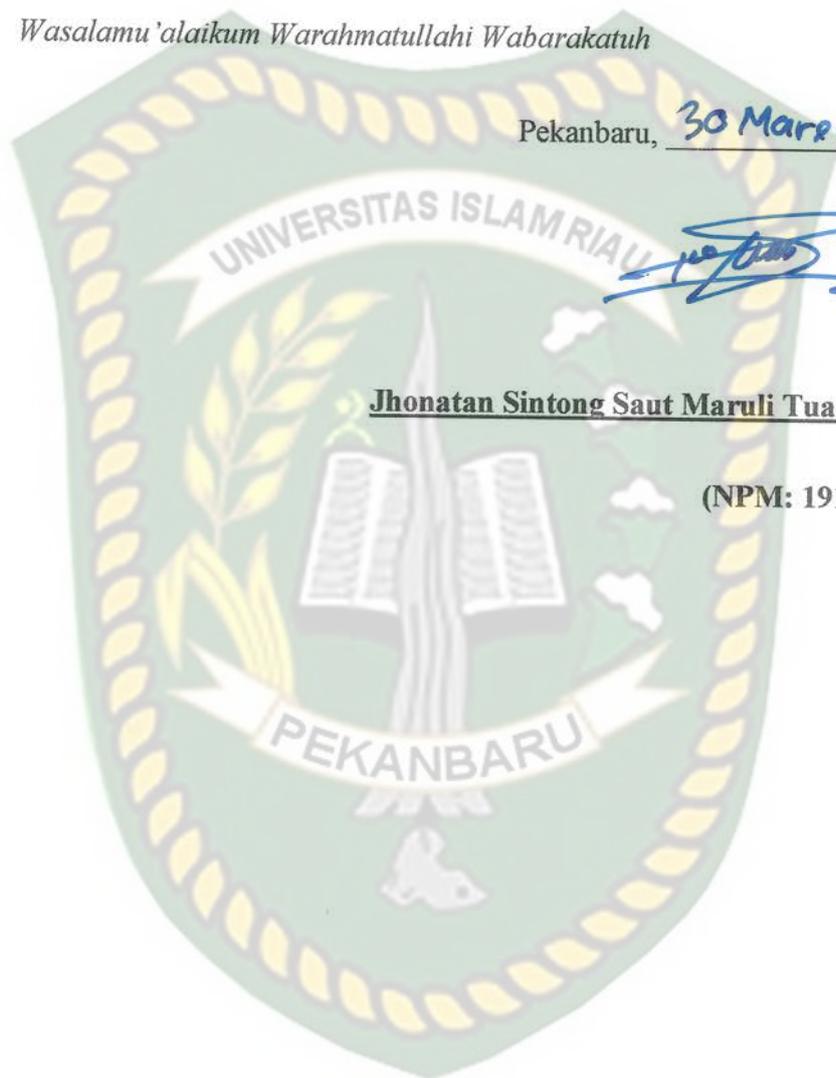
Wasalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pekanbaru, 30 Maret 2021



Jhonatan Sintong Saut Maruli Tua Samosir

(NPM: 191021015)



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	ii
BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS	iii
BERITA ACARA PERSETUJUAN TESIS	vi
BERITA ACARA UJIAN TESIS	vii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING	viii
ABSTRAK	ix
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GRAFIK	xix
DAFTAR LAMPIRAN	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Pokok Permasalahan	11
C. Tujuan & Kegunaan Penelitian	12
D. Kerangka Teori	13
E. Konsep Operasional	26
F. Metode Penelitian	28
BAB II TINJAUAN UMUM	33

A.	Sejarah Pengaturan Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia	33
B.	Konsep Umum Hak Menguasai Negara Dalam Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia	46
C.	Karakteristik Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia	54
D.	Kontrak Bagi Hasil (<i>Production Sharing Contract</i>) Dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia	61
E.	Profil PT CPI	68
BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	74
A.	Kewajiban Non-Kontraktual Yang Dibebankan Kepada KKKS Migas Di Dalam PMK No. 140/2020	74
B.	Analisa Asas <i>Pacta Sunt Servanda</i> Dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas Dengan Keberlakuan Kewajiban Non-Kontraktual Dalam PMK No. 140/2020	95
BAB IV	PENUTUP	137
A.	Kesimpulan	137
B.	Saran	138
	DAFTAR PUSTAKA	140
	LAMPIRAN	152

DAFTAR TABEL

Tabel 1.

Ilustrasi Perhitungan Biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak Untuk Kegiatan Sertifikasi BMN Tanah Blok Rokan	124
---	-----



DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.

Ilustrasi Realisasi Investasi KKKS Migas Eksplorasi Periode 2014-2019114

Grafik 2.

Ilustrasi Realisasi Investasi KKKS Migas Eksploitasi Periode 2014-2019115



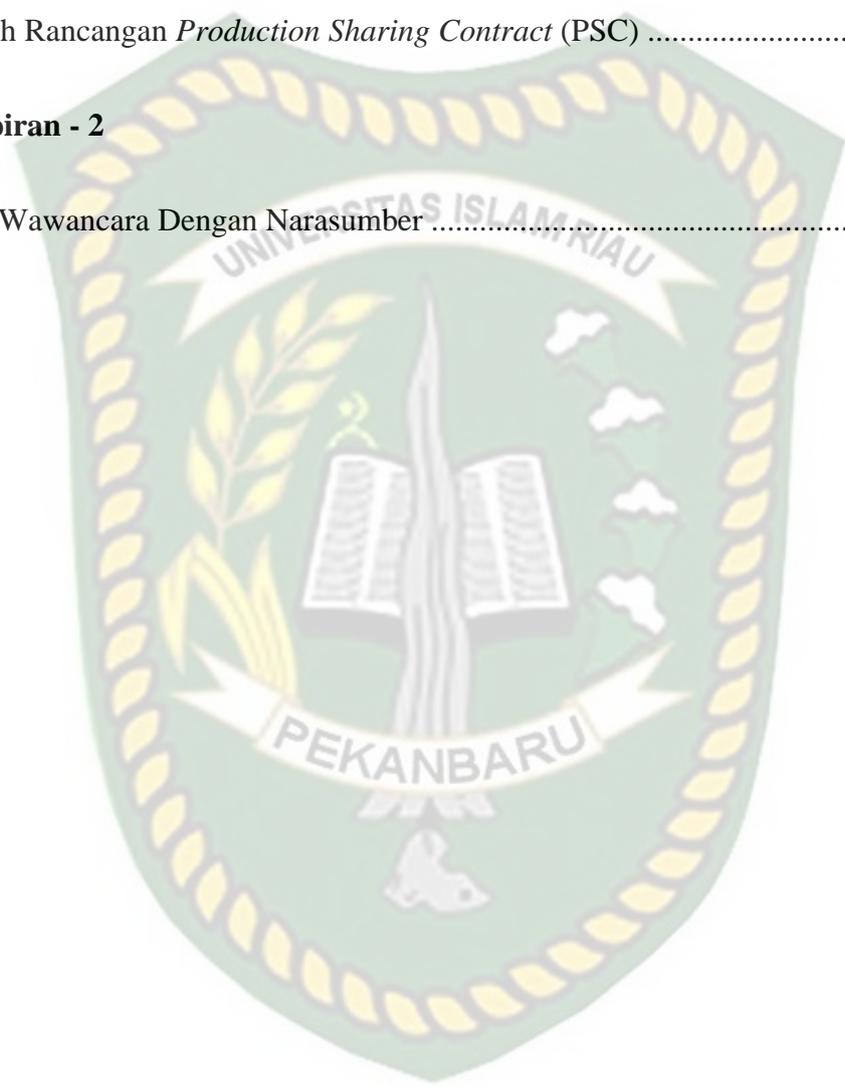
DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran - 1

Contoh Rancangan *Production Sharing Contract* (PSC)152

Lampiran - 2

Hasil Wawancara Dengan Narasumber153



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut “**UUD 1945**”) menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹ Dalam sejarah perkembangannya, sebenarnya kata-kata “dikuasai negara” masih sulit untuk ditafsirkan secara baku karena tidak ada penjelasan khusus terhadap pasal 33 UUD 1945 sehingga masih terdapat banyak perbedaan pendapat dalam memandang konsep “hak menguasai negara” tersebut.² Kata-kata tersebut pada akhirnya memiliki beberapa pengertian, yaitu mulai dari kepemilikan dan pengelolaan secara langsung atau tidak langsung oleh negara, hingga pengertian bahwa yang terpenting negara tetap mengatur dan mengatasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Minyak dan gas bumi merupakan salah satu sumber daya alam yang dimaksud dan menjadi amanah dari pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Lebih lanjut sebagaimana

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 33 ayat (2) dan (3).

² Syaiful Bakhri, *Hukum Migas, Telaah Penggunaan Hukum Pidana Dalam Perundang-Undangan*, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2012, hal. 58.

dijelaskan pada bagian pertimbangan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “UU No. 22/2001”), minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam yang bersifat strategis dan tak terbarukan serta merupakan komoditas vital yang memiliki pengaruh bagi kepentingan masyarakat luas sehingga harus diatur sedemikian rupa oleh Negara.

Keberadaan minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam yang bersifat strategis tersebut memang dapat dimaklumi. Hingga saat ini keberadaan minyak dan gas bumi sebagai sumber energi utama di dunia masih sulit untuk digeser oleh sumber energi alternatif / substitusi lainnya seperti batu bara, nuklir, panas bumi, dan lain sebagainya. Bagi negara-negara berkembang dan maju non-penghasil minyak dan gas bumi, selain untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri, minyak dan gas bumi sangat dibutuhkan untuk kepentingan industrialisasi negaranya. Sedangkan bagi negara penghasil (produsen), minyak dan gas bumi berperan sangat penting bagi pemasukan langsung negara bersangkutan.³

Salah satu bidang kegiatan usaha minyak dan gas bumi (untuk selanjutnya disebut “**migas**”) adalah kegiatan usaha hulu. Kegiatan usaha hulu migas adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi.⁴ Kegiatan usaha hulu migas ini memiliki resiko tinggi dan membutuhkan investasi dalam jumlah yang tinggi pula (termasuk namun tidak terbatas pada penyediaan modal, teknologi yang spesifik dan kompleks, sumber

³ Punomo Yusgiantoro, *Ekonomi Energi: Teori dan Praktik*, LP3ES, Jakarta, 2000, hal. 27-28.

⁴ Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, LN Tahun 2001 No. 136, TLN No. 4152, pasal 1 angka 7.

daya manusia yang berkualitas, dan lain sebagainya). Pasal 6 ayat (2) butir (c) UU No. 22/2001 juga telah menegaskan bahwa modal dan resiko seluruhnya ditanggung oleh Kontraktor Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas (untuk selanjutnya disebut “**KKKS Migas**”). Misalnya pada tahap eksplorasi migas, jika ternyata tidak ditemukan cadangan minyak terbukti (*proven reserved oil*) maka segala kerugian yang timbul akibat kegiatan eksplorasi tanpa hasil tersebut sepenuhnya ditanggung oleh KKKS Migas yang bersangkutan.

Dengan memperhatikan karakteristik *high risk - high cost* pada bidang usaha hulu migas tersebut maka penggunaan mekanisme kemitraan atau kerja sama dalam bentuk suatu kontrak kerja sama migas diharapkan dapat menjadi stimulus bagi para calon investor hulu migas dan dipandang sebagai suatu mekanisme yang lebih menarik jika dibandingkan dengan mekanisme perizinan layaknya dunia usaha pertambangan mineral dan batubara. Mekanisme kemitraan ini sejalan dengan salah satu ketentuan dalam UU No. 22/2001 yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan operasional migas didasarkan pada Kontrak Kerja Sama dengan Pemerintah.⁵

Dalam sejarahnya, kemitraan industri hulu migas ini memang kerap dijalin dengan berbagai perusahaan migas multinasional. Hal ini dapat dimaklumi mengingat sebagaimana disebutkan di atas, industri hulu migas merupakan industri beresiko tinggi yang padat modal dan padat teknologi dimana pada akhirnya perlu diakui bahwa para perusahaan migas multinasional tersebutlah

⁵ *Ibid*, pasal 6 ayat (1).

yang pada masa-masa awalnya memiliki keunggulan pada bidang-bidang yang dimaksud.

PT Chevron Pacific Indonesia (untuk selanjutnya disebut “PT CPI”) merupakan salah satu perusahaan migas multinasional yang juga merupakan mitra kerja sama Pemerintah Republik Indonesia dalam mengelola kegiatan usaha hulu migas yang memiliki wilayah kerja di Blok Rokan, Provinsi Riau. Kemitraan antara PT CPI dengan masyarakat dan Pemerintah Republik Indonesia dapat ditelusuri sejak tahun 1924 ketika *Standard Oil Company of California* (kini bernama PT CPI) mengirimkan ekspedisi geologi ke pulau Sumatera. Pada tahun 1941, PT CPI melakukan pengeboran di lapangan minyak Duri. Teknologi steam-flood pertama kali diterapkan pada tahun 1985 dan saat ini Duri menjadi proyek *enhanced recovery steam-flood* di dunia. Pada tahun 1944, salah satu sumur yang berlokasi di salah satu desa di Minas menjadi lapangan minyak terbesar yang pernah ditemukan di Asia Tenggara. Produksi pun dimulai pada tahun 1952 di Minas tersebut.⁶ Hingga saat ini PT CPI masih merupakan salah satu perusahaan penghasil minyak mentah terbesar di Indonesia. Pada tahun 2018, rata-rata produksi harian PT CPI di Blok Rokan adalah sejumlah 209.400 barel minyak per hari (*barrel oil per day-bopd*).⁷

⁶ *Chevron di Indonesia-Memenuhi Kebutuhan Energi Indonesia*, <https://indonesia.chevron.com/about>, (diakses pada 28 Juli 2020).

⁷ *Chevron dan Exxon Sumbang Produksi Minyak Terbesar 2018*, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/migas/19/01/05/pkt29x370-chevron-dan-exxon-sumbang-produksi-minyak-terbesar-2018>, (diakses pada 28 Juli 2020).

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, kontribusi PT CPI dalam kegiatan usaha hulu migas di Indonesia didasarkan pada bentuk mekanisme kemitraan dengan Pemerintah Republik Indonesia dalam bentuk kontrak kerja sama. Dengan demikian, berlakulah hubungan hukum perikatan antara kedua belah pihak. Menurut Hoffman, perikatan adalah hubungan hukum antara beberapa subjek hukum tertentu yang mengakibatkan terjadinya pelaksanaan kewajiban bagi para pihak yang bersepakat di dalamnya.⁸ Sejalan dengan pandangan Hoffman tersebut, maka masing-masing pihak baik PT CPI maupun Pemerintah Republik Indonesia saling mengikatkan diri dalam kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu migas untuk mengatur segala hak dan kewajiban keduanya.

Dengan mekanisme kemitraan dalam bentuk kontrak kerja sama tersebut, pada dasarnya kedudukan masing-masing pihak baik PT CPI maupun Pemerintah Republik Indonesia dalam pelaksanaan kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu migas tersebut harus dikembalikan pada konsep-konsep dasar hukum perikatan. Salah satu konsep dasar yang begitu penting dalam pelaksanaan suatu perjanjian adalah adanya asas *Pacta Sunt Servanda*.

Asas *Pacta Sunt Servanda* atau yang kerap disebut sebagai Asas Kepastian Hukum dapat terlihat dari redaksional pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut “**KUHPer**”) yang menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang. Pasal tersebut dapat dimaknai bahwa suatu perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak

⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Perikatan Dalam KUH Perdata Buku Ketiga, Yurisprudensi, Doktrin, Serta Penjelasan*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, hal. 10.

(tidak bertentangan dengan undang-undang) mengikat kedua belah pihak serta tidak dapat ditarik kembali, kecuali dengan persetujuan kedua belah pihak atau berdasarkan alasan-alasan yang ditetapkan oleh undang-undang.⁹

Mengingat latar belakangnya yang lahir dari hukum gereja, maka dalam asas ini setiap perjanjian yang dibuat secara sah bersifat sangat sakral bagi para pihak yang bersepakat di dalamnya. Selain itu, asas *Pacta Sunt Servanda* juga dapat dimaknai bahwa hakim atau pihak ketiga harus menghormati substansi kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak yang bersepakat di dalamnya, sebagaimana layaknya kekuatan sebuah undang-undang. Dengan demikian pihak ketiga manapun tidak dapat dengan mudahnya memberikan intervensi terhadap substansi maupun pelaksanaan kontrak yang sudah dibuat secara sah oleh para pihak.¹⁰

Dengan tercapainya kesepakatan para pihak terkait dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas secara sah maka secara prinsipil perjanjian tersebut bersifat sakral dan memiliki kekuatan layaknya undang-undang bagi para pihak serta harus dihormati dan dilaksanakan. Intervensi dalam bentuk apapun serta dari pihak manapun terhadap pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas tersebut seharusnya tidak terjadi. Jika ternyata terdapat hal-hal yang belum diatur dan disepakati namun ingin diberlakukan kemudian maka berdasarkan itikad baik hal tersebut sepatutnya dinegosiasikan kembali antara para pihak bersepakat yang

⁹ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 2003, hal. 139.

¹⁰ Salim H.S., *Hukum Kontrak, Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 10.

notabene memiliki posisi berimbang dalam suatu kesepakatan tambahan/adendum.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa jika terdapat klausul lain yang ingin diberlakukan setelah Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas disepakati maka sepatutnya dengan landasan asas itikad baik dilakukan re-negosiasi oleh masing-masing pihak yang bersepakat tersebut untuk menghasilkan kesepakatan tambahan/adendum. Akan tetapi, proses re-negosiasi tersebut pada pelaksanaannya tidak terlihat dengan jelas karena pada faktanya Pemerintah Republik Indonesia dapat memberlakukan kewajiban-kewajiban non-kontraktual secara sepihak yang dikemas dalam suatu peraturan perundang-undangan yang timbul di luar kesepakatan Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Keuangan telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**PMK No. 140/2020**”). Berdasarkan pasal 1 angka (5) PMK No. 140/2020 tersebut, seluruh barang yang berasal dari pelaksanaan Kontrak Kerja Sama antara KKKS Migas dengan Pemerintah Republik Indonesia, termasuk yang berasal dari Kontrak Karya/*Contract of Work* (CoW) dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dikategorikan sebagai Barang Milik Negara Hulu Migas (untuk selanjutnya disebut “**BMN Hulu Migas**”). Dalam konteks pengelolaan BMN Hulu Migas tersebut, Kementerian Keuangan statusnya merupakan pengelola barang (biasa disebut pemilik barang) sedangkan PT CPI statusnya hanyalah merupakan KKKS Migas yang mengelola operasi produksi

migas pada wilayah kerja bersangkutan. Berdasarkan PMK No. 140/2020 ini, kewajiban-kewajiban yang seharusnya melekat pada pemilik barang dibebankan pula kepada KKKS Migas selaku mitra kerja sama Pemerintah Republik Indonesia. Pembebanan kewajiban-kewajiban non-kontraktual tersebut ditempuh dengan cara penerbitan peraturan sektoral kementerian terkait tanpa adanya itikad untuk mendiskusikan hal tersebut melalui mekanisme Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas. Adapun salah satu bentuk kewajiban tambahan yang dibebankan sebagaimana diatur dalam pasal 78 ayat (4) *juncto* pasal 79 ayat (4) PMK No. 140/2020 tersebut adalah kewajiban untuk melakukan sertipikasi terhadap seluruh BMN Hulu Migas Berupa Tanah (untuk selanjutnya disebut “**BMN Tanah**”) dalam bentuk sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Republik Indonesia C.Q. Kementerian Keuangan,

Dalam sejarahnya, kewajiban-kewajiban non-kontraktual tersebut pada dasarnya dimulai pada tahun 2009 yang ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan No. 135/PMK.06/2009 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama (untuk selanjutnya disebut “**PMK No. 135/2009**”) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 165/PMK.06/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 135/PMK.06/2009 Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama (untuk selanjutnya disebut “**PMK No. 165/2010**”). Selanjutnya sekitar 10 (sepuluh) tahun kemudian tepatnya pada tahun 2019, PMK 135/2009 *juncto* PMK 165/2010 tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi setelah terbitnya Peraturan Menteri Keuangan No.

89/PMK.06/2019 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**PMK No. 89/2019**”). Pada tahun 2020 Menteri Keuangan kembali menerbitkan peraturan terbaru menggantikan PMK No. 89/2019 yakni PMK No. 140/2020.

Pada dasarnya secara substansi peraturan-peraturan Menteri Keuangan tersebut mengatur hal yang sama yakni mengenai pengelolaan BMN Tanah yang turut membebaskan tanggung jawab dan kewajibannya kepada KKKS Migas. Namun perlu diketahui bahwa sebelum terbitnya serangkaian Peraturan Menteri Keuangan tersebut, tidak ada satupun ketentuan / klausul baik di dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia maupun di dalam peraturan perundang-undangan manapun yang membebaskan kewajiban-kewajiban non-kontraktual tersebut kepada KKKS Migas.

Efisiensi yang merupakan prinsip utama dalam suatu kegiatan bisnis khususnya yang bersifat “high risk-high cost” seperti kegiatan usaha hulu migas akan menjadi perhatian selanjutnya. Richard Posner seorang pelopor Analisa Ekonomi Terhadap Hukum (*Analysis Economic of Law*) berpendapat bahwa produk hukum (baik dalam arti luas seperti peraturan perundang-undangan maupun dalam arti sempit seperti kontrak) diciptakan dan diberlakukan dengan tujuan untuk memaksimalkan kemanfaatan umum secara keseluruhan. Salah satu aspek

untuk menilai hal tersebut adalah dari segi efisiensi.¹¹ Pembebanan kewajiban non-kontraktual mengenai sertipikasi BMN Tanah, yang timbul di luar kesepakatan awal Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas tersebut, tentunya dapat membawa dampak terhadap berbagai aspek antara lain aspek manajemen operasi, resiko, serta sumber daya, terlebih lagi aspek ekonomi finansial. Hal tersebut dapat dimaklumi mengingat proses sertipikasi terhadap seluruh BMN Tanah dengan segala ketentuan-ketentuan teknis di dalamnya akan memakan biaya yang cukup tinggi dan harus ditanggung terlebih dahulu oleh PT CPI selaku KKKS Migas sedangkan pada sisi lain program sertipikasi BMN Tanah tersebut tidak berkaitan langsung dengan komponen utama dalam kegiatan operasi produksi hulu migas yakni peningkatan barel minyak per harinya untuk memenuhi kebutuhan energi nasional.

Kewajiban non-kontraktual yang baru ditentukan kemudian tanpa melalui mekanisme Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas tersebut sebenarnya dapat mempengaruhi pandangan ataupun keputusan investasi KKKS Migas pada tahap awal negosiasi kontrak. Misalnya, jika pada tahap awal kewajiban sertipikasi BMN Tanah tersebut diajukan oleh Pemerintah Republik Indonesia sebagai salah satu poin kesepakatan maka bukan tidak mungkin keputusan investasi terhadap pengelolaan suatu wilayah kerja hulu migas dapat berubah baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya atau bahkan dalam skala yang lebih ekstrim dapat mengakibatkan mundurnya calon investor tersebut dalam proses negosiasi kontrak kerja sama.

¹¹ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 3rd ed., Little, Brown & Company, United States of America, 1986, hal. 3, 13.

Posisi berimbang yang merupakan konsekuensi logis dari suatu mekanisme kemitraan dalam bentuk kontrak kerja sama pun menjadi hal yang dapat diperdebatkan dan ditelaah kembali pada tataran pelaksanaan. Filosofi konsep kemitraan dalam bentuk kontrak kerja sama sebagai suatu stimulus bagi dunia usaha hulu migas pun pada akhirnya akan kembali dipertanyakan. Penggunaan status Negara dalam kapasitas publik (*jure imperii*) yang berdaulat secara absolut dan tidak dapat diganggu gugat dalam berbagai kebijakannya berbenturan dengan penggunaan status Negara dalam kapasitas privat / perdata (*jure gestionis*) dalam melakukan tindakan-tindakan komersial yang melibatkan pihak ketiga lainnya.

Bagi PT CPI selaku KKKS Migas, fenomena pelaksanaan kewajiban non-kontraktual di luar kesepakatan kontrak kerja sama terlihat seperti “pedang bermata dua”. Pada satu sisi, PT CPI selaku mitra kerja sama dapat berpegang teguh pada “sakralnya” kontrak kerja sama migas yang notabene merupakan undang-undang bagi PT CPI dan Pemerintah Republik Indonesia selaku para pihak yang mengikatkan diri dalam perikatan, akan tetapi pada sisi lain selaku *Prudent Operator* (Operator Migas yang handal dan beritikad baik) PT CPI juga terbentur dengan *regulatory compliance* yang dapat menafikan “kesakralan” kontrak kerja sama tersebut.

B. Pokok Masalah

Adapun yang menjadi pokok masalah yang akan dibahas dan diteliti lebih lanjut di dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pengaturan kewajiban non-kontraktual bagi KKKS Migas terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020?
2. Bagaimana keberlakuan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia terhadap kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020 tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Secara umum penulisan tesis ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menggali secara lebih dalam mengenai bentuk pengaturan kewajiban non-kontraktual bagi KKKS Migas terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020.
2. Untuk mengetahui dan menggali secara lebih dalam mengenai keberlakuan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas terhadap kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah dalam PMK No. 140/2020 tersebut.

Penulisan tesis ini dapat berguna sebagai salah satu referensi ilmiah bagi para pihak yang berkepentingan dalam bidang hukum maupun bidang usaha hulu migas yang tertarik untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam pertentangan antara Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas dengan peraturan perundang-

undangan yang mengatur kewajiban-kewajiban yang timbul di luar dari Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas tersebut.

D. Kerangka Teori

Dalam kaitannya dengan pokok masalah yang akan dibahas pada tesis ini, terdapat beberapa teori hukum yang akan menjadi *Grand Theory*, *Middle Theory* maupun *Apply Theory* pada tesis ini. *Grand Theory* merupakan teori utama yang bersifat universal. *Middle Theory* merupakan teori menengah yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian, penjelasan paradigma objek yang diteliti. Sedangkan *Apply Theory* merupakan teori terapan untuk menjelaskan operasionalisasi teori dalam masalah yang menjadi obyek penelitian sehingga jelaslah karakteristik obyek yang diteliti itu.¹²

Sehubungan dengan pokok masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini, yang menjadi *Grand Theory* adalah Teori Keadilan (*Theory of Justice*), yang menjadi *Middle Theory* adalah Teori Analisa Ekonomi Terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*), dan yang menjadi *Apply Theory* pada penelitian kali ini adalah Teori Kepastian Hukum. Pemaparan teori-teori tersebut bertujuan agar dapat menjadi pedoman awal serta alat bantu analisa dalam penelitian kali ini, Berikut teori-teori yang dimaksud:

¹² *Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2018, hal. 9.

1. Teori Keadilan (*Theory of Justice*)

Teori Keadilan (*Theory of Justice*) adalah salah satu teori di bidang filsafat hukum yang dikemukakan oleh John Rawls dalam bukunya yang berjudul “A Theory of Justice” pada tahun 1971. Dalam teori ini, prinsip-prinsip keadilan dikembangkan dengan menggunakan 2 (dua) jenis konsep pendekatan yakni sebagai berikut:

a. Posisi Asli (*Original Position*)

Dalam konsep pendekatan *Original Position* ini, teori Kontrak Keadilan Rawls ini mencoba memposisikan adanya situasi yang sama dan setara antara setiap orang dalam masyarakat (baik dari aspek kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kekuatan, dan lain sebagainya) sehingga orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang.

b. Selubung Ketidaktahuan (*Veil of Ignorance*)

Dalam konsep pendekatan *Veil of Ignorance*, setiap orang seolah-olah dihadapkan pada suatu kondisi tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, baik dalam perspektif ras, gender, status ekonomi, kelas sosial, atau ciri pembeda lainnya dalam mengambil suatu keputusan sehingga keputusan yang diambil tidak bersifat berat sebelah dan menguntungkan diri sendiri.

Rawls menyatakan bahwa seandainya kita berangkat dari *original position* sambil mengenakan *veil of ignorance* tersebut, maka keputusan yang akan kita ambil

tersebut seolah-olah merupakan keputusan untuk diri kita sendiri. Dengan kombinasi kedua pendekatan tersebut diharapkan masyarakat dapat memperoleh hasil akhir yang dinamakan Prinsip Kesamaan Yang Adil (*Justice as Fairness*).¹³

Untuk menjelaskan lebih lanjut mengenai kedua pendekatan di atas, terdapat beberapa prinsip yang dianut dalam teori keadilan Rawls ini sebagai berikut:

a. Prinsip Kebebasan Yang Sama (*Equal Liberty Principle*)

Dalam prinsip ini, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar (kebebasan berpolitik untuk memilih dan dipilih (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan berkumpul (*freedom of speech & expression*), kebebasan berkeyakinan (*freedom of religion*), dan lain sebagainya).

b. Prinsip Pengaturan Ketidaksetaraan Sosial & Ekonomi

Sehubungan dengan prinsip ini Rawls menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

“Social and economic inequality are to be arranged so that are both (a) reasonably expected to be everyone’s advantage, and (b) attached to position and offices open to all”¹⁴

Berdasarkan pandangan tersebut, ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya (a) cukup diharapkan

¹³ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, hal. 18.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 53.

untuk menjadi keuntungan semua individu, dan (b) melekat pada posisi dan jabatan yang terbuka untuk semua pihak.

i. Prinsip Perbedaan (*Difference Principle*)

Pada prinsip ini perbedaan status sosial dan ekonomi dapat dibenarkan sepanjang diatur secara terkontrol sedemikian rupa sehingga tetap mendatangkan manfaat bagi kelompok masyarakat yang lemah.

ii. Prinsip Persamaan Kesempatan (*Equal Opportunity Principle*)

Pada prinsip ini, jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dengan adanya persamaan kesempatan yang adil. Kesempatan atas jabatan-jabatan dan posisi-posisi tersebut tidak hanya didistribusikan atas dasar kecakapan namun juga atas dasar peluang setiap orang untuk mendapatkan kecakapan-kecakapan yang dimaksud tersebut.¹⁵

Dalam pelaksanaannya, Rawls membuat aturan prioritas ketika prinsip yang satu berhadapan dengan prinsip lainnya. Prinsip huruf (a) harus ditempatkan di atas prinsip huruf (b). Kemudian prinsip huruf (b.ii.) harus diutamakan dari prinsip huruf (b.i.). Dengan kata lain, untuk mewujudkan masyarakat yang adil maka kebebasan akan hak-hak dasar merupakan nilai tertinggi, diikuti dengan adanya jaminan atas kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menduduki

¹⁵ Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan, Edisi 2*, Penerbit Yrama Widya, Bandung, 2019, hal. 296.

jabatan/posisi tertentu. Pada akhirnya, perbedaan tertentu dalam masyarakat dapat diterima sepanjang meningkatkan atau membawa manfaat terbesar bagi orang-orang yang paling tidak beruntung.¹⁶

Dalam hubungannya dengan hukum perikatan, teori keadilan ini kerap dikaitkan dengan Asas Persamaan Hukum dan Asas Keseimbangan. Dalam Asas Persamaan Hukum, subjek hukum yang mengikatkan diri dalam perjanjian memiliki kedudukan serta hak dan kewajiban yang sama dalam hukum. Kedudukan mereka tidak dibeda-bedakan antara satu dan lainnya baik dari segi perbedaan warna kulit, agama, dan ras.¹⁷ Sedangkan Asas Keseimbangan merupakan asas yang menghendaki kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian. Pada satu sisi, kreditur memiliki kekuatan untuk menuntut prestasi dan jika diperlukan dapat pula menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur. Akan tetapi pada sisi lain kreditur pun tetap harus melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik. Dengan demikian kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik sehingga kedudukan kreditur dan debitur relatif lebih seimbang.¹⁸

¹⁶ Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, <https://panmohamadfaiz.com/2009/04/28/profil-tokoh-john-rawls-1921-2002/> (diakses pada 1 Agustus 2020).

¹⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Op. Cit.*, hal. 89.

¹⁸ Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 507.

2. Teori Analisa Ekonomi Terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*)

Dalam menjalani kehidupan sehari-hari, tidak dapat dipungkiri baik secara sadar maupun tidak, manusia dalam mengambil keputusan atau melakukan tindakan kerap kali menggunakan pertimbangan-pertimbangan atas dasar prinsip-prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi dimana salah satunya adalah prinsip efisiensi. Misalnya, seorang karyawan memiliki 2 (dua) pilihan untuk keberangkatannya menuju ke kantor yang berjarak sekitar 5 (lima) Kilometer dari rumahnya. Pilihan pertama yakni mengendarai sepeda yang dimilikinya dengan resiko keletihan yang akan dialaminya sesampainya di kantor. Pilihan kedua adalah ikut menumpang mobil temannya yang kebetulan juga memiliki rute perjalanan yang searah dengan jalur kantornya namun jadwal masuk kantor temannya tersebut lebih lambat 30 menit sehingga memiliki resiko keterlambatan masuk ke kantor. Jika ditinjau dari segi efisiensi tenaga tentunya pilihan kedua adalah pilihan yang cukup tepat namun dari segi efisiensi waktu pilihan pertama juga dapat dibidang tepat karena terhindar dari resiko kemacetan dan keterlambatan masuk kerja.

Berdasarkan contoh sederhana diatas terlihat bahwa prinsip ilmu ekonomi dapat diterapkan dalam berbagai segi kehidupan sehari-hari. Salah satu segi kehidupan sehari-hari tersebut adalah hukum. Menurut Lloyd dan Freeman, dalam melakukan analisa terhadap hukum dapat ditempuh dengan berbagai pendekatan. Salah satu pendekatan yang dimaksud adalah pendekatan tren modern terhadap ilmu hukum yang didasarkan pada kajian hukum yang bersifat analitis dan

normatif (*modern trend in analytical and nominative jurisprudence*) atas dasar analisa ekonomi (*economic analysis of law*).¹⁹

Penggunaan perspektif analisa ekonomi terhadap hukum lahir di Amerika Serikat yang menganut sistem *Common Law* dimana hakim memegang peranan penting dalam menetapkan apa yang merupakan hukum.²⁰ Pendekatan analisa ekonomi terhadap hukum merupakan pendekatan yang relatif baru dikenal dimana pendekatan ini pertama kali diperkenalkan kurang lebih pada tahun 1960-an oleh ahli hukum dari Amerika Serikat yang ditandai dengan adanya 2 (dua) artikel yang masing-masing ditulis oleh Guido Calabresi tentang Pelanggaran Hukum (*Torts*) dan Ronald Coase tentang Biaya Sosial (*Social Cost*). Mereka menulis artikel dimana analisa ekonomi diterapkan secara sistematis pada masalah-masalah hukum yang tidak berhubungan sama sekali dengan pengaturan masalah-masalah ekonomi. Pendekatan analisa ekonomi terhadap hukum tersebut selanjutnya, diuraikan secara lebih komprehensif dan sistematis oleh Richard Posner dalam bukunya yang berjudul “Economic Analysis of Law”.²¹ Pendekatan / teori *Economics Analysis of Law* (untuk selanjutnya disebut “EAL”) adalah penerapan prinsip-prinsip ekonomi sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa problematika hukum. Pendekatan / teori EAL tersebut berasal dari aliran utilitarianisme yang mengedepankan asas manfaat, yang dikembangkan

¹⁹ Lord Lloyd of Hampstead dan MDA Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 5th ed., Stevens & Sons, London, 1985, hal. 426-432.

²⁰ Gregory S. Crespi, “Teaching The New Law And Economics”, *University of Toledo Law Review* Vol. 25 No. 3, hal. 715-717.

²¹ Richard A. Posner, *Op. Cit.*, hal. 19-20.

oleh filosof Jeremy Bentham (1748-1832) dan filosof John Stuart Mill (1806-1873).²²

Dalam ajaran utilitarianisme Jeremy Bentham berpandangan bahwa manusia akan bertindak untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Adapun ukuran baik-buruknya suatu perbuatan manusia tergantung kepada apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Selanjutnya, Jeremy Bentham berpendapat bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan sebaiknya melahirkan peraturan perundang-undangan yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu. Berdasarkan landasan pemikiran tersebut, hendaknya peraturan perundang-undangan tersebut dapat memberikan kebahagiaan terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).²³ Sedangkan John Stuart Mill berpandangan bahwa keadilan bersumber pada naluri manusia yang akan menolak dan membalas kerusakan yang dialami baik oleh diri sendiri maupun pihak lain yang bersimpati terhadap penderitaan orang tersebut. Dengan demikian maka hakikat dari keadilan mencakup seluruh persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.²⁴

Richard Posner berpendapat bahwa prinsip yang dikenal dalam ilmu ekonomi dapat dijadikan alat yang kuat untuk menelaah dan mengkaji permasalahan hukum yang luas jangkauannya (*economic is powerful tool for*

²² Ian Mc Leod Palgrave, *Legal Theory*, Macmilan, New York, 2005, hal. 164.

²³ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2018, hal. 60-61.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Alumni, Bandung, 1982, hal. 241.

analyzing a vast range of legal question). Ekonomi merupakan ilmu tentang pilihan rasional setiap manusia dalam memenuhi keinginannya masing-masing dalam kondisi keterbatasan sumber daya alam. Dalam hubungannya dengan hukum, maka hukum diciptakan dan diberlakukan dengan tujuan untuk memaksimalkan kemanfaatan umum secara keseluruhan.²⁵

Sehubungan dengan pandangan Richard Posner tersebut maka EAL dapat dimaknai sebagai suatu analisa hukum yang disusun berdasarkan konstruksi konsep-konsep ekonomi dalam rangka menjelaskan akibat-akibat dari suatu hukum, melakukan evaluasi dan estimasi sifat-sifat dasar, kemampuan, serta kualitas dari suatu produk hukum sehingga dapat dianalisa produk hukum seperti apa dan yang bagaimana yang sepatutnya dapat diberlakukan. Adapun produk hukum yang dimaksud dalam hal ini dapat bersifat luas seperti misalnya peraturan perundang-undangan serta dapat pula bersifat sempit seperti kontrak.²⁶

Selanjutnya Posner berpandangan bahwa berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*). Perlu diakui bahwa para ekonom dalam menerapkan ketiga prinsip tersebut sering menggunakan berbagai teori dan perhitungan yang rumit. Masalah efisiensi saja, misalnya, paling tidak dapat ditinjau dari pendekatan *Pareto Efficiency* atau pendekatan *Kaldor-Hicks Efficiency*. Tinjauan *Pareto Efficiency* akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih

²⁵ Richard A. Posner, *Op. Cit.*, hal. 3.

²⁶ Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law*, Kencana, Jakarta, 2014, hal. 47-48.

baik dengan tidak mengakibatkan seseorang lainnya bertambah buruk.²⁷ Sedangkan tinjauan *Kaldor-Hicks Efficiency* akan mengajukan pertanyaan apakah kebijakan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga ia secara hipotetis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijakan atau perubahan hukum tersebut atau biasa dikenal dengan nama *cost-benefit analysis*.²⁸

Akan tetapi tidak selalu aspek nilai, kegunaan dan efisiensi harus didasarkan pada teori dan perhitungan ekonomi yang rumit. Sebagaimana contoh mengenai karyawan yang hendak berangkat ke tempat kerjanya di atas, pada akhirnya prinsip efisiensi dapat digunakan secara sangat sederhana. Pada seorang ahli hukum yang akan menggunakan pendekatan EAL tentunya dapat memilih apakah ahli hukum tersebut menganggap dirinya sebagai orang awam (*layman*), atau bertindak sebagaimana layaknya seorang ekonom dimana prinsip-prinsip tersebut didasarkan pada teori-teori dan perhitungan-perhitungan yang rumit.²⁹

3. Teori Kepastian Hukum

Dalam suatu kepastian hukum maka hak dan kewajiban yang timbul bagi setiap subyek hukum harus didasarkan pada suatu landasan hukum yang berlaku dan mengikat. Salah satu teori kepastian hukum dalam konsep dasar hukum

²⁷ Richard A. Posner, *Op. Cit.*, hal. 13.

²⁸ Michael J. Trebilock, "Law and Economics", *The Dalhousie Law Journal* Vol.16, No.2, Fall 1993, hal. 361-363.

²⁹ Hikmahanto Juwana, "Analisa Ekonomi Atas Hukum Perbankan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 1-3 Tahun XXVIII, Januari-Juni 1998, hal. 85-86.

perikatan adalah teori *Pacta Sunt Servanda*. Sebagaimana sempat dipaparkan secara singkat sebelumnya, asas ini dapat terlihat dari redaksional pasal 1338 ayat (1) KUHPer yang menyatakan sebagai berikut:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Pacta Sunt Servanda secara harfiah berarti bahwa “kontrak itu mengikat” secara hukum atau dalam istilah lengkapnya yaitu *pacta convent quae neque contra leges neque dolo malo inita sunt omnimodo observanda sunt* yang berarti suatu kontrak yang tidak dibuat secara ilegal dan tidak berasal dari penipuan harus sepenuhnya diikuti.³⁰

Asas *Pacta Sunt Servanda* ini pada mulanya dikenal dalam hukum gereja yang menyebutkan bahwa suatu perjanjian dapat terjadi apabila ada kesepakatan kedua belah pihak dan dikuatkan dengan sumpah. Hal ini mengandung makna bahwa setiap perjanjian yang diadakan oleh kedua belah pihak merupakan perbuatan yang sakral dan dikaitkan dengan unsur keagamaan.³¹ Keterkaitan asas *Pacta Sunt Servanda* tersebut dengan unsur keagamaan dalam sistem hukum *Anglo Saxon* dikenal dengan sebutan “kesakralan kontrak” (*sanctity of contract*). Dalam konsep kesakralan kontrak tersebut maka yang paling utama adalah mematuhi isi kontrak, kecuali dalam hal-hal tertentu yang sangat terbatas sebagaimana teori *clausula rebus sic stantibus* yang mengajarkan bahwa kontrak

³⁰ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2013, hal. 210.

³¹ Salim H.S., *Loc. Cit.*

tidak dipatuhi (dapat diubah) ketika dalam perkembangannya terjadi kejadian-kejadian yang sangat berbeda dengan ketika dahulu kontrak dibuat.³²

Sehubungan dengan pasal 1338 ayat (1) KUHPer tersebut, Subekti menyatakan bahwa dalam konteks perjanjian, para pihak yang bersepakat diperbolehkan “membuat undang-undang” bagi diri mereka sendiri.³³ Asas *Pacta Sunt Servanda* juga dapat dimaknai bahwa hakim atau pihak ketiga harus menghormati substansi kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak yang bersepakat di dalamnya, sebagaimana layaknya kekuatan sebuah undang-undang. Dengan demikian pihak ketiga manapun tidak dapat dengan mudahnya memberikan intervensi terhadap substansi maupun pelaksanaan kontrak yang sudah dibuat secara sah oleh para pihak.³⁴

Penerapan teori *Pacta Sunt Servanda* tidak hanya bertujuan menjamin kepastian dan ketertiban hukum, namun juga bertujuan untuk menjamin ketertiban sosial, ekonomi, dan perdagangan. Tentunya dapat kita bayangkan bagaimana kacaunya kondisi sosial, ekonomi, dan hukum di dunia ini seandainya setiap orang dengan sesuka hati bebas untuk mematuhi atau tidak mematuhi kontrak atau kesepakatan yang sudah dibuatnya. Hukum adat di Indonesia pun memiliki adagium kuno yang menyebutkan bahwa “Jika sapi yang dipegang adalah talinya, tetapi jika manusia yang dipegang adalah mulutnya (kata-katanya)”.³⁵

³² Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal 214.

³³ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2004, hal. 14.

³⁴ Salim H.S., *Loc. Cit.*

³⁵ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal 218.

Jika berbicara mengenai teori kepastian hukum maka erat kaitannya dengan aliran hukum yang melatarbelakanginya yakni aliran hukum positif. Dalam sejarahnya terdapat 2 (dua) aliran hukum positif yang sangat terkenal yakni:

a. Aliran hukum positif analitis

Aliran ini dikemukakan oleh John Austin. Aliran hukum positif analitis mengartikan hukum sebagai “A Command of The Lawgiver” yaitu suatu perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Hukum dianggap sebagai suatu sistem yang logis, tetap, dan bersifat tertutup. Hukum secara tegas dipisahkan dari moral. Menurut John Austin, terdapat empat unsur penting dari suatu hukum yakni, perintah, sanksi, kewajiban, dan kedaulatan. Ketentuan-ketentuan yang tidak mengandung keempat unsur tersebut bukanlah hukum positif melainkan hanyalah moral positif.³⁶

b. Aliran hukum positif murni

Aliran ini dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyebut bahwa suatu hukum harus bersifat “murni” dikarenakan hukum itu harus dibersihkan dari anasir-anasir yang tidak yuridis, yaitu anasir etis, sosiologis, politis, dan sejarah. Hukum itu adalah sebagaimana adanya, yaitu terdapat dalam berbagai peraturan yang ada. Oleh karena itu, yang dipersoalkan bukanlah perihal “bagaimana hukum yang seharusnya”

³⁶ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Op. Cit.*, hal. 56-57.

melainkan perihal “apa hukumnya”. Dengan demikian, ilmu hukum adalah ilmu yang bersifat normatif. Menurut Hans Kelsen, hukum itu berada dalam dunia *Sollen* dan bukan dalam dunia *Sein*. Sifatnya adalah hipotetis, lahir karena kemajuan dan akal manusia.³⁷

E. Konsep Operasional

Untuk menghindari perbedaan interpretasi mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini, diperlukan suatu konsep operasional yang membatasi beberapa terminologi yang terkait dengan lingkup penulisan tesis ini, antara lain sebagai berikut:

1. Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi.³⁸
2. Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi.³⁹

³⁷ *Ibid.*, hal. 60.

³⁸ Undang-Undang No. 22 Tahun 2001, *Op.Cit.*, pasal 1 angka (1).

³⁹ *Ibid*, pasal 1 angka (2).

3. Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**Migas**”) adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi.⁴⁰
4. Kegiatan Usaha Hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi.⁴¹
5. Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**Kontrak Kerja Sama Migas**”) adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴² Dalam penelitian tesis kali ini, Kontrak Kerja Sama Migas yang dimaksud adalah Kontrak Kerja Sama Migas antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia untuk wilayah kerja Blok Rokan, Riau.
6. Kontraktor Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi adalah badan usaha atau bentuk badan usaha tetap yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu wilayah kerja berdasarkan kontrak kerja sama dengan Pemerintah.⁴³

⁴⁰ *Ibid*, pasal 1 angka (3).

⁴¹ *Ibid*, pasal 1 angka (7).

⁴² *Ibid*, pasal 1 angka (19).

⁴³ Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi, BN Tahun 2020 No. 1111, pasal 1 angka (2).

7. Perikatan adalah hubungan hukum antara dua pihak berdasarkan mana yang satu berhak menuntut sesuatu dan yang lainnya wajib memenuhinya. Perikatan lahir dari perjanjian atau perbuatan melawan hukum.⁴⁴
8. Perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih.⁴⁵
9. Kontraktual adalah menurut perjanjian, sebagaimana telah ditetapkan dalam perjanjian.⁴⁶
10. *Obligatoir* adalah mengikat; memberikan hak dan meletakkan kewajiban.⁴⁷

F. Metode Penelitian

Di dalam suatu Penelitian, posisi metodologi sangatlah penting sebagai suatu pedoman. Pedoman ini nantinya akan menjelaskan mengenai apa yang seharusnya atau yang tidak seharusnya dilakukan dalam Penelitian agar Penelitian yang dilakukan benar-benar dapat menyentuh dan menjawab pokok permasalahan yang dibahas.

Adapun fungsi dari metodologi dalam suatu Penelitian yang merupakan kegiatan ilmiah adalah untuk memberikan pedoman bagi ilmuwan tentang cara-cara mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan yang dihadapinya.⁴⁸

⁴⁴ Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, Permata Press, Surabaya, hal. 330.

⁴⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pasal 1313.

⁴⁶ Kubung Subrata, *Op. Cit.*, hal. 239.

⁴⁷ Subekti, *Aneka Perjanjian*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 189.

1. Jenis Penelitian

Penulisan tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian kepustakaan yakni metode penulisan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁴⁹ Dalam metode penelitian ini penulisan didasarkan pada hasil studi dan pemahaman terhadap bahan-bahan pustaka seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku dan literatur-literatur yang ada dan berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas pada tesis ini.

2. Spesifikasi Penelitian

Adapun yang menjadi spesifikasi penelitian pada tesis kali ini adalah penelitian deskriptif-analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan secara deskriptif peraturan perundang-undangan yang berlaku beserta hubungannya dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang terkait dengan pokok permasalahan yang diangkat.⁵⁰

3. Obyek Penelitian

Adapun yang menjadi obyek penelitian dalam tesis kali ini adalah keberlakuan kewajiban-kewajiban non-kontraktual yang dibebankan oleh

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pess, Jakarta, 2005, hal 6.

⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hal. 13.

⁵⁰ Ronny Haniatjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 97-98.

Pemerintah Republik Indonesia kepada PT CPI selaku KKKS Migas sebagaimana termuat dalam PMK No. 140/2020. Hal tersebut menjadi obyek utama yang akan diteliti mengingat pada dasarnya PT CPI bersama dengan Pemerintah Republik Indonesia telah memiliki kesepakatan-kesepakatan mengenai kewajiban apa saja yang harus dilaksanakan yang berlaku sebagai undang-undang bagi keduanya sebagaimana termuat dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas.

4. Jenis Data Yang Digunakan

Data yang diperlukan pada tesis ini adalah Data Sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Namun demikian, jika dianggap perlu maka untuk melengkapi serta mendukung Data Sekunder akan dipergunakan wawancara dengan sumber-sumber yang dinilai memahami beberapa konsep atau pemikiran terkait Data Sekunder.

Adapun jenis Data Sekunder yang digunakan dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer. Seperti: buku, makalah, artikel, koran dan internet.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi keterangan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia.⁵¹

5. Metode Pengolahan Data Dan Analisis Data

Dalam mengolah dan menganalisis data-data yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Pendekatan kualitatif memusatkan kepada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum positif yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.⁵²

6. Metode Penarikan Kesimpulan

Berdasarkan data-data yang digunakan serta pengolahan dan analisa terhadapnya, penelitian ini akan ditutup dengan penarikan suatu kesimpulan untuk menjawab pokok-pokok masalah. Adapun metode yang digunakan dalam penarikan kesimpulan kali ini adalah metode deduktif. Metode penarikan kesimpulan/penalaran bersifat deduktif merupakan suatu kerangka / cara berpikir yang bertolak dari asumsi atau pernyataan yang bersifat umum untuk mencapai kesimpulan yang bermakna lebih khusus. Metode ini kerap disebut dengan istilah logika minor, dikarenakan

⁵¹ M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal 25.

⁵² Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal 20.

mendalami dasar-dasar persesuaian dalam pemikiran dengan hukum, rumus dan patokan tertentu.⁵³ Metode ini kerap pula disebut silogisme yang berasal dari penalaran premis mayor dan minor secara tepat dan koheren.⁵⁴



⁵³ Mundiri, *Logika*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 45-46.

⁵⁴ Jujun S. Supriasumantri, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Sinar Harapan, Jakarta, 1985, hal. 55-57.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Sejarah Pengaturan Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia

Dalam sejarahnya, pemanfaatan sumber daya migas di Indonesia pada dasarnya sudah diketahui dan dikenal cukup lama sejak masa penjajahan (sebelum era kemerdekaan). Pada masa itu, sekitar abad ke-16 (enam belas), migas di Indonesia masih digunakan terbatas untuk beberapa jenis kebutuhan seperti untuk pengobatan, pelumas, dan penunjang kegiatan militer. Dalam bidang pengobatan misalnya, migas dimanfaatkan untuk membuat balsem penghilang nyeri otot yang saat itu sangat terkenal dan berharga di Eropa. Dalam bidang penunjang kegiatan militer, keberadaan migas sangat penting dan krusial untuk dimanfaatkan sebagai bahan peledak api sebagaimana pernah dilakukan oleh Kerajaan Aceh ketika melawan penjajah bangsa Portugis di Selat Malaka. Pada periode selanjutnya, sekitar abad ke-18 (delapan belas) terutama sejak Revolusi Industri di Inggris, pemanfaatan migas di Indonesia lebih dikembangkan untuk pemenuhan kebutuhan energi. Sejak masa kolonial (sekitar tahun 1850-an) hingga era modern saat ini, beberapa kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pun telah dilakukan demi mengoptimalkan manfaat migas untuk memenuhi kebutuhan energi Indonesia.⁵⁵

1. Rezim Konsesi Kolonial (1871-1941)

Sejak sekitar tahun 1850-an, Belanda mulai melakukan pemetaan secara sistematis terhadap kekayaan tambang di negara-negara jajahannya

⁵⁵ J.H. Polley, *Euroica The Quest for Oil in Indonesia (1850-1898)*, Kluwer Academic Publication, The Hague, 1997, hal. 5-8, 35.

terutama Indonesia (Hindia Belanda saat itu). Kemudian sekitar tahun 1856, *The Royal Netherlands Academy Science* di Amsterdam mempublikasikan peta penampakan migas di 58 (lima puluh delapan) lokasi di seluruh Hindia Belanda. Peta tersebut ditindaklanjuti dengan pengeboran migas pertama pada tahun 1871 serta pemberian konsesi migas pertama kali pada tahun 1883 kepada perusahaan yang kemudian dikenal dengan nama Shell.⁵⁶

Pada awal masa ini, peran pemerintah Belanda terhadap pengelolaan migas di Hindia Belanda sangatlah kuat dibandingkan dengan partisipasi swasta. Hal ini sejalan dengan pasal 36 Konstitusi Belanda Tahun 1815 yang mengatur bahwa Raja memegang hak eksklusif terhadap kekayaan di negara-negara jajahannya (termasuk Hindia Belanda). Namun kekuasaan mutlak tersebut secara perlahan berubah seiring dengan lahirnya Amandemen Konstitusi Belanda Tahun 1848 dimana dalam pasal 59 dinyatakan bahwa ketentuan terkait dengan daerah jajahan yang dilakukan oleh pemerintah colonial harus berdasarkan undang-undang. Pasal tersebut membatalkan pula ketentuan pasal 36 Konstitusi Belanda Tahun 1815. Dengan berlakunya pasal tersebut mengakibatkan kekuasaan Raja tidak lagi bersifat mutlak mengingat adanya partisipasi parlemen dalam mengatur tentang negara jajahan dalam undang-undang.⁵⁷

⁵⁶ Mochtar Kusuma Atmadja, *In Survey of Indonesian Economic Law: Mining Law*, Padjadjaran University Law School, Bandung, 1974, hal. 1-2.

⁵⁷ J.H. Polley, Op. Cit., hal. 59.

Setelah berlakunya amandemen konstitusi tersebut, secara politik parlemen Belanda terbagi menjadi 2 (dua) kubu. Pertama, kubu konservatif yang mempertahankan kepentingan kedaulatan Belanda di daerah kolonial di atas kepentingan lainnya. Kedua, kubu liberal yang ingin adanya kesetaraan bagi warga negara Hindia Belanda, mengurangi campur tangan negara dalam urusan ekonomi, serta dimungkinkannya peran swasta dalam pengelolaan migas di Hindia Belanda.

Pada akhirnya dinamika politik dan hukum di Belanda tersebut diakhiri dengan lahirnya Dekrit Kerajaan Nomor 10 Tahun 1857 *juncto* Dekrit Kerajaan Nomor 45 Tahun 1850. Pada dekrit tersebut, diatur bahwa perusahaan migas untuk daerah Jawa dan Bangka dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda, sedangkan partisipasi swasta dimungkinkan untuk daerah luar Jawa dan Bangka. Dalam rangka mengontrol pengaruh asing terhadap daerah luar Jawa dan Bangka tersebut, setiap pemberian konsesi dari penguasa swapraja daerah masing-masing terhadap pihak swasta harus pula disetujui oleh pemerintah kolonial Belanda.⁵⁸

Terkait dengan hubungan keperdataan khususnya mengenai pemilikan tanah dan sumber daya yang terkandung di dalamnya, pada awalnya hal tersebut masih dilandaskan oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda yang menganut asas perlekatan vertikal. Dengan asas tersebut maka pemilik hak atas tanah juga berhak terhadap kekayaan di dalam tanah tersebut (termasuk migas). Ketentuan tersebut kemudian

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 61.

berubah seiring dengan berlakunya *Indische Minjnwet* Tahun 1899 (untuk selanjutnya disebut “**IM 1899**”). IM 1899 memberikan batasan pemisahan antara hak atas tanah dengan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hak atas tanah tersebut pun dapat diambil alih jika si pemilik tidak memiliki kapasitas atau keinginan untuk melakukan pengusahaan migas yang terkandung di dalam tanahnya.

IM 1899 memberikan jaminan bagi penemu cadangan migas untuk memperoleh hak pengembangan lebih lanjut terhadap cadangan yang ditemukan tersebut.⁵⁹ Selain itu, IM 1899 juga mengatur bahwa hak konsesi hanya dapat diberikan kepada warga negara Belanda, penduduk Hindia Belanda, atau badan hukum yang dibentuk berdasarkan hukum Belanda atau hukum Hindia Belanda. Adapun jangka berlaku konsesi adalah 75 (tujuh puluh lima) tahun. Pemegang hak konsesi diwajibkan untuk membayar sewa tanah, royalti, serta kewajiban perpajakan. Sumber daya alam (migas) yang ditemukan merupakan milik perusahaan penambang yang juga berhak untuk menjualnya tanpa perlu mendapat izin lebih lanjut dari pemerintah Belanda.⁶⁰

2. Masa Transisi Rezim Konsesi ke Model Kontrak (1950-1971)

Pasca kemerdekaan, semangat nasionalisme di berbagai aspek kehidupan sangatlah kuat termasuk terhadap sentimen penguasaan sumber

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 64.

⁶⁰ Wahyudin Sunarya dan Giri Ahmad Taufik, *Pengantar Hukum Minyak dan Gas Indonesia*, Kantor Hukum Wibowo dan Rekan, Depok, 2017, hal. 59-60.

daya alam migas yang saat itu dikuasai oleh perusahaan-perusahaan asing besar. Dengan dilatarbelakangi hal tersebut, lahirlah 2 (dua) dokumen penting yang mempengaruhi pengelolaan migas di Indonesia. Pertama, Mosi Parlemen 1951 yang di dalamnya mendesak pemerintah Indonesia untuk segera membentuk Komisi Negara Urusan Pertambangan. Kemudian mosi tersebut juga mendesak pemerintah untuk menunda seluruh pemberian konsesi baru sampai dengan dirumuskannya hasil kerja dari Komisi Negara Urusan Pertambangan.⁶¹

Menindaklanjuti mosi tersebut, pemerintah Indonesia melakukan renegotiasi terhadap beberapa ketentuan terkait pelaksanaan operasi perusahaan-perusahaan migas di Indonesia. Salah satu aspek yang diperjuangkan saat itu demi mengedepankan semangat “nasionalisasi” adalah mewajibkan perusahaan-perusahaan migas untuk menerima karyawan Indonesia dalam struktur perusahaan tersebut termasuk pada posisi *top level management*. Kemudian, pemerintah juga melakukan pengambilalihan wilayah operasi *Royal Dutch Shell* di Sumatera Bagian Utara untuk kemudian diserahkan kepada angkatan bersenjata.⁶²

Dokumen penting kedua yang lahir pada masa itu adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**Perppu**

⁶¹ Mochtar Kusuma Atmadja, *Op. Cit.*, hal. 4-5.

⁶² *Ibid.*, hal. 6.

No. 44/1960”). Perppu No. 44/1960 ini telah ditetapkan menjadi Undang-undang sebagaimana Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat Dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 menjadi Undang-Undang.

Terdapat beberapa ketentuan pokok dalam Perppu No. 44/1960 tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Semua sumber daya migas di dalam wilayah negara Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara (pasal 2 Perppu No. 44/1960).
- b. Pertambangan migas hanya dapat dilakukan oleh negara dan dilaksanakan oleh perusahaan milik negara (pasal 3 Perppu No. 44/1960).
- c. Menteri pertambangan dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor perusahaan negara jika diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh perusahaan milik negara melalui mekanisme Perjanjian Karya yang harus disetujui DPR melalui undang-undang (pasal 6 Perppu No. 44/1960).
- d. Kuasa pertambangan tidak meliputi hak atas tanah. Jika terdapat hak atas tanah yang statusnya bukan merupakan tanah negara di daerah tambang maka pemilik tanah

mendapatkan kompensasi (pasal 7 *juncto* pasal 12 Perppu No. 44/1960).

Ketentuan dalam Perppu No. 44/1960 tersebut secara signifikan mentransformasi pendekatan yang digunakan terkait dengan kontrol negara dalam pengelolaan migas. Kedaulatan negara dalam pengelolaan migas dikukuhkan dengan dihapuskannya sistem konsesi. Sumber daya migas di wilayah Indonesia sepenuhnya dikuasai negara dimana sebelumnya pada rezim konsesi menjadi milik perusahaan migas.

Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa pada masa itu perusahaan-perusahaan migas asing di Indonesia memang memiliki keunggulan dibandingkan dengan perusahaan milik negara jika ditinjau dari aspek permodalan dan keahlian teknis. Kondisi tersebut nampaknya juga telah disadari oleh pembuat Perppu No. 44/1960 jika merujuk pada bagian penjelasan yang menyatakan:

“...oleh karena perindustrian minyak dan gas bumi meminta, permodalan yang amat besar dan keahlian yang mendalam dan meluas tentang cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi, maka dalam peraturan ini masih diberi kemungkinan bagi perusahaan asing untuk bekerja di Indonesia ini sebagai kontraktor suatu Perusahaan Negara...”

Oleh karenanya dalam Perppu No. 44/1960 ini masih dimungkinkan adanya partisipasi perusahaan-perusahaan migas asing selaku kontraktor untuk bekerja sama dengan perusahaan milik negara selaku kuasa pertambangan melalui mekanisme Perjanjian Karya.

Keberlakuan Perppu No. 44/1960 ini tentunya membawa dampak signifikan bagi perusahaan-perusahaan pemegang konsesi rezim IM 1899 termasuk bagi 3 (tiga) perusahaan migas besar di Indonesia saat itu yakni Shell, Stanvac, dan Caltex. Pada ketentuan Peralihan Perppu No. 44/1960 dinyatakan bahwa pemegang konsesi berdasarkan IM 1899 masih berlaku sampai dengan batas waktu yang ditentukan oleh peraturan pemerintah. Pemegang konsesi tersebut pun memiliki hak didahulukan untuk dipertimbangkan dalam pengelolaan migas di wilayah yang telah dikelola sebelumnya.

Dengan adanya ketentuan Peralihan tersebut, perusahaan-perusahaan pemegang hak konsesi memiliki ruang negosiasi kepada pemerintah untuk melanjutkan keberlangsungan usahanya dengan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Saat itu, pemerintah Indonesia pun menetapkan jangka waktu negosiasi selama 3 (tiga) tahun dan negosiasi harus selesai selambatnya 15 Juni 1963.⁶³ Selama masa negosiasi tersebut, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 476 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan-Peraturan Yang Berlaku Terhadap Perusahaan-Perusahaan Minyak Asing Shell, Stanvac, Dan Caltex Dalam Waktu Peralihan (untuk selanjutnya disebut “**Keppres No. 476/1961**”). Keppres No. 476/1961 tersebut mengatur beberapa hal pokok demi menjaga keberlangsungan operasi migas di Indonesia antara lain sebagai berikut:

⁶³ *Ibid.*, hal. 8.

- a. Dalam masa peralihan perusahaan-perusahaan tersebut masih memiliki kewajiban perusahaan migas di wilayah pertambangan masing-masing (pasal 2 Keppres No. 476/1961).
- b. Pembagian penghasilan antara pemerintah dan perusahaan dilakukan berdasarkan rasio 60:40 yakni 60 % untuk pemerintah dan 40 % untuk perusahaan (pasal 7 Keppres No. 476/1961)
- c. Harga jual migas mentah ditetapkan oleh pemerintah (pasal 10 Keppres No. 476/1961).

3. **Rezim Pertamina dan Kontrak Bagi Hasil / *Production Sharing Contract* (1971-2001)**

Pada rezim ini, salah satu peristiwa penting yang mempengaruhi sejarah perkembangan kegiatan usaha migas di Indonesia adalah dengan berlakunya Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (untuk selanjutnya disebut “**UU No. 8/1971**”). UU No. 8/1971 ini merupakan landasan kerja baru bagi Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (untuk selanjutnya disebut “**Pertamina**”) yang sebelumnya telah didirikan tahun 1968 melalui pengesahan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (P.N. PERTAMINA) (untuk selanjutnya disebut “**PP No.**

27/1968”). Dalam PP No. 27/1968 tersebut, P.N. Pertamina merupakan hasil dari peleburan 2 (dua) perusahaan migas negara yaitu Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia dan Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Nasional.⁶⁴

Berdasarkan UU No. 8/1971, pada dasarnya Pertamina selaku pemegang Kuasa Pertambangan tunggal untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi diberikan seluruh wilayah hukum pertambangan migas di Indonesia.⁶⁵ Selain itu, berdasarkan pasal 12 UU No. 8/1971, juga sudah diatur secara eksplisit dasar hukum pemberlakuan Kontrak Bagi Hasil / *Production Sharing Contract* (untuk selanjutnya disebut “PSC”). Berlakunya pasal 12 UU No. 8/1971 tersebut membawa implikasi bahwa dalam kegiatan usaha migas, selain dinaungi dengan mekanisme Perjanjian Karya sebagaimana diatur dalam pasal 6 Perppu No. 44/1960, maka mekanisme lain yang dapat ditempuh adalah dengan PSC.

4. Rezim BP Migas (2001-2012)

Pada rezim ini, terjadi krisis keuangan yang melanda negara-negara Asia (termasuk Indonesia) sekitar tahun 1997. Selain itu, saat itu juga marak ketidakpuasan terhadap pengelolaan energi di Indonesia khususnya Pertamina. Hal tersebut ditandai dengan adanya dugaan atau

⁶⁴ Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (P.N. PERTAMINA), LN Tahun 1968 No. 44, pasal 1 ayat 2.

⁶⁵ Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, LN Tahun 1971 No. 76, TLN No. 2971, pasal 11.

kecurigaan terjadinya tindakan koruptif di struktur Pertamina sehingga reformasi dalam sektor migas menjadi hal yang diprioritaskan. Kedudukan dan peran ganda Pertamina selaku regulator sekaligus pelaku usaha migas pun dipertanyakan.⁶⁶ Indonesia pun yang saat itu mengalami kesulitan likuiditas pada akhirnya meminta bantuan *International Monetary Fund* (untuk selanjutnya disebut “IMF”). Khusus untuk bidang energi, IMF pun meminta Indonesia melakukan reformasi baik dari segi peraturan perundang-undangan maupun reformasi terhadap Pertamina. Dengan latar belakang tersebut, lahirlah UU No. 22/2001 yang menggantikan Perppu No. 44/1966.

Pada dasarnya, terdapat beberapa hal pokok yang diatur dalam UU No. 22/2001, antara lain sebagai berikut:

- a. Kuasa pertambangan untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas diberikan oleh negara kepada pemerintah dan dilaksanakan oleh Badan Pelaksana (pasal 1 angka 5 *juncto* pasal 4 ayat (3) UU No. 22/2001);
- b. Kegiatan usaha hulu dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana sedangkan kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah mendapat Izin Usaha dari Pemerintah (pasal 11 ayat 1 *juncto* pasal 23 ayat (1) UU No. 22/2001);

⁶⁶ Wahyudin Sunarya dan Giri Ahmad Taufik, *Op. Cit.*, hal. 71.

- c. Jangka waktu Kontrak Kerja Sama paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun (pasal 14 UU No. 22/2001);
- d. Mengakhiri monopoli Pertamina dalam sektor migas di Indonesia ((pasal 66 ayat (1) UU No. 22/2001).

Berdasarkan UU No. 22/2001, kuasa pertambangan oleh Pemerintah dilaksanakan oleh Badan Pelaksana yang memiliki mandat untuk melakukan pengendalian di bidang usaha hulu migas. Berdasarkan pasal 44 ayat (2) UU No. 22/2001, Badan pelaksana memiliki fungsi 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-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya dibentuklah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Migas (untuk selanjutnya disebut “**BP Migas**”) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2002 Tentang BP Migas.

UU No. 22/2001 pernah beberapa kali diuji melalui Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut “**MK**”). Pertama, pada tanggal 14 November 2003 yang kemudian diputus pada 15 Desember 2004. Kedua, pada tanggal 29 Maret 2012 yang kemudian diputus pada 5 November 2012. Pengujian tersebut memberikan tafsir kepada pasal 33 ayat (3) UUD

1945 dimana pada putusan yang terakhir BP Migas harus dibubarkan karena dipandang inkonstitusional.⁶⁷

5. **Rezim SKK Migas (2012-sekarang)**

Setelah BP Migas dibubarkan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi. Pada dasarnya Peraturan Presiden tersebut mengalihkan tugas dan fungsi dari BP Migas kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral yang kemudian membentuk Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut "**SKK Migas**"). SKK Migas dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut "**Perpres No. 9/2013**").

Salah satu aspek pembeda antara BP Migas dengan SKK Migas adalah keberadaan Komisi Pengawas. BP Migas tidak memiliki Komisi Pengawas sedangkan SKK Migas memilikinya yang keanggotaannya terdiri dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Wakil Menteri Keuangan yang membidangi urusan anggaran negara, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, serta Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 75.

B. Konsep Umum Hak Menguasai Negara Dalam Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia

Landasan dasar konstitusional terhadap penguasaan negara dalam pengelolaan kegiatan usaha migas diatur dalam pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁶⁸ Dalam sejarah perkembangannya, sebenarnya kata-kata “dikuasai negara” masih sulit untuk ditafsirkan secara baku karena tidak ada penjelasan khusus terhadap pasal 33 UUD 1945 sehingga masih terdapat banyak perbedaan pendapat dalam memandang konsep “hak menguasai negara” tersebut.⁶⁹

Akan tetapi secara filosofis, konsep “hak menguasai negara” tersebut setidaknya dapat kita telisik mulai dari alinea kedua pada bagian penjelasan pasal 33 UUD 1945 sebagai berikut:

“Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

⁶⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 33 ayat (2) dan (3).

⁶⁹ Syaiful Bakhri, *Loc. Cit.*.

Pasal 33 UUD 1945 tersebut diatur di dalam BAB XIV dengan judul “Kesejahteraan Sosial” dengan demikian maka tidak dapat dipungkiri aspek kesejahteraan sosial (kemakmuran rakyat) pun menjadi perhatian utama dan merupakan jiwa dari perumusan pasal 33 UUD 1945 ini. Cita-cita untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur merupakan sebuah *mission sacre* (misi suci) bangsa Indonesia sehingga keadilan sosial haruslah menjadi landasan moral pengelolaan ekonomi di Indonesia.⁷⁰

Jika merujuk pada bagian penjelasan sebagaimana disebutkan di atas dapat kita pahami bahwa pada dasarnya pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting dan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak dilakukan oleh representasi kolektif dari masyarakat yang tidak mengejar keuntungan semata melainkan harus berujung pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Representasi kolektif dalam hal ini adalah negara. Jika penguasaan terhadap cabang-cabang produksi dan sumber daya alam yang berpengaruh pada hajat hidup orang banyak tersebut dilakukan secara mutlak oleh individual-individual tertentu tanpa adanya peran sentral dari negara selaku representasi kolektif maka dapat mengakibatkan “tertindasnya” rakyat dalam bentuk distribusi kemakmuran yang tidak merata yang berujung pada ketidakadilan.

Selanjutnya dalam memaknai maksud dari konsep “hak menguasai negara” terhadap pengelolaan kegiatan usaha migas dalam pasal 33 UUD 1945

⁷⁰ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 25-26.

tersebut maka setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek penting yang perlu diperhatikan antara lain:

1. Peran Negara

Aspek pertama dalam memaknai konsep “hak menguasai negara” adalah peran dari negara itu sendiri. Peran dari negara dalam pasal 33 UUD 1945 relatif sangat kuat sebagaimana termuat dalam frasa ”dikuasai oleh negara”. Maksud dari frasa itu pun menghadirkan perdebatan bahkan di antara para pendiri negara (*founding fathers*) Indonesia. Selanjutnya timbul pertanyaan apakah peran negara menghilangkan peran swasta / individu dalam proses pengelolaan migas di Indonesia.

Soepomo berpendapat bahwa swasta / individu hanya dapat dilibatkan dalam industri yang tidak strategis dan tidak memiliki pengaruh yang banyak bagi kehidupan orang. Jika negara tidak melakukan perannya untuk mengontrol urusan ekonomi strategis maka perekonomian akan jatuh pada kekuasaan individual yang dapat membuat rakyat tertindas. Lebih lanjut Soepomo berpandangan bahwa pengelolaan sektor-sektor ekonomi strategis tersebut harus dilaksanakan oleh perusahaan-perusahaan milik negara.⁷¹

Sebaliknya, pandangan yang cukup berbeda dilontarkan oleh Muhammad Hatta yang menyatakan bahwa penguasaan negara tidak

⁷¹ Kuntana Magnar et. al., “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002”, Mahkamah Konstitusi Vol. 7 No. 1 Tahun 2010, hal. 121.

sepenuhnya harus dilaksanakan oleh negara namun yang terpenting adalah bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur, sehingga mencegah terjadinya eksploitasi kepada kaum yang lemah oleh mereka yang memiliki kemampuan ekonomi yang lebih kuat.⁷² Jika dianalogikan dengan rezim hukum pertanahan yang juga erat kaitannya dengan penafsiran pasal 33 UUD 1945 maka pandangan Muhamamad Hatta tersebut pada prinsipnya sejalan dengan jiwa dan filosofi ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut “UU No. 5/1960”). Baik pada bagian batang tubuh maupun penjelasan pasal 2 UU No. 5/1960 secara eksplisit menyatakan bahwa pengertian “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi diartikan sebagai “yang memberikan wewenang kepada negara” sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat/bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum sepanjang kaitannya dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Segala kewenangan untuk mengatur tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan Makmur.

⁷² *Ibid.*

Dalam sejarahnya, kedua konsep pandangan di atas direkonsiliasi dalam pasal 6 ayat (1) Perppu No. 44/1960 yang menyatakan bahwa Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor untuk Perusahaan Negara apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan. Bentuk penunjukan tersebut dilaksanakan dengan Perjanjian Karya antara Perusahaan Negara dengan kontraktor. Rekonsiliasi konsep peran negara dan swasta dalam pengelolaan migas tersebut pun dalam perkembangannya hampir selalu muncul pada setiap rezim peraturan. Pada rezim UU No. 8/1971, pada prinsipnya peran negara dalam pengelolaan migas dilimpahkan pada Pertamina untuk dapat melakukan pengelolaan secara langsung maupun melalui kerja sama dengan pihak lain. Pada rezim UU No. 22/2001, peran negara direpresentasikan oleh entitas BP Migas selaku badan pelaksana kuasa pertambangan pemerintah yang melakukan kerja sama dengan kontraktor kerja sama migas. Setelah BP Migas dibubarkan tahun 2012, peran negara untuk melakukan kerja sama pengelolaan migas dengan kontraktor kerja sama migas dilakukan oleh SKK Migas.

Sehubungan dengan peran negara dalam pelaksanaan “hak menguasai negara”, MK dalam putusannya menyinggung bahwa hal

tersebut merupakan sumber kewenangan pemerintah dalam konsepsi hukum publik yang meliputi beberapa hal antara lain:⁷³

a. Tindakan pengambilan kebijakan (*beleid*)

Dalam hal ini, peran negara adalah merumuskan kebijakan-kebijakan terkait dengan pelaksanaan dan pengelolaan sumber daya alam.

b. Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melaksanakan kewenangannya dengan menerbitkan segala jenis perizinan usaha.

c. Tindakan pengaturan (*regeland*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melaksanakan kewenangannya untuk melakukan pengaturan dalam bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan baik oleh parlemen maupun oleh pemerintah.

d. Tindakan pengelolaan (*beheersdaad*)

Dalam hal ini, peran negara dapat berupa partisipasi secara langsung di dalam kegiatan usaha melalui kepemilikan saham serta keterlibatan dalam melakukan manajemen / pengelolaan badan usaha bersangkutan.

⁷³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003, Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, hal. 207-208.

e. Tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melakukan pengawasan untuk menjamin proses pengusahaan sumber daya migas dilakukan dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Kepemilikan Migas

Aspek penting lainnya dalam memaknai “hak menguasai negara” dalam pengelolaan kegiatan usaha migas adalah kepemilikan dari migas itu sendiri. Keberadaan pengaturan pasal 33 UUD 1945 menunjukkan berdaulatnya negara terhadap penguasaan migas yang terkandung di dalam “Bumi” Indonesia. Berdaulatnya negara dalam pemilikan sumber daya migas tersebut juga ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2001 *juncto* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut “UU No. 11/2020”) yang pada intinya menyatakan bahwa migas merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Selanjutnya pasal 6 ayat (2) UU No. 22 tahun 2001 juga kembali menegaskan bahwa kepemilikan sumber daya alam (dalam hal ini adalah migas) berada di tangan pemerintah. Dalam hal ini, kedudukan pemerintah merupakan perwujudan dari penguasaan negara.

Namun perlu digarisbawahi bahwa kedaulatan tersebut pada dasarnya memiliki 2 (dua) sifat hukum yakni bersifat hukum keperdataan dan bersifat hukum publik. Dengan kedua sifat hukum tersebut, maka dalam Kontrak Kerja Sama migas perlu dilakukan indentifikasi perbedaan

secara tegas dan jelas kapan negara melakukan perannya selaku pemilik sumber daya alam dalam ranah keperdataan (*jure gestionis*) dan kapan negara melakukan perannya dalam konsepsi publik (*jure imperii*). Identifikasi kedua hal tersebut cukup fundamental karena memiliki keterkaitan dengan pertanggungjawaban hukum khususnya dalam hal terjadi konflik / sengketa antara perusahaan migas swasta dengan pemerintah. Secara hukum, pemerintah yang bertindak dalam kapasitasnya mewakili negara memiliki imunitas tertentu yang tidak dapat digugat dan dipersoalkan di dalam forum pengadilan oleh karena adanya doktrin imunitas pemerintah.⁷⁴

3. Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Selanjutnya aspek yang menjadi unsur penting dalam memaknai konsep “hak menguasai negara” sebagaimana tersirat dalam ketentuan pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai frasa “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Tujuan akhir dari rumusan konsep penguasaan negara dalam pasal 33 UUD 1945 tidak lain dan tidak bukan adalah demi mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

MK dalam putusannya tahun 2012 menyatakan bahwa frasa kalimat “sebesar-besarnya kemakmuran negara” diposisikan sebagai instrumen untuk melakukan tindakan-tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di

⁷⁴ Ernest E. Smith, *International Petroleum Transaction 3rd Ed.*, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Colorado, 2010, hal. 328.

dalamnya. Selanjutnya MK juga berpendapat bahwa penguasaan negara tidak hanya dapat dijadikan elemen elemen untuk mengukur konstitusionalitas sebuah undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam, namun juga memperhatikan apakah model penguasaan negara tersebut mendatangkan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Walaupun suatu model pengelolaan migas telah memenuhi unsur penguasaan negara namun jika pada akhirnya tidak mendatangkan dampak bagi kemakmuran negara maka model pengelolaan migas tersebut adalah inkonstitusional.⁷⁵

C. Karakteristik Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia

Pada bab sebelumnya sempat disinggung bahwa kegiatan usaha dalam rangka pengelolaan sumber daya migas terbagi menjadi 2 (dua) kategori yakni kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Menurut A. Madjedi Hasan, terdapat perbedaan karakteristik antara pengelolaan kegiatan usaha hulu dan hilir migas jika ditinjau dari aspek pemodal, resiko, dan pencapaian. Kegiatan usaha hulu migas bersifat padat modal dan teknologi, serta memiliki resiko yang tinggi dan penuh dengan ketidakpastian, namun diimbangi dengan pencapaian/imbalan (*reward*) yang tinggi pula. Biaya investasi awal pada kegiatan usaha hulu migas relatif wajar dan berkelanjutan, namun biaya operasi akan semakin tinggi sedangkan penerimaan sulit diprediksi. Pada sisi lain, kegiatan usaha hilir migas memiliki resiko yang rendah sejalan dengan pencapaian/imbalan (*reward*) yang

⁷⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012, Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, hal. 100-101.

rendah pula. Biaya investasi awal pada kegiatan usaha hilir migas memang dapat lebih tinggi namun tidak berkelanjutan. Biaya operasinya jauh lebih rendah dan profil penerimaan lebih dapat diprediksi (*predictable*).⁷⁶

Secara umum, kegiatan usaha hulu migas merupakan kegiatan usaha yang memiliki karakteristik sebagai suatu usaha yang padat modal (*capital intensive*), padat teknologi (*technology intensive*), dan resiko yang tinggi (*high financial risks*). Dengan karakteristik tersebut, kegiatan usaha ini membutuhkan biaya investasi yang tinggi. Tingginya biaya investasi tersebut dipengaruhi setidaknya oleh 2 (dua) faktor utama yakni:

1. Investasi Pada Teknologi

Dalam menjalankan kegiatan usaha hulu migas, investasi pada inovasi dan pengembangan teknologi merupakan hal yang sangat krusial dalam rangka mengatasi hambatan serta tantangan alam yang kerap muncul ketika melakukan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi sumur-sumur minyak baru. Pengembangan teknologi dari hari ke hari sangat diperlukan khususnya dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi sumur-sumur yang bersifat non-konvensional (misalnya, *deep-water oil*, *tight gas*, *shale gas*, *acid gas*, *tight oil*, *sand oil*) mengingat tingkat cadangan minyak pada sumur-sumur konvensional pun saat ini semakin menurun. Pada proses pencarian sumur minyak dalam laut (*deep-water oil*) di sumur migas Paratay, cekungan Santos, Brazil misalnya, dilakukan selama 672

⁷⁶ A. Madjedi Hasan dalam *Reading Materials, Training on the Law of Energy and Mineral Resources*, Penerbit Aulia, Bandung, 2010, hal. 4.

(enam ratus tujuh puluh dua) hari pengeboran, pengeboran dilakukan pada kedalaman 2.200 (dua ribu dua ratus) meter, berjarak sekitar 300 (tiga ratus) kilometer dari lepas pantai Brazil. Dalam rangka mencapai sumber migas tersebut, dilakukan pengeboran awal sedalam 7.628 (tujuh ribu enam ratus dua puluh delapan) meter di bawah landas laut. Proyek eksplorasi ini pun memakan biaya sekitar USD 200,000,000,000 (dua ratus miliar Dolar Amerika Serikat).⁷⁷ Hal tersebut merupakan gambaran bahwa tantangan alam untuk mencari sumur minyak non-konvensional semakin tinggi serta berbanding lurus dengan kebutuhan inovasi serta pengembangan teknologi untuk mengatasi tantangan tersebut.

2. Resiko Usaha Yang Tinggi

Faktor resiko usaha yang tinggi dalam kegiatan usaha hulu migas terbagi menjadi 3 (tiga) kategori yakni:⁷⁸

a. Resiko Makro (*Macro Threats*)

i. *Uncertain Energy Policy*

Faktor resiko ketidakpastian kebijakan energi (*uncertain energy policy*) ini merupakan salah satu faktor yang semakin sering muncul pada suatu negara. Kebijakan energi suatu negara dapat meliputi aspek komersial, non-komersial, maupun aspek social. Dari aspek komersial,

⁷⁷ Wahyudin Sunarya dan Giri Ahmad Taufik, *Op. Cit.*, hal. 4-5.

⁷⁸ Rob Jessen, "Top 10 Risks for the Oil and Gas Industry", *Journal of Petroleum Technology* Vol. 60, No. 07, 2008.

misalnya keamanan dalam ketersediaan minyak di pasaran, pertimbangan kondisi lingkungan hidup saat ini, serta kemampuan membeli dan memenuhi pertumbuhan permintaan. Dari aspek non-komersial misalnya, semakin meningkatnya intervensi pasar, syarat ketersediaan cadangan, dan mulai tersedianya energi alternatif lainnya. Dari aspek sosial, misalnya kebijakan mengenai kesehatan dan keselamatan kerja serta kebijakan lingkungan yang dapat menciptakan peraturan-peraturan yang mengesampingkan *cost benefit analysis* sebagai faktor untuk mengukur pengaruhnya pada sektor kegiatan usaha migas.

ii. *Supply & Demand Shocks*

Dalam kegiatan usaha migas terdapat resiko dimana terjadi gangguan secara tiba-tiba yang tidak dapat diprediksi sehingga mengakibatkan ketersediaan minyak dunia meningkat secara cepat (*supply shocks*) sementara pada sisi lain permintaan terhadap penggunaan minyak secara cepat berkurang (*demand shocks*). Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor seperti misalnya fluktuasi harga minyak yang ekstrim, krisis ekonomi global, dan termasuk di dalamnya dampak persaingan antar perusahaan.

iii. *Energy Conservation*

Terkait dengan faktor resiko ini, saat ini isu mengenai penghematan energi (*energy conservation*) cukup marak dicanangkan khususnya oleh beberapa negara berkembang dalam rangka efisiensi energi. Dengan demikian maka kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan oleh negara bersangkutan pun cenderung akan menjauh dari migas selaku sumber energi utama.

iv. *Climate Concerns*

Sehubungan dengan hal ini, kekhawatiran akan adanya perubahan iklim sedikit banyak membawa pengaruh pada kegiatan usaha migas. Pandangan para ilmuwan arus utama (*mainstream scientist*) terhadap dampak negatif perubahan iklim tersebut setidaknya dapat meningkatkan respon kebijakan suatu negara yang tentunya akan mempengaruhi industri migas secara keseluruhan.

b. Resiko Operasional (*Operational Threats*)

i. *Worsening Fiscal Terms*

Pada resiko ini, memburuknya kebijakan fiskal di negara operasi (*worsening fiscal terms*) merupakan salah satu resiko tertinggi yang kerap kali muncul akibat isu

nasionalisme energi yang berimplikasi pada perubahan kebijakan pajak.

ii. *Cost Control*

Dalam mengelola kegiatan usaha hulu migas, resiko kegagalan mengendalikan biaya operasional (*cost control*) kerap kali muncul karena gagalnya pengaturan biaya operasional pada tahap eksplorasi sampai dengan penyulingan atau pembangunan pipa distribusi.

iii. *Human Capital Deficit*

Terjadinya resiko keterbatasan sumber daya manusia (*human capital deficit*) kerap terjadi mengingat industri hulu migas merupakan industri yang membutuhkan sumber daya manusia dengan tingkat keilmuan dan keahlian tertentu yang spesifik dengan kualitas yang tinggi. Jika hal ini terus terjadi akan menimbulkan polemik mengenai kemampuan industri migas untuk mencukupi kebutuhan masa depan.

c. Resiko Sektor (*Sector Threats*)

i. *Competition for Reserves*

Dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas, resiko persaingan untuk mencari cadangan baru

(*competition for reserves*) kerap terjadi antara perusahaan minyak nasional dan perusahaan minyak internasional. Terkait dengan hal tersebut, pada beberapa kasus perusahaan-perusahaan internasional kesulitan untuk mendapatkan cadangan baru dikarenakan tidak diberlakukannya proses pengembangan cadangan baru tersebut melalui proses tender (pelelangan umum), namun dilakukan pada level negara dengan negara yang dikemas dalam bentuk bantuan pembangunan.

ii. *Political Constraint on Access to Reserves*

Sehubungan dengan hal ini, hambatan politik untuk mengakses sumur cadangan (*political constraint on access to reserves*) kerap terjadi dalam bentuk monopoli perusahaan minyak nasional dalam pengelolaan cadangan minyak di suatu negara. Setidaknya hampir 75 % (tujuh puluh lima persen) total cadangan minyak dunia dikuasai oleh perusahaan minyak nasional dimana hal ini tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi perusahaan minyak internasional.

D. Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) Dalam Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Migas di Indonesia

Berdasarkan pasal 6 ayat 1 UU No. 22/2001, kegiatan usaha hulu migas dilaksanakan melalui mekanisme kontrak kerja sama. Selanjutnya, berdasarkan pasal 1 angka 19 UU No. 22/2001 *juncto* UU No. 11/2020, kontrak kerja sama migas itu sendiri didefinisikan sebagai Kontrak Bagi Hasil (PSC) atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, Kontrak Bagi Hasil adalah kontrak yang umum ditandatangani antara pemerintah dan perusahaan ekstraksi sumber daya mengenai berapa banyak sumber daya (biasanya minyak) yang diekstrak dan diterima masing-masing pihak.⁷⁹ Selain itu, PSC juga didefinisikan sebagai:

“A contractual agreement between a contractor and a host government whereby the contractor bears all exploration and development and production cost in return for a stipulated of the production resulting from this effort”⁸⁰

(perjanjian kontraktual antara kontraktor dengan pemerintah dimana kontraktor bersangkutan menanggung seluruh biaya eksplorasi serta pengembangan, dan pada sisi lain biaya-biaya produksi dapat dipulihkan berdasarkan pembagian hasil usaha/produksi yang diperoleh).

⁷⁹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kontrak%20bagi%20hasil>, (diakses pada 27 November 2020).

⁸⁰ Daniel Johnston, *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contract*, Price Waterhouse Publishing, Oklahoma, 1994, hal. 310.

Dalam sejarahnya sekitar tahun 1960-an, Indonesia merupakan salah satu negara pelopor (selain Iran) untuk penggunaan mekanisme PSC sebagai pengganti model konsesi pada rezim sebelumnya dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas.⁸¹ Pada dasarnya PSC diatur dengan prinsip dimana pemerintah memberkan wilayah kerja tertentu pada perusahaan swasta tertentu dimana perusahaan tersebut diberikan hak untuk meminta biaya-biaya pengganti (*cost recovery*) dari proses pengembangan produksi dan keuntungan yang diperjanjikan yang diambil dari hasil migas yang telah diproduksi. Dalam hal ini, negara juga memiliki hak atas bagian produksi yang diperjanjikan terlebih dahulu. Apabila dalam proses eksplorasi terjadi kerugian maka hal tersebut ditanggung sepenuhnya oleh perusahaan tersebut.⁸²

Mekanisme PSC ini hampir serupa dengan mekanisme *Farmout Agreement* pada negara-negara Anglo Saxon. Dalam mekanisme *Farmout Agreement*, dalam rangka mengembangkan kekayaan yang dimilikinya, pemilik kekayaan tersebut (*farmor*) menyerahkan sebagian pekerjaan pengembangan kekayaan kepada pihak lain (*farmee*) dimana biaya awal pengerjaan tersebut dibebankan kepada *farmee* untuk selanjutnya dapat meminta bagian produksi setelah selesainya, berproduksinya, dan berkembangnya harta kekayaan tersebut.⁸³

⁸¹ Wahyudin Sunarya dan Giri Ahmad Taufik, *Op. Cit.*, hal. 44.

⁸² Tengku Nathan Machmud, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, hal. 37.

⁸³ David Frecker, *Oil and Gas Farmout Agreement Issues and Approaches from the Farmee's Perspective*, AMPLA Year Book, Melbourne, 2005, hal. 217.

Sebagaimana dipaparkan di atas, walaupun secara struktur, PSC dan *Farmout Agreement* memiliki kesamaan, terdapat perbedaan mendasar di antara keduanya yakni terkait dengan tujuan dari usaha bersangkutan. Pada mekanisme PSC, terdapat suatu tujuan dan kebutuhan untuk meningkatkan alih teknologi dan kemampuan manajemen dalam pengelolaan kegiatan usaha migas dari perusahaan swasta asing selaku KKKS Migas kepada perusahaan nasional migas. Selain itu, perbedaan selanjutnya yakni secara hukum pada mekanisme PSC tidak memberikan hak atas apapun (*rights title*) terhadap wilayah kerja yang dikelola karena posisi perusahaan swasta asing tersebut hanyalah sebatas KKKS Migas (kontraktor).

Dengan mekanisme kontrak kerja sama dalam bentuk PSC maka berlaku pula ketentuan-ketentuan hukum perikatan dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas di Indonesia. Sebagaimana kita ketahui, dalam Buku-III KUHPer diatur ketentuan-ketentuan tentang hukum perikatan untuk beberapa jenis kontrak seperti jual beli, tukar menukar, sewa menyewa, persekutuan perdata, hibah, penitipan barang, pinjam pakai, pinjam meminjam, pemberian kuasa, penanggungan utang, perjanjian untung-untungan dan perdamaian. Bentuk-bentuk kontrak tersebut dikenal dengan nama kontrak *Nominaat*.

Seiring dengan perkembangan waktu, muncul berbagai jenis kontrak selain yang disebut dalam Buku-III KUHPer dimana salah satunya adalah PSC. Kontrak tersebut selanjutnya dinamakan kontrak *Innominaat* yang menurut Mariam Darus Badruzaman didefinisikan sebagai kontrak yang tidak diatur dalam KUHPer, namun eksistensinya hadir di tengah masyarakat mengingat

adanya prinsip kebebasan membuat perjanjian atau *partij autonomi*. Walaupun tidak diatur di dalam Buku-III KUHPer namun pengaturan mengenai pembuatan maupun pelaksanaan PSC sebagai suatu kontrak *Innominaat* pada prinsipnya tetap mengacu pada ketentuan-ketentuan dan asas-asas hukum perikatan yang terkandung dalam KUHPer.⁸⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) asas pokok dalam hukum perikatan yang perlu diperhatikan lebih lanjut antara lain asas kebebasan berkontrak, asas *Pacta Sunt Servanda*, dan asas itikad baik. Dalam KUHPer, asas kebebasan berkontrak dapat ditinjau dari ketentuan pasal 1338 ayat (1) KUHPer yang menyatakan “**semua perjanjian** yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Frasa “semua perjanjian” pada pasal tersebut merupakan bentuk dari kebebasan berkontrak itu sendiri yang artinya setiap pihak dapat bersepakat kepada pihak lain untuk:⁸⁵

1. Membuat atau tidak membuat perjanjian;
2. Mengadakan perjanjian dengan siapa pun;
3. Menentukan kausa perjanjian, yang akan dibuat;
4. Menentukan obyek dari perjanjian yang akan disepakati;
5. Menentukan bentuk perjanjian baik tertulis maupun lisan;

⁸⁴ Admiral, “Aspek Hukum Kontrak *Leasing* dan Kontrak *Financing*”, UIR Law Review Vol. 02 No. 02, Oktober 2018, hal. 398.

⁸⁵ Sutan Remy Sjahdeni, *Asas Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, Hal. 47.

6. Menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang tertentu yang bersifat opsional (*aanvullend, optional*).

Dengan memperhatikan ruang lingkup kebebasan berkontrak yang cukup luas dan terbuka sebagaimana disebutkan di atas maka sebuah kontrak dapat dianalogikan selayaknya carikan kertas putih yang dapat “diwarnai” dengan berbagai hal yang diperlukan oleh para pihak yang bersepakat di dalamnya dalam rangka pembuatan dan pelaksanaan kontrak dimaksud.⁸⁶

Namun demikian, dalam kaitannya dengan pengelolaan kegiatan usaha hulu migas, asas kebebasan berkontrak ini tidaklah “sebebas” yang dibayangkan mengingat terdapat klausul-klausul minimum yang setidaknya harus disepakati di dalam kontrak kerja sama migas. Hal tersebut tercermin dalam pasal 11 UU No. 22/2001 yang mengatur bahwa Kontrak Kerja Sama Migas wajib memuat paling sedikit 17 (tujuh belas) aspek antara lain sebagai berikut:

1. Penerimaan negara;
2. Wilayah kerja dan pengembaliannya;
3. Kewajiban pengeluaran dana;
4. Perpindahan kepemilikan hasil produksi atas Migas;
5. Jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak;
6. Penyelesaian perselisihan;

⁸⁶Admiral, “Kebebasan Berkontrak Yang Berorientasi Pada Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan”, Kodifikasi, Journal Vol. 1 No. 1 Tahun 2019, hal. 130. <https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/KODIFIKASI/article/view/74/54>, (diakses pada 27 November 2020).

7. Kewajiban pemasokan Migas untuk kebutuhan dalam negeri;
8. Berakhirnya kontrak;
9. Kewajiban pasca operasi pertambangan;
10. Keselamatan dan kesehatan kerja;
11. Pengelolaan lingkungan hidup;
12. Pengalihan hak dan kewajiban;
13. Pelaporan yang diperlukan;
14. Rencana pengembangan lapangan;
15. Pengutamaan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri;
16. Pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat;
17. Pengutamaan penggunaan tenaga kerja Indonesia.

Asas pokok dalam hukum perikatan selanjutnya adalah asas *Pacta Sunt Servanda*. Asas ini tercermin dalam pasal 1338 ayat (1) KUHP. Asas ini bermakna bahwa suatu kontrak yang tidak dibuat secara ilegal dan tidak berasal dari penipuan harus sepenuhnya diikuti.⁸⁷ Dalam kaitannya dengan kegiatan usaha hulu migas, pasal 6 UU No. 22/2001 secara tegas mengatur bahwa kegiatan usaha hulu migas dikelola dengan mekanisme Kontrak Kerja Sama Migas antara Pemerintah Republik Indonesia dengan KKKS Migas.

⁸⁷ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal. 210.

Selanjutnya terkait dengan asas itikad baik, pasal 1338 ayat (3) KUHPer menyatakan bahwa semua perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik (dalam bahasa Belanda *tegoeder trouw*; dalam bahasa Inggris *in good faith*; dalam bahasa Perancis *de bonne foi*).⁸⁸ Asas ini menegaskan bahwa para pihak dalam membuat perjanjian harus didasarkan pada itikad baik dan kepatutan, yang mengandung pengertian pembuatan perjanjian antara para pihak harus didasarkan pada kejujuran untuk mencapai tujuan bersama. Pelaksanaan perjanjian juga harus mengacu pada apa yang patut dan seharusnya diikuti dalam pergaulan masyarakat. Asas ini merupakan asas yang harus ada dalam setiap perjanjian, dan tidak bisa ditiadakan meskipun para pihak menyepakatinya (*immutable*).⁸⁹

Menurut Subekti, hukum pada akhirnya hukum akan mengejar 2 (dua) tujuan utama yaitu menjamin kepastian (pasal 1338 ayat (1) KUHPer) dan memenuhi tuntutan keadilan (pasal 1338 ayat (3) KUHPer). Pada satu sisi kepastian hukum menghendaki agar sesuatu yang sudah disepakati haruslah dipatuhi. Namun pada sisi lain, dalam proses pelaksanaan perjanjian tersebut janganlah para pihak meninggalkan norma-norma keadilan serta kepatutan. Dalam pengertian lain dapat dikatakan sebagai berikut “berlakulah adil dalam menuntut pemenuhan janji tersebut”.⁹⁰

⁸⁸ Subekti, *Hukum Perjanjian, Op. Cit.*, hal. 41.

⁸⁹ Ery Agus Priyono, “Peranan Asas Itikad Baik Dalam Kontrak Baku (Upaya Menjaga Keseimbangan Bagi Para Pihak)”, *Diponegoro Private Law Review Journal*, Vol. 1 No. 1, November 2017, hal. 18.

⁹⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian, Op. Cit.*, hal. 42.

E. Profil PT CPI

PT CPI merupakan salah satu perusahaan migas multinasional yang juga merupakan mitra kerja sama Pemerintah Republik Indonesia dalam mengelola kegiatan usaha hulu migas yang memiliki wilayah kerja di Blok Rokan, Provinsi Riau. Hubungan kerja sama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT CPI sudah terjalin sejak lama dengan rangkaian kontrak kerja sama yang melandasi hubungan keduanya. Adapun yang menjadi dasar terkini hubungan kerja sama antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT CPI adalah Kontrak Bagi Hasil Produksi / *Production Sharing Contract* Rokan tertanggal 15 Oktober 1992 (untuk selanjutnya disebut “**Rokan PSC**”). Rokan PSC tersebut disepakati oleh Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara selaku perwakilan dari Pemerintah Republik Indonesia dengan PT CPI selaku KKKS Migas dan berlaku hingga 9 Agustus 2021.

Kemitraan antara PT CPI dengan masyarakat dan Pemerintah Republik Indonesia dapat ditelusuri sejak tahun 1924 ketika *Standard Oil Company of California* (kini bernama PT CPI) mengirimkan ekspedisi geologi ke pulau Sumatera. Pada tahun 1941, PT CPI melakukan pengeboran di lapangan minyak Duri. Teknologi *steam-flood* pertama kali diterapkan pada tahun 1985 dan saat ini Duri menjadi salah satu proyek *enhanced recovery steam-flood* terbesar di dunia. Dengan teknologi injeksi uap tersebut lapangan minyak Duri dapat menghasilkan minyak 5 (lima) kali lebih banyak. Area operasi PT CPI di Duri memiliki wilayah yang sangat luas yakni $\pm 220 \text{ km}^2$ (dua ratus dua puluh kilometer persegi) atau setara dengan total luas wilayah Jakarta Timur dan Jakarta Pusat. Selain itu

lapangan minyak Duri juga didukung oleh jaringan pipa sepanjang 5.750 km (lima ribu tujuh ratus lima puluh kilometer) atau setara dengan jarak antara kota Tokyo dan Jakarta. Adapun reservoir terdangkal di lapangan minyak Duri adalah sedalam 400 (empat ratus) kaki atau jika secara rata-rata setara dengan tinggi Monumen Nasional (Monas). Dalam perhitungan kumulatif, lapangan minyak Duri telah memproduksi lebih dari 2.600.000.000 (dua miliar enam ratus juta) barel minyak. Pada tahun 1944, salah satu sumur yang berlokasi di salah satu desa di Minas menjadi lapangan minyak terbesar yang pernah ditemukan di Asia Tenggara. Produksi pun dimulai pada tahun 1952 di Minas tersebut.⁹¹

PT CPI selaku KKKS Migas bersama dengan mitra-mitra kerjanya bekerja sama dengan Pemerintah Republik Indonesia untuk menciptakan efek ekonomi berganda dari kegiatan operasi hulu migas ke seluruh Indonesia. Dalam menjalankan kegiatan operasinya, PT CPI telah memberikan kontribusi kepada negara dan masyarakat Indonesia dalam beberapa aspek penting antara lain sebagai berikut:⁹²

1. Dalam rentang tahun 2009 hingga 2013, PT CPI dan mitra-mitra kerjanya turut berperan dalam memberikan kontribusi sebesar ± Rp 455.000.000.000.000,- (empat ratus lima puluh lima triliun Rupiah) bagi pendapatan Pemerintah Republik Indonesia.

⁹¹ *Chevron di Indonesia-Memenuhi Kebutuhan Energi Indonesia*, <https://indonesia.chevron.com/about>, (diakses pada 28 Juli 2020).

⁹² *Ibid.*

2. Pada tahun 2013, PT CPI dan mitra-mitra kerjanya turut berperan dalam memberikan kontribusi sebesar ± Rp 120.000.000.000.000,- (seratus dua puluh triliun Rupiah) terhadap Penghasilan Domestik Bruto / PDB Indonesia.
3. Pada tahun 2013, PT CPI dan mitra-mitra kerjanya menghasilkan ± Rp 7.700.000.000.000,- (tujuh triliun tujuh ratus miliar Rupiah) pendapatan pribadi bagi pekerja Indonesia.

Hingga saat ini PT CPI masih merupakan salah satu perusahaan penghasil minyak mentah terbesar di Indonesia. Pada tahun 2018, rata-rata produksi harian PT CPI di Blok Rokan adalah sejumlah 209.400 barel minyak per hari (*barrel oil per day-bopd*).⁹³

Selaku penghasil minyak mentah terkemuka di Indonesia, dalam rangka menjalankan kegiatan operasinya PT CPI memiliki visi yakni menjadi perusahaan energi dunia yang paling dikagumi karena karyawan, kemitraan, dan kinerjanya. Visi tersebut memiliki beberapa makna antara lain:⁹⁴

1. PT CPI dengan selamat menyediakan produk-produk energi yang vital untuk kemajuan ekonomi yang berkelanjutan dan pengembangan manusia di seluruh dunia;

⁹³ *Chevron dan Exxon Sumbang Produksi Minyak Terbesar 2018*, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/migas/19/01/05/pkt29x370-chevron-dan-exxon-sumbang-produksi-minyak-terbesar-2018>, (diakses pada 28 Juli 2020).

⁹⁴ *The Chevron Way, Mencapai Hasil Dengan Cara Yang Benar*, https://www.chevron.com/-/media/shared-media/documents/Bahasa-Indonesia_TheChevronWay.pdf, (diakses pada 20 November 2020).

2. PT CPI adalah orang-orang dan organisasi dengan kemampuan dan komitmen yang tinggi;
3. PT CPI adalah mitra pilihan yang terpercaya;
4. PT CPI dikagumi oleh semua pemangku kepentingan, investor, pelanggan, pemerintah dimana PT CPI beroperasi, masyarakat setempat dan karyawan,, yang disebabkan tidak saja karena hasil yang dicapai tetapi juga bagaimana proses/cara untuk mencapai hasil tersebut;
5. PT CPI memberikan kinerja kelas dunia.

Dalam rangka mewujudkan visi tersebut, PT CPI memiliki nilai-nilai yang dianut dan menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan operasi yang dinamakan *The Chevron Way*. Nilai-nilai yang terkandung dalam *The Chevron Way* dapat menjelaskan siapa PT CPI, apa yang PT CPI lakukan, yakini serta yang ingin dicapai. Keberadaan *The Chevron Way* diharapkan dapat menumbuhkan pengertian yang sama, tidak saja bagi karyawan PT CPI, namun juga bagi semua pihak yang berinteraksi dengan PT CPI.⁹⁵ “Getting Results the Right Way” (Mencapai Hasil Dengan Cara Yang Benar) merupakan moto utama dari *The Chevron Way*. Adapun nilai-nilai yang terkandung dalam *The Chevron Way* antara lain sebagai berikut:

⁹⁵ Irwan Gaharu, “Analisis Implementasi Hak dan Kewajiban Atas Penyerahan Lokasi Minyak Batang Dari PT CPI Kepada Pertamina Hulu Energi (PHE) Siak Dengan Berakhirnya Kontrak Kerja Sama Blok Siak”, (Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2015, hal 43.

1. Integritas

Kejujuran perlu diterapkan baik kepada pihak lain maupun kepada diri sendiri. Standar etika tertinggi dalam setiap kegiatan bisnis yang dijalankan pun harus senantiasa dipenuhi. Menjalankan sesuatu sesuai dengan yang dikatakan serta bertanggung jawab terhadap hal tersebut.

2. Kepercayaan

Pentingnya rasa saling mempercayai, menghormati dan mendukung satu sama lain dari rekan dan para mitra kerja.

3. Keberagaman

PT CPI mempelajari dan menghormati budaya, keunikan setiap individu, dan ragam pandangan, serta talenta yang ditunjukkan oleh setiap orang di tempat bekerja.

4. Terobosan

PT CPI dengan segala kreativitasnya senantiasa mencari peluang-peluang serta terobosan-terobosan baru dan praktis yang dapat membantu mengatasi permasalahan dan tantangan yang ada dan memberikan nilai tambah.

5. Kemitraan

PT CPI memiliki komitmen tinggi untuk menjadi mitra yang baik dengan pemerintah, perusahaan-perusahaan lain, pelanggan, dan

masyarakat dalam membangun hubungan yang produktif, kolaboratif, saling mempercayai, dan memberikan manfaat.

6. Melindungi Manusia dan Lingkungan

Keberhasilan produksi hanya dapat terjadi jika kesehatan dan keselamatan terjamin. Kesehatan dan keselamatan tenaga kerja serta perlindungan terhadap aset dan lingkungan merupakan prioritas tertinggi bagi PT CPI. Pengakuan atas kinerja kelas dunia dilakukan melalui penerapan Sistem Manajemen Keunggulan Operasi (*Operational Excellence Management System*) secara konsisten dan disiplin.

7. Kinerja Tinggi

PT CPI dengan sepenuh tenaga dan tingkat urgensi tinggi berkomitmen untuk dapat memberikan hasil terbaik dalam setiap hal yang dilakukan, serta senantiasa berupaya untuk menjadi lebih baik lagi dari hari ke hari.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. **Kewajiban Non-Kontraktual Yang Dibebankan Kepada KKKS Migas Di Dalam PMK No. 140/2020**

Sebagaimana sempat disinggung secara umum pada bab sebelumnya, selain kewajiban-kewajiban kontraktual yang tertuang dalam Kontrak Kerja Sama Migas / PSC, Pemerintah Republik Indonesia juga membebankan kewajiban-kewajiban non-kontraktual kepada CPI selaku KKKS Migas yang timbul setelah Kontrak Kerja Sama Migas disepakati para pihak yakni dengan menerbitkan peraturan sektoral tingkat kementerian. Salah satu peraturan sektoral tersebut adalah PMK No. 140/2020. Peraturan Menteri Keuangan ini pada dasarnya mengatur ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan BMN Hulu Migas. Berdasarkan pasal 1 angka (4) PMK No. 140/2020, BMN didefinisikan sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan menurut pasal 1 angka (5) PMK No. 140/2020 BMN Hulu Migas didefinisikan sebagai semua barang yang berasal dari pelaksanaan Kontrak Kerja Sama antara Kontraktor dengan Pemerintah, termasuk yang berasal dari Kontrak Karya / *Contract of Work (CoW)* dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Dalam konteks pengelolaan BMN Hulu Migas tersebut, terdapat beberapa tingkatan peran / kapasitas dari masing-masing pemangku kepentingan sebagai berikut:

1. Menteri Keuangan

Berdasarkan pasal 6 ayat (1) PMK No. 140/2020, Menteri Keuangan statusnya merupakan Pengelola Barang BMN Hulu Migas⁹⁶ (biasa disebut pemilik suatu barang).

2. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (untuk selanjutnya disebut “ESDM”)

Berdasarkan pasal 7 ayat (1) PMK No. 140/2020, Menteri ESDM statusnya merupakan Pengguna Barang BMN Hulu Migas⁹⁷.

3. SKK Migas

Berdasarkan pasal 9 ayat (1) PMK No. 140/2020, SKK Migas statusnya merupakan Kuasa Pengguna Barang BMN Hulu Migas⁹⁸.

⁹⁶ Pengelola Barang BMN Hulu Migas adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan BMN Hulu Migas. Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 17.

⁹⁷ Pengguna Barang BMN Hulu Migas adalah pejabat pemegang kewenangan Penggunaan BMN Hulu Migas. *Ibid*, Pasal 1 angka 18.

⁹⁸ Kuasa Pengguna Barang BMN Hulu Migas adalah Kepala Satuan Kerja atau pejabat yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pengelolaan BMN Hulu Migas sesuai dengan kewenangannya. *Ibid*, Pasal 1 angka 19.

4. KKKS Migas

Merujuk pada pasal 10 ayat (1) PMK No. 140/2020 maka PT CPI statusnya hanyalah merupakan KKKS Migas⁹⁹ yang melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu wilayah kerja berdasarkan Kontrak Kerja Sama Migas dengan Pemerintah Republik Indonesia.

Salah satu masalah mendasar yang kerap muncul pada tataran praktis sehubungan dengan pengelolaan BMN antara lain perihal manajemen sumber daya manusia yang belum optimal dan masih adanya rasa ketidakpedulian dalam pemeliharaan serta penatausahaan BMN. Pengelolaan BMN yang belum optimal tersebut dapat terlihat dari opini Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan pemerintah pusat pada hampir setiap tahunnya yang rata-rata masih didominasi seputar pengelolaan BMN.¹⁰⁰

Menurut Bapak Lukman Efendi (Direktur PNKNL, Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-Lain pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan) pengaturan mengenai pengelolaan BMN Hulu Migas merupakan hal yang penting untuk dilakukan.¹⁰¹ Hal ini mengingat kegiatan operasi hulu migas sangat ditunjang oleh keberadaan BMN Hulu Migas

⁹⁹ KKKS Migas adalah badan usaha atau bentuk usaha tetap yang diberi kewenangan untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu wilayah kerja berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Pemerintah. *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

¹⁰⁰ Kartika Amiri, "Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Secara Akuntabel Menuju Good Governance", Jurnal Potret Pemikiran, Vol. 20 No. 2, 2016.

¹⁰¹ Disampaikan oleh Bapak Lukman Efendi (Direktur PNKNL, Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-Lain pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan) selaku *Keynote Speech* dalam Webinar PMK 140/PMK/06/2020 Tentang Pengelolaan BMN Hulu Minyak dan Gas Bumi "Optimalisasi Pengelolaan BMN Hulu Migas Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat", yang dilakukan pada 8 Desember 2020.

itu sendiri. Oleh karenanya PMK No. 140/2020 memberikan kewajiban-kewajiban bagi para pemangku kepentingan (termasuk KKKS Migas) terkait pengelolaan BMN Hulu Migas tersebut.

Salah satu bentuk kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah yang diatur di dalam PMK No. 140/2020 tersebut adalah kewajiban terkait pengamanan BMN Hulu Migas. Pasal 10 ayat (2) *juncto* pasal 77 ayat (1) PMK No. 140/2020 mengatur bahwa KKKS Migas memiliki kewajiban untuk melakukan pengamanan BMN Hulu Migas dengan biaya yang dibebankan kepada anggaran masing-masing. Selanjutnya, berdasarkan pasal 78 PMK No. 140/2020 dijelaskan bentuk pengamanan BMN Hulu Migas itu sendiri terdiri atas beberapa kategori antara lain sebagai berikut:

1. Pengamanan Administrasi

Pengamanan administrasi terhadap BMN Hulu Migas meliputi beberapa kegiatan antara lain sebagai berikut:

- i. Pencatatan dan pelaporan BMN Hulu Migas;
- ii. Penatausahaan dokumen perolehan BMN Hulu Migas; dan
- iii. Penyimpanan Formulir Usulan Penghapusan / Pelepasan (FUPP).

2. Pengamanan Fisik

Pengamanan fisik terhadap BMN Hulu Migas meliputi beberapa kegiatan antara lain sebagai berikut:

- i. Pemberian *labeling/ tagging*;
- ii. Pemasangan patok;
- iii. pemagaran (*fencing*);
- iv. penggudangan (*warehousing*);
- v. pelaksanaan patroli; dan
- vi. Pemasangan kamera *closed circuit television* (CCTV), alat pendeteksi asap (*smoke detector*), alat pemadam api otomatis (*sprinkler*), hidran, dan alat pemadam api (*fire extinguisher*).

3. Pengamanan Hukum

Pengamanan hukum terhadap BMN Hulu Migas meliputi beberapa kegiatan antara lain sebagai berikut:

- i. Pengurusan Sertipikasi BMN Hulu Migas Berupa Tanah

Pasal 70 PMK No. 140/2020 menyebutkan bahwa BMN Hulu Migas Berupa Tanah harus disertipikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia c.q. Kementerian Keuangan.

Dalam rangka proses pengurusan dan penyelesaian sertipikasi BMN Hulu Migas Berupa Tanah tersebut, Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang menerbitkan surat kuasa kepada Menteri ESDM selaku Pengguna Barang dan/atau kepada

SKK Migas selaku Kuasa Pengguna Barang. Kemudian berdasarkan surat kuasa yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan tersebut, Menteri ESDM selaku Pengguna Barang dan/atau SKK Migas selaku Kuasa Pengguna Barang menerbitkan surat kuasa kepada KKKS Migas untuk melakukan pengurusan dan penyelesaian sertipikasi BMN Hulu Migas.

Selanjutnya, KKKS Migas bertanggung jawab atas pengurusan, pembiayaan, dan penyelesaian sertipikasi BMN Hulu Migas Berupa Tanah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun biaya yang timbul dalam pelaksanaan sertipikasi dibebankan pada biaya operasi KKKS Migas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah proses sertipikasi selesai, maka KKKS Migas berkewajiban menyampaikan dokumen asli dan 1 (satu) set fotokopi sertipikat BMN Hulu Migas Berupa Tanah tersebut kepada Menteri Keuangan melalui SKK Migas.

- ii. Upaya Hukum Atas BMN Hulu Migas Yang Berada Dalam Penguasaan Pihak Ketiga Secara Tidak Sah

Apabila suatu BMN Hulu Migas diketahui berada dalam penguasaan oleh pihak ketiga secara tidak sah, maka berdasarkan ketentuan pasal 82 ayat (4) dan (5) PMK No. 140/2020 terdapat

beberapa upaya pengamanan BMN Hulu Migas yang harus dilakukan yakni:

i. Upaya musyawarah dengan pihak ketiga yang menguasai BMN Hulu Migas tersebut; dan

ii. Menempuh mekanisme / proses hukum dalam hal upaya musyawarah tersebut di atas tidak berhasil.

Adapun mekanisme / proses hukum tersebut meliputi beberapa upaya sebagai berikut antara lain:

1) Mengajukan pemblokiran hak atas tanah kepada Kantor Pertanahan setempat, untuk BMN Hulu Migas Berupa Tanah yang telah bersertipikat;

2) Mengajukan permohonan pensertipkatan kepada Kantor Pertanahan setempat, untuk BMN Hulu Migas Berupa Tanah yang belum bersertipikat;

3) Melakukan upaya hukum perdata dan/atau Tata Usaha Negara ke pengadilan; dan/atau

4) Menyampaikan laporan kepada aparat penegak hukum dalam hal diindikasikan adanya tindak pidana yang dilakukan oleh pihak ketiga tersebut.

iii. Penyelesaian Penanganan Perkara Atas BMN Hulu Migas
Di Pengadilan

Apabila BMN Hulu Migas diketahui berada dalam kondisi sengketa di pengadilan, maka berdasarkan ketentuan pasal 82 ayat (1) dan (6) PMK No. 140/2020 terdapat beberapa upaya pengamanan BMN Hulu Migas yang harus dilakukan yakni:

- 1) KKKS Migas wajib memberitahukan kepada SKK Migas dengan tembusan kepada Menteri ESDM dan Menteri Keuangan apabila ada gugatan hukum di pengadilan, penetapan sita pengadilan, penetapan sita pidana, dan/atau permohonan kepailitan/penundaan kewajiban pembayaran utang terhadapnya.
- 2) Apabila KKKS Migas termasuk sebagai pihak dalam perkara, maka penanganan perkara harus dilakukan dengan mengajukan bukti yang kuat dan melakukan upaya hukum maksimal; atau
- 3) Apabila KKKS Migas tidak termasuk sebagai pihak dalam perkara, maka KKKS Migas melakukan upaya intervensi atas perkara tersebut.

iv. Pengurusan perizinan dari pihak yang berwenang untuk mendirikan bangunan.

Setelah memperhatikan kewajiban-kewajiban tersebut di atas, selanjutnya PMK No. 140/2020 ini juga mengatur mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada KKKS Migas apabila tidak menjalankan kewajibannya. Dalam pasal 168 PMK No. 140/2020 dijabarkan apabila KKKS Migas melakukan tindakan penyimpangan hukum dalam pengelolaan BMN Hulu Migas yang mengakibatkan hilangnya BMN Hulu Migas karena kelalaian dan/atau penyalahgunaan oleh KKKS Migas tersebut, maka sanksi diberikan dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Sanksi bagi KKKS Migas pada tahap eksplorasi yang menggunakan mekanisme penggantian biaya operasi (*cost recovery*):
 - a. Penggantian biaya sebesar nilai perolehan yang disetor ke Kas Negara, dan tidak dapat dibebankan ke dalam biaya operasi; atau
 - b. Penggantian BMN Hulu Migas dengan spesifikasi yang sama, dan tidak dapat dibebankan ke dalam biaya operasi.
2. Sanksi bagi KKKS Migas pada tahap produksi yang menggunakan mekanisme penggantian biaya operasi (*cost recovery*):
 - a. Koreksi atas biaya operasi sebesar nilai perolehan, dalam hal BMN Hulu Migas telah diberikan penggantian biaya operasi (*cost recovery*); atau

- b. Nilai perolehan BMN Hulu Migas tersebut tidak dapat dibebankan ke dalam biaya operasi, dalam hal BMN Hulu Migas belum dibebankan pada biaya operasi; dan
 - c. penggantian sebesar nilai perolehan yang disetor ke Kas Negara atau penggantian BMN Hulu Migas dengan fungsi dan kegunaan yang sama, dan tidak dapat dibebankan ke dalam biaya operasi.
3. Sanksi bagi KKKS Migas yang menggunakan mekanisme kontrak bagi hasil *gross split*, yakni berupa penggantian BMN Hulu Migas dengan fungsi dan kegunaan yang sama atau penggantian sebesar nilai perolehan yang disetor ke Kas Negara.

Dalam meninjau bentuk pengaturan suatu produk hukum, maka dapat ditinjau aliran hukum yang melatarbelakangi lahirnya produk hukum tersebut. Setelah memperhatikan rangkaian pemaparan di atas terlihat bahwa pengaturan pengelolaan BMN Tanah Migas oleh Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan sangat kental dipengaruhi oleh Aliran Hukum Positif Analitis. Aliran ini dikemukakan oleh John Austin. Aliran hukum positif analitis mengartikan hukum sebagai “A Command of The Lawgiver” yaitu suatu perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Hukum dianggap sebagai suatu sistem yang logis, tetap, dan bersifat tertutup. Hukum secara tegas dipisahkan dari moral. Menurut John Austin, terdapat empat unsur penting dari suatu hukum yakni, perintah, sanksi, kewajiban, dan kedaulatan.

Ketentuan-ketentuan yang tidak mengandung keempat unsur tersebut bukanlah hukum positif melainkan hanyalah moral positif.¹⁰² Merujuk pada pendapat John Austin tersebut, PMK No. 140/2020 dalam aspek formalitas telah menunjukkan identitasnya sebagai suatu hukum positif dan bukanlah sekedar moral positif karena di dalamnya sudah terkandung aspek perintah, sanksi, kewajiban, dan kedaulatan.

Selain tinjauan dari aspek aliran hukum yang melatarbelakanginya, terlihat bahwa Negara yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan menggunakan kewenangan absolutnya dalam ranah publik (*jure imperii*) tanpa memperhatikan hubungan hukum privat yang telah timbul sebelumnya antara Negara dalam kapasitas privat (*jure gestiones*) yang direpresentasikan oleh SKK Migas dengan PT CPI selaku KKKS Migas. Dalam hal ini Negara menggunakan konsep Hak Menguasai Negara dalam konteks pengelolaan BMN Hulu Migas. Landasan dasar konstitusional terhadap penguasaan negara dalam pengelolaan sumber daya alam diatur dalam pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁰³ Dalam sejarah perkembangannya, sebenarnya kata-kata “dikuasai negara” masih sulit untuk ditafsirkan secara baku karena tidak ada

¹⁰² Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Loc. Cit.*

¹⁰³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 33 ayat (2) dan (3).

penjelasan khusus terhadap pasal 33 UUD 1945 sehingga masih terdapat banyak perbedaan pendapat dalam memandang konsep “hak menguasai negara” tersebut.¹⁰⁴

Akan tetapi secara filosofis, konsep “hak menguasai negara” tersebut setidaknya dapat kita telisik pada bagian penjelasan pasal 33 UUD 1945 sebagai berikut:

“Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Secara filosofis pengaturan mengenai pengelolaan BMN Tanah Migas oleh Negara dalam PMK No. 140/2020 berangkat dari amanah pasal 33 UUD 1945 khususnya pada alinea ketiga bagian penjelasan UUD 1945 tersebut di atas. Akan tetapi, jika kita perhatikan kembali dengan seksama ketentuan konstitusional tersebut maka setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek penting yang harus dipenuhi oleh Negara dalam menggunakan konsep Hak Menguasai Negara tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Peran Negara

Aspek pertama dalam memaknai konsep “hak menguasai negara” adalah peran dari negara itu sendiri. Peran dari negara dalam pasal 33

¹⁰⁴ Syaiful Bakhri, *Loc. Cit.*.

UUD 1945 relatif sangat kuat sebagaimana termuat dalam frasa "dikuasai oleh negara". Dalam konteks pengelolaan BMN Tanah Migas pada PMK No. 140/2020, Penulis berpendapat bahwa posisi Negara lebih condong mengadopsi pendapat dari Muhammad Hatta. Menurut beliau penguasaan negara tidak sepenuhnya harus dilaksanakan oleh negara namun yang terpenting adalah bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur, sehingga mencegah terjadinya eksploitasi kepada kaum yang lemah oleh mereka yang memiliki kemampuan ekonomi yang lebih kuat.¹⁰⁵

Jika dianalogikan dengan rezim hukum pertanahan maka pandangan Muhamamad Hatta tersebut pada prinsipnya sejalan dengan jiwa dan filosofi ketentuan UU No. 5/1960. Baik pada bagian batang tubuh maupun penjelasan pasal 2 UU No. 5/1960 secara eksplisit menyatakan bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki" akan tetapi diartikan sebagai "yang memberikan wewenang kepada negara" sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat/bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum sepanjang kaitannya dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Segala kewenangan untuk mengatur tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

¹⁰⁵ Kuntana Magnar et. al., *Loc. Cit.*

Selain sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh satu *founding fathers* Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut di atas, penerbitan PMK No. 140/2020 sebagai salah satu bentuk pengejawantahan peran negara dalam konsep Hak Menguasai Negara pada pengelolaan BMN Tanah Migas juga sejalan dengan salah satu putusan MK. Dalam putusannya, MK menyinggung bahwa peran Negara dalam konsep Hak Menguasai Negara merupakan sumber kewenangan pemerintah dalam konsepsi hukum publik yang meliputi beberapa hal antara lain:¹⁰⁶

a. Tindakan pengambilan kebijakan (*beleid*)

Dalam hal ini, peran negara adalah merumuskan kebijakan-kebijakan terkait dengan pelaksanaan dan pengelolaan sumber daya alam.

b. Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melaksanakan kewenangannya dengan menerbitkan segala jenis perizinan usaha.

c. Tindakan pengaturan (*regeland*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melaksanakan kewenangannya untuk melakukan pengaturan dalam bentuk penyusunan peraturan perundang-undangan baik oleh parlemen maupun oleh pemerintah.

¹⁰⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003, *Loc. Cit.*

d. Tindakan pengelolaan (*beheersdaad*)

Dalam hal ini, peran negara dapat berupa partisipasi secara langsung di dalam kegiatan usaha melalui kepemilikan saham serta keterlibatan dalam melakukan manajemen / pengelolaan badan usaha bersangkutan.

e. Tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Dalam hal ini, peran negara adalah melakukan pengawasan untuk menjamin proses pengusahaan sumber daya migas dilakukan dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam kaitannya dengan PMK No. 140/2020, maka setidaknya Negara sudah mengambil 2 (dua) jenis peran untuk memenuhi konsep Hak Menguasai Negara terkait pengelolaan BMN Tanah Migas yakni peran Negara dalam pengambilan kebijakan (*beleid*) dan peran Negara dalam melakukan tindakan pengaturan (*regeland*). Namun pemenuhan aspek Peran Negara saja tidaklah cukup karena jika hanya aspek tersebut yang mendominasi maka dapat muncul perspektif lain bahwa Negara dengan kekuasaannya dapat bertindak sewenang-wenang terlebih konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia pada dasarnya bukanlah Negara Kekuasaan melainkan Negara Hukum. Oleh karena itu pemenuhan terhadap kedua aspek lain di bawah juga sangat penting untuk diperhatikan.

2. Kepemilikan Sumber Daya Alam

Aspek penting lainnya dalam memaknai Hak Menguasai Negara dalam pengelolaan BMN Tanah Migas adalah kepemilikan dari BMN Tanah Migas itu sendiri. Keberadaan pengaturan pasal 33 UUD 1945 menunjukkan berdaulatnya Negara terhadap pengelolaan BMN Tanah Migas yang merupakan representasi dari “Bumi” Indonesia. Berdaulatnya negara dalam pemilikan BMN Tanah Migas tersebut juga ditegaskan dalam pasal 1 angka (10) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (untuk selanjutnya disebut “**UU No. 1/2004**”) *juncto* pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (untuk selanjutnya disebut “**PP No. 27/2014**”) *juncto* Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (untuk selanjutnya disebut “**PP No. 28/2020**”) *juncto* pasal 1 angka 5 PMK No. 140/2020 yang pada intinya menyatakan bahwa seluruh barang yang diperoleh dari pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Migas merupakan milik Negara yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan.

Namun perlu digarisbawahi bahwa kedaulatan tersebut pada dasarnya memiliki 2 (dua) sifat hukum yakni bersifat hukum keperdataan dan bersifat hukum publik. Dengan kedua sifat hukum tersebut, maka dalam Kontrak Kerja Sama migas perlu dilakukan indentifikasi perbedaan

secara tegas dan jelas kapan negara melakukan perannya selaku pemilik sumber daya alam dalam ranah keperdataan (*jure gestionis*) dan kapan negara melakukan perannya dalam konsepsi publik (*jure imperii*). Identifikasi kedua hal tersebut cukup fundamental karena memiliki keterkaitan dengan pertanggungjawaban hukum khususnya dalam hal terjadi konflik / sengketa antara perusahaan migas swasta dengan pemerintah. Secara hukum, pemerintah yang bertindak dalam kapasitasnya mewakili negara memiliki imunitas tertentu yang tidak dapat digugat dan dipersoalkan di dalam forum pengadilan oleh karena adanya doktrin imunitas pemerintah.¹⁰⁷ Dalam Rokan PSC sendiri tidak terdapat pengaturan yang secara jelas mendeskripsikan bilamana Negara menjalankan perannya baik dalam kapasitas publik maupun kapasitas privat. Hal inilah yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian pada pelaksanaan Rokan PSC mengingat tidak adanya indikator yang jelas yang membuat Pemerintah pada sektor non-migas dapat dengan mudahnya berlindung pada konsep Hak Menguasai Negara dalam arti sempit yakni kewenangan absolut belaka.

3. Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Selanjutnya aspek yang menjadi unsur penting dalam memaknai konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana tersirat dalam ketentuan pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai frasa “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Tujuan akhir dari rumusan konsep penguasaan

¹⁰⁷ Ernest E. Smith, *Loc. Cit.*

Negara dalam pasal 33 UUD 1945 tidak lain dan tidak bukan adalah demi mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

MK dalam putusannya tahun 2012 menyatakan bahwa frasa kalimat “sebesar-besarnya kemakmuran negara” diposisikan sebagai instrumen untuk melakukan tindakan-tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya MK juga berpendapat bahwa penguasaan negara tidak hanya dapat dijadikan elemen elemen untuk mengukur konstiusionalitas sebuah undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam, namun juga memperhatikan apakah model penguasaan negara tersebut mendatangkan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.¹⁰⁸ Dengan demikian maka walaupun suatu model pengelolaan BMN Tanah Migas telah memenuhi unsur penguasaan negara namun jika pada akhirnya tidak mendatangkan dampak bagi kemakmuran negara maka model pengelolaan BMN Tanah Migas tersebut dapat dikatakan inkonstitusional.

Dalam kaitannya dengan pembebanan kewajiban non-kontraktual yang diatur dalam PMK No. 140/2020 maka perlu ditelaah kembali apakah pengaturan tersebut dapat mendatangkan manfaat dan kemakmuran yang secara nyata dirasakan oleh sebesar-besarnya masyarakat Indonesia. Jika dilakukan perbandingan, maka pada dasarnya pembebanan kewajiban non-kontraktual kepada KKKS MIgas dalam PMK

¹⁰⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012, *Loc. Cit.*

No. 140/2020 tersebut justru malah menambahkan beban finansial yang tidak pernah diprediksi sebelumnya dan seharusnya dapat dialihgunakan untuk tumpuan kegiatan utama usaha hulu migas yakni kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas yang secara nyata memang memberikan manfaat langsung bagi kemakmuran masyarakat dalam bentuk barel minyak per hari (*barrel oil per day / bopd*) yang pada akhirnya dikonversi sebagai penerimaan Negara.

Setelah memperhatikan rangkaian tinjauan ketiga aspek di atas maka dapat dikatakan Negara yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan hanya menerjemahkan konsep Hak Menguasai Negara dalam arti yang sempit. Hal ini mengingat dari ketiga aspek yang dijelaskan di atas, hanya aspek Peran Negara lah yang dominan menguasai. Sedangkan kedua aspek lainnya yakni konsep kepemilikan sumber daya alam dan konsep sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat masih dapat diperdebatkan karena masih ada pengaturan-pengaturan yang terlihat kurang selaras dengan karakteristik dari pengaturan kegiatan usaha hulu migas itu sendiri.

Selain persoalan penerjemahan konsep Hak Menguasai Negara, keselarasan pengaturan PMK No. 140/2020 terhadap hierarki peraturan perundang-undangan di atasnya pun menjadi hal yang rawan untuk diperdebatkan. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya di atas, dalam PMK No. 140/2020, KKKS Migas mengemban beberapa kewajiban, tugas, dan tanggung jawab dalam hal pengamanan BMN Tanah Migas baik dari aspek administratif, fisik, maupun yuridis. Pembebanan kewajiban-kewajiban tersebut kepada KKKS Migas tidak

pernah disepakati dan diatur di dalam PSC. Selain tidak pernah diatur di dalam PSC, hal tersebut juga tidak pernah diatur dan diamankan oleh peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi dari PMK No. 140/2020 yakni UU No. 1/2004 serta PP No. 27/2014 *juncto* PP No. 28/2020.

Pada dasarnya baik dalam UU No. 1/2004 maupun PP No. 27/2014 *juncto* PP No. 28/2020 tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembebanan kewajiban dan/atau pendelegasian kewenangan dalam konteks pengamanan BMN kepada pihak ketiga lain selain kepada ketiga pemangku kepentingan yakni Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang. Berdasarkan UU No. 1/2004, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang memiliki kewajiban untuk melakukan pengelolaan dan penatausahaan BMN yang berada dalam penguasaannya.¹⁰⁹ Hal tersebut lebih lanjut ditegaskan dalam PP No. 27/2014 *juncto* PP No. 28/2020 yang mengatur bahwa Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan BMN yang berada dalam penguasaannya.¹¹⁰ Tidak ada satu ketentuan pun di dalam peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dari PMK No. 140/2020 tersebut yang mengatur dan/atau mengamankan pelaksanaan kewajiban pengamanan BMN untuk dapat dibebankan/didelegasikan kepada KKKS Migas. Hanya ketiga institusi pemangku kepentingan tersebut lah

¹⁰⁹ Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN Tahun 2004 No. 5, TLN No. 4355, pasal 44.

¹¹⁰ Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2014 No. 92, TLN No. 5533 sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2020 No. 142, TLN No. 6523, pasal 42 ayat (1).

yang memiliki kewenangan dan bertanggung jawab penuh dalam pemenuhan kewajiban pengamanan BMN sebagaimana amanat undang-undang dan peraturan pemerintah. Dalam konteks pengelolaan BMN Tanah Migas maka kewajiban tersebut seharusnya hanya dibebankan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang, Menteri ESDM selaku Pengguna Barang, dan/atau SKK Migas selaku Kuasa Pengguna Barang dan bukanlah kepada KKKS Migas yang hanya memiliki kapasitas selaku kontraktor / mitra kerja sama Pemerintah dalam hal eksplorasi dan eksploitasi sumber daya migas.

Pembebanan kewajiban pengamanan BMN Tanah kepada KKKS Migas secara sepihak dalam PMK No, 140/2020 tersebut dapat diduga bertentangan dengan UU No. 1/2004 dan PP No. 27/2014 *juncto* PP No. 28/2020 yang notabene lebih tinggi tingkatan hierarkinya. Padahal dalam doktrin ilmu perundang-undangan yang bersifat hierarkis, berlaku suatu asas umum yang sempat dikemukakan oleh Hans Kelsen ataupun konsep *chain of validity* yang pernah dikemukakan oleh Joseph Raz dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi.¹¹¹ Konsep tersebut diejawantahkan lebih lanjut di dalam salah satu hukum positif Indonesia yang mengatur suatu kaidah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹¹² Adanya dugaan pertentangan tersebut membuat validitas bentuk

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006, hal. 157.

¹¹² Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN Tahun 2011 No. 82, TLN No. 4234, sebagaimana diubah oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan

pengaturan pengelolaan BMN Tanah Migas dalam PMK No. 140/2020 pun semakin dipertanyakan dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

B. Analisa Asas *Pacta Sunt Servanda* Dalam Kontrak Kerja Sama Usaha Hulu Migas Dengan Keberlakuan Kewajiban Non-Kontraktual Dalam PMK No. 140/2020

Sebagaimana sempat disinggung sebelumnya pada Bab I, kewajiban-kewajiban yang diatur di dalam PMK No. 140/2020 dan turut dibebankan kepada PT CPI selaku KKKS Migas pada dasarnya bersifat non-kontraktual yang artinya kewajiban-kewajiban tersebut tidak pernah disepakati sebelumnya antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia dalam Rokan PSC. Hal ini juga ditegaskan oleh Bapak Rocky Natio Pasaribu S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI) yang menyampaikan bahwa dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas di Blok Rokan antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia, baik dari rezim Konsesi, Kontrak Karya, maupun Rokan PSC, tidak pernah ada kesepakatan para pihak yang mengatur tentang kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam PMK No. 140/2020 tersebut.¹¹³

Pengelolaan kegiatan usaha hulu migas di Blok Rokan dilandasi oleh adanya Rokan PSC. *Legal standing* dari Rokan PSC itu sendiri sudah sangat jelas dan tegas diatur dalam pasal 6 UU No. 22/2001. Dengan berlakunya mekanisme Kontrak Kerja Sama Migas tersebut maka berlaku pula ketentuan-ketentuan dasar

Peraturan Perundang-Undangan, LN Tahun 2019 No. 183, TLN No. 6398, penjelasan pasal 7 ayat (2).

¹¹³ Hasil wawancara dengan Bapak Rocky Natio Pasaribu S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI) selaku Narasumber yang dilakukan pada tanggal 14 Desember 2020.

hukum perikatan. Salah satu hal penting yang terkait dengan fenomena hukum yang terjadi ini adalah mengenai pemenuhan asas *Pacta Sunt Servanda* atau biasa disebut dengan asas Kepastian Hukum dalam pelaksanaan Rokan PSC. Dalam asas ini, setiap perjanjian yang dibuat secara sah akan berlaku dan mengikat para pihak yang bersepakat di dalamnya layaknya sebuah undang-undang. Dalam KUHPer, asas tersebut terkandung di dalam pasal 1338 ayat (1) KUHPer.

Asas *Pacta Sunt Servanda* ini pada mulanya dikenal dalam hukum gereja yang mengandung makna bahwa setiap perjanjian yang diadakan oleh kedua belah pihak secara sah (dikuatkan dengan sumpah) merupakan perbuatan yang sakral dan dikaitkan dengan unsur keagamaan.¹¹⁴ Keterkaitan asas tersebut dengan unsur keagamaan dalam sistem hukum *Anglo Saxon* dikenal dengan sebutan “kesakralan kontrak” (*sanctity of contract*). Dalam konsep kesakralan kontrak tersebut maka yang paling utama adalah mematuhi isi kontrak.¹¹⁵ Dengan mengikatnya Rokan PSC sebagai “undang-undang” bagi para pihak dan dengan memperhatikan kesakralan dari hubungan kontraktual itu sendiri maka yang paling utama adalah pemenuhan segala hak dan kewajiban para pihak yang merujuk pada ketentuan-ketentuan yang disepakati dalam Rokan PSC. Apabila ternyata di kemudian hari terdapat hak dan kewajiban lain yang belum terakomodir dan ingin diberlakukan selanjutnya setelah Rokan PSC disepakati dan ditandatangani maka hal tersebut harus didiskusikan dan disepakati kembali melalui mekanisme kontraktual antara para pihak.

¹¹⁴ Salim H.S., *Loc. Cit.*

¹¹⁵ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal 214.

Pemberlakuan kewajiban non-kontraktual dalam PMK No. 140/2020 terhadap PT CPI dan KKKS Migas lainnya di Indonesia membuat kepastian hukum dalam berkontrak semakin dipertanyakan. Dalam Asas *Pacta Sunt Servanda*, hakim atau pihak ketiga harus menghormati substansi kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak yang bersepakat di dalamnya, sebagaimana layaknya kekuatan sebuah undang-undang. Dengan demikian pihak ketiga manapun tidak dapat dengan mudahnya memberikan intervensi terhadap substansi maupun pelaksanaan kontrak yang sudah dibuat secara sah oleh para pihak.¹¹⁶ Apabila merujuk pada kaidah-kaidah yang terkandung dalam asas tersebut maka seharusnya pihak ketiga manapun, bahkan termasuk Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan selaku penerbit PMK No. 140/2020 itu sendiri, sudah sepatutnya menghormati keberlakuan kontrak dan tidak dapat dengan mudahnya memberikan intervensi terhadap pelaksanaan Rokan PSC. Hal ini mengingat Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan bukanlah termasuk pihak yang bersepakat di dalam Rokan PSC. Adapun perwakilan dari Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Rokan PSC adalah Pertamina yang tugas dan fungsinya telah dialihkan kepada SKK Migas berdasarkan UU No. 22/2001 *juncto* Perpres No. 9/2013.

Selain itu, bentuk dari intervensinya pun menjadi masalah selanjutnya. Sebagaimana kita ketahui, hubungan kontraktual merupakan hubungan spesifik yang bersifat privat dan bilateral yang artinya hanya mengikat para pihak yang bersepakat di dalamnya. Sedangkan keberlakuan peraturan perundang-undangan

¹¹⁶ Salim H.S., *Loc. Cit.*

bersifat publik dan unilateral yang artinya dapat mengikat secara umum. Dalam konteks kasus *a quo*, Rokan PSC yang notabene bersifat privat dan bilateral antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia c.q. SKK Migas telah diintervensi dengan keberlakuan PMK No. 140/2020 yang notabene bersifat publik dan unilateral. Dengan sifatnya tersebut, PMK No. 140/2020 tidak hanya dapat mengintervensi Rokan PSC namun juga PSC lain yang mengikat seluruh KKKS di Indonesia padahal masing-masing PSC tentunya memiliki karakteristik, kekhususan, dan spesifikasi yang berbeda antara satu dan lainnya. Pemberlakuan kewajiban non-kontraktual dalam PMK No. 140/2020 secara unilateral tersebut seolah mengesampingkan variabel-variabel khusus yang terkandung dalam masing-masing PSC tersebut.

Selanjutnya, secara filosofis pun pembebanan kewajiban-kewajiban non-kontraktual kepada KKKS Migas dalam PMK No. 140/2020 tersebut dapat dikatakan tidak selaras dengan konsep awal lahirnya pengelolaan kegiatan usaha hulu migas dengan mekanisme PSC. Sebagaimana sempat disinggung pada sub-bab sebelumnya, Indonesia adalah salah satu negara pelopor konsep PSC di dunia. Konsep PSC ini pada awal kelahirannya memiliki landasan filosofis seperti konsep *Farmout Agreement* yang ada di negara-negara Anglo Saxon. Ernest E. Smith berpendapat bahwa konsep seperti ini berkembang atas adanya fakta bahwa kegiatan usaha hulu migas pada dasarnya memiliki resiko yang tinggi sehingga *farmor* (Negara “Tuan Rumah”) ingin mengalihkan sebagian resiko usaha tersebut kepada pihak lain / *farmee* dengan iming-iming pembagian keuntungan tertentu dari *farmor* kepada *farmee*. Dengan pola demikian maka tujuan dari masing-

masing pihak dapat tercapai dimana pada satu sisi *farmor* dapat mengalihkan resiko secara maksimal kepada *farmee*, sedangkan pada sisi lain *farmee* pun dapat memperoleh bagian yang pantas dari hasil produksi sebagai penutup dari resiko yang ditanggung.¹¹⁷

Menurut Bapak Arief Budiman S.H., L.L.M., (Senior Counsel SKK Migas), pada konsep *Farmout Agreement*, dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan kegiatan usaha hulu migas di suatu negara produsen migas maka diberilah kesempatan kepada para investor untuk melakukan pengeboran minyak di negara tersebut. Selanjutnya akan dilakukan bagi hasil produksi dengan proporsi yang lebih menguntungkan negara. Posisi investor dalam konsep ini hanyalah sebagai kontraktor yang datang ke Negara “Tuan Rumah” dalam rangka menjalankan tugasnya untuk mengebor minyak. Adapun tugas dan kewajiban dari Negara “Tuan Rumah” adalah menyediakan berbagai fasilitas penunjang demi kelancaran jalannya produksi migas di negaranya.¹¹⁸ Penyediaan berbagai fasilitas penunjang tersebut dapat dipandang wajar mengingat seluruh resiko dan modal awal untuk menghasilkan produksi migas merupakan beban dari investor bersangkutan selaku kontraktor. Pembebanan kewajiban-kewajiban non-kontraktual yang diatur di dalam PMK No. 140/2020 tersebut bukan hanya tidak selaras dengan klausul-klausul di dalam PSC namun juga dengan spirit awal lahirnya mekanisme PSC di Indonesia.

¹¹⁷ Ernest E. Smith, *Op. Cit.*, hal. 463.

¹¹⁸ Disampaikan oleh Bapak Arief Budiman S.H., L.L.M., (Senior Counsel SKK Migas) selaku Narasumber dalam Webinar “Understanding Oil and Gas Law: (1) Legal Framework of Indonesia’s Upstream Oil and Gas Industry (2) Essentials of Production Sharing Contract”, yang dilakukan pada tanggal 16 Desember 2020.

Pemerintah Republik Indonesia sebagai representasi dari Negara “Tuan Rumah” seharusnya menjamin tersedianya fasilitas-fasilitas penunjang dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas. Mengingat fasilitas-fasilitas penunjang tersebut merupakan milik Negara maka sudah sepatutnya kewajiban untuk menyediakan, memelihara, dan mengamankan fasilitas-fasilitas tersebut beserta seluruh biaya yang timbul oleh karena pemenuhan kewajiban itu melekat pada Negara “Tuan Rumah”. Apabila Negara ingin agar hal tersebut selanjutnya dibebankan kepada investor maka tentunya harus didiskusikan dan disepakati lebih lanjut antar kedua belah pihak mengingat ada faktor resiko tambahan yang harus dipertimbangkan investor bersangkutan. Peninjauan faktor resiko tambahan antara satu investor pada satu blok migas tertentu dengan investor pada blok migas yang lain pun tentu akan berbeda satu sama lain. Oleh karenanya proses diskusi dan kesepakatan lanjutan tersebut seyogyanya diformulasikan melalui mekanisme kontrak yang bersifat privat dan bilateral dan bukanlah melalui mekanisme peraturan perundang-undangan yang bersifat publik dan unilateral.

Kemudian hal lain yang perlu disoroti adalah sehubungan dengan lingkup keberlakuan dari PMK No. 140/2020 ini. Baik pada bagian Ketentuan Peralihan ataupun Ketentuan Penutup dalam PMK No. 140/2020 tidak mengatur ketentuan mengenai kepada siapa saja dan sejauh mana peraturan tersebut dapat diberlakukan. Dengan tidak diaturnya ketentuan tersebut maka PMK No. 140/2020 berlaku bagi seluruh KKKS di Indonesia yang terikat dengan PSC yang lahir baik sebelum, pada saat, maupun sesudah PMK No. 140/2020 diterbitkan. Dalam kaitannya dengan kasus *a quo*, maka PMK No. 140/2020 yang terbit pada

tahun 2020 ini dapat berlaku surut (retroaktif) kepada Rokan PSC yang disepakati jauh sebelum peraturan tersebut diterbitkan.

Menurut Bapak Arief Budiman S.H., L.L.M., (Senior Counsel SKK Migas), seharusnya penerbitan peraturan perundang-undangan yang bersifat retroaktif sebisa mungkin dihindari agar tidak membawa dampak merugikan bagi keadaan yang sudah lahir sebelum peraturan perundang-undangan tersebut terbit. Dalam konteks pelaksanaan PSC suatu peraturan perundang-undangan yang terbit setelah PSC disepakati tidak boleh bersifat “abuse of contract”. Seandainya peraturan tersebut memang wajib untuk dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu maka penyesuaian / amandemen kontrak sebagai tindak lanjut dari penerapan peraturan tersebut tetap harus ditempuh.

Sebagai suatu ilustrasi perbandingan, Pemerintah Republik Indonesia pernah menerbitkan suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang juga berdampak terhadap pelaksanaan PSC bagi seluruh KKKS Migas di Indonesia. Peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**PP No. 79/2010**”) sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut “**PP No. 27/2017**”).

Penerbitan peraturan tersebut sebenarnya merupakan contoh lain dari bentuk intervensi Pemerintah Republik Indonesia secara unilateral kepada pelaksanaan PSC yang bersifat bilateral. Akan tetapi yang menjadi perbedaan antara penerapan PMK No. 140/2020 dengan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 adalah lingkup keberlakuannya. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa PMK No. 140/2020 bersifat sangat umum (mengikat seluruh KKKS Migas di Indonesia) dan dapat berlaku retroaktif karena tidak adanya ketentuan spesifik yang mengatur perihal lingkup keberlakuan peraturan tersebut. Hal ini berbanding terbalik dengan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur beberapa tipologi lingkup keberlakuan sebagai berikut:¹¹⁹

1. Tipologi – I

Adapun yang menjadi lingkup pada Tipologi – I ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi PSC yang telah ditandatangani sebelum berlakunya UU No. 22/2001;
- b. Bagi PSC yang telah ditandatangani setelah berlakunya UU No. 22/2001 dan sebelum berlakunya PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017.

¹¹⁹ Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2010 No. 139, TLN No. 5173, sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2017 No. 118, TLN No. 6066, pasal 38A, 38B, 38C.

Bagi setiap KKKS Migas yang terikat dengan kedua jenis PSC di atas dapat memilih apakah (i) akan tetap mengikuti ketentuan PSC-nya masing-masing atau (ii) dapat melakukan penyesuaian secara keseluruhan dengan ketentuan dalam PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini dengan menyesuaikan PSC-nya masing-masing dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini.

2. Tipologi – II

Adapun yang menjadi lingkup pada Tipologi – II ini adalah bagi PSC yang telah ditandatangani setelah berlakunya PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini. Bagi setiap KKKS Migas yang terikat dengan jenis PSC ini maka dapat menyesuaikan PSC-nya masing-masing dengan ketentuan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini.

3. Tipologi – III

Adapun yang menjadi lingkup pada Tipologi – III ini adalah bagi PSC baru atau perpanjangan yang ditandatangani setelah berlakunya PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini. Bagi setiap KKKS Migas yang terikat dengan jenis PSC ini maka wajib memenuhi ketentuan dalam PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 ini.

Apabila memperhatikan penjelasan beberapa tipologi di atas terlihat jelas bagaimana penerapan suatu peraturan perundang-undangan terhadap masing-masing jenis PSC yang memiliki tata waktu (*timeline*) yang berbeda jika disandingkan dengan waktu terbitnya UU No. 22/2001 dan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 tersebut. Kemungkinan terhadap keberlakuan retroaktif dari Peraturan Pemerintah tersebut pun pada dasarnya tetap ada namun bersifat opsional (*lihat Tipologi – II*). Dalam hal ini, artinya KKKS Migas diberikan kesempatan untuk kembali meninjau resiko yang akan diembannya akibat penerapan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 tersebut. Hal ini dapat dipandang wajar mengingat berdasarkan pasal 6 ayat (2) huruf (c) UU No. 22/2001, dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas seluruh modal dan resiko ditanggung oleh KKKS Migas. Selain itu penerapan dari PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017 tersebut pun pada dasarnya tetap melalui mekanisme kontrak artinya setiap kewajiban yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidaklah serta merta dapat dilaksanakan melainkan perlu diformulasikan kembali dalam bentuk penyesuaian poin-poin kesepakatan dalam PSC masing-masing. Hal ini tentunya sejalan dengan maksud dari asas *Pacta Sunt Servanda* itu sendiri dimana mematuhi kontrak sebagai undang-undang bagi para pihak bersepakat adalah hal yang mendasar dan yang terutama, oleh karena itu apabila ada hal-hal yang belum terakomodir di dalam kontrak tersebut namun ingin diberlakukan di kemudian hari maka penerapannya pun tetap harus didiskusikan dan disepakati melalui mekanisme kontrak (penyesuaian / adendum kontrak).

Sehubungan dengan kasus *a quo* serta setelah memperhatikan contoh analogi di atas maka sebenarnya tindakan Pemerintah Republik Indonesia cq. Menteri Keuangan dalam menerbitkan PMK No. 140/2020 tersebut pada dasarnya sudah sesuai dengan kewenangan ranah publik (*jure imperii*) yang dimilikinya, namun lingkup keberlakuan dari PMK No. 140/2020 tersebutlah yang harus dispesifikasikan sesuai dengan tata waktu (*timeline*) dari masing-masing jenis PSC. Menurut hemat Penulis, setidaknya harus terdapat 2 (dua) tipologi lingkup keberlakuan PMK No. 140/2020 antara lain sebagai berikut:

1. Tipologi – I

Adapun yang menjadi lingkup pada Tipologi – I ini adalah bagi PSC yang telah ditandatangani sebelum berlakunya PMK No. 140/2020 ini. Bagi setiap KKKS Migas yang terikat dengan jenis PSC di atas dapat memilih apakah (i) akan tetap mengikuti ketentuan PSC-nya masing-masing atau (ii) dapat melakukan penyesuaian secara keseluruhan terhadap PSC masing-masing dengan ketentuan dalam PMK No. 140/2020 ini.

2. Tipologi – II

Adapun yang menjadi lingkup pada Tipologi – II ini adalah bagi PSC baru dan/atau perpanjangan yang ditandatangani setelah berlakunya berlakunya PMK No. 140/2020 ini. Bagi setiap KKKS Migas yang terikat dengan jenis PSC ini maka wajib memenuhi ketentuan dalam PMK No. 140/2020 ini.

Apabila pembagian tipologi lingkup keberlakuan tersebut diatur dalam PMK No. 140/2020 maka diharapkan setiap KKKS Migas dapat kembali meninjau resiko yang akan diembannya dalam pelaksanaan PSC masing-masing melalui mekanisme kontrak.

Setelah memperhatikan perbandingan penerapan keberlakuan kedua rezim peraturan perundang-undangan tersebut, dalam konteks penerapan PP No. 79/2010 *juncto* PP No. 27/2017, terlihat bahwa asas *Pacta Sunt Servanda* dan sakralnya kontrak (*sanctity of contract*) yang sudah disepakati oleh para pihak sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah tersebut menjadi aspek penting yang telah dipertimbangkan oleh Pemerintah Republik Indonesia sehingga melahirkan tipologi-tipologi lingkup keberlakuan dari Peraturan Pemerintah tersebut. Akan tetapi hal tersebut tidaklah terjadi pada penerapan PMK No. 140/2020 yang mengakibatkan timbulnya keberlakuan retroaktif dari PMK No. 140/2020 tersebut bagi Rokan PSC tanpa adanya kesempatan bagi PT CPI selaku KKKS Migas untuk kembali mempertimbangkan resiko yang akan diembannya melalui mekanisme kontrak akibat lahirnya PMK No. 140/2020 tersebut. Adanya dualisme penerapan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh instansi sektoral yang berbeda tersebut kepada KKKS Migas semakin memperlebar permasalahan dan menambah distorsi pada pemenuhan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas dengan mekanisme PSC di Indonesia.

Selanjutnya, sebagaimana beberapa penjelasan sebelumnya di atas bahwa dengan berlakunya asas *Pacta Sunt Servanda* maka intervensi oleh pihak ketiga

manapun tidak dapat dengan mudah dilakukan. Walaupun demikian, hal tersebut tidaklah bersifat mutlak (absolut). Terdapat beberapa pengecualian terkait hal tersebut. *Pertama*, dalam konteks pengelolaan kegiatan usaha hulu migas, terlebih dalam kaitannya dengan konsep Hak Menguasai Negara pada dasarnya Negara memiliki kedaulatan yang bersifat ganda yakni kedaulatan Negara dalam kapasitas privat dan dalam kapasitas publik. Adanya bubungan kontraktual yang bersifat privat (*jure gestionis*) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan KKKS Migas tidaklah membatasi kewenangan Pemerintah Republik Indonesia dalam kapasitas publiknya (*jure imperii*) untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai hal ini juga tersirat pasal XIII butir 2.2 (Ketentuan Lain-Lain - Undang-Undang dan Peraturan) Rokan PSC yang berbunyi sebagai berikut:

“Tidak ada persyaratan atau ketentuan dalam kontrak ini, termasuk kesepakatan para pihak untuk tunduk kepada Arbitrase menurut kontrak ini yang dapat mencegah atau membatasi Pemerintah Republik Indonesia untuk melaksanakan hak-hak mutlaknya.”

Menurut Bapak Rocky Natio Pasaribu S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI), makna dari pasal tersebut adalah jangan sampai dengan ditandatanganinya PSC antara KKKS dengan Pemerintah Republik Indonesia membuat Pemerintah Republik Indonesia menjadi seolah-olah “diikat tangannya” dalam konteks penerbitan peraturan perundang-undangan, Dalam hal ini, hubungan privat antara KKKS dengan Pemerintah Republik Indonesia tidak menghapuskan hak dan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia dalam ranah publik yakni menerbitkan peraturan perundang-undangan tertentu.

Selanjutnya beliau juga menambahkan bahwa ketentuan tersebut pun tidaklah bersifat mutlak (absolut) dan tetap memiliki pembatasan yakni segala peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Republik Indonesia sesudah PSC disepakati para pihak tidak boleh berlaku surut dan bertentangan dengan klausul-klausul yang ada di dalam PSC tanpa adanya persetujuan lebih dahulu oleh para pihak yang bersepakat di dalam perjanjian. Apabila hal tersebut tetap dilakukan maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dianalogikan seperti adendum kontrak secara sepihak.

Adendum secara sepihak dalam hubungan kontraktual pada dasarnya tidak dapat dilakukan. Hal tersebut secara tersirat terkandung dalam pasal 1338 KUHPer yang merupakan cerminan dari asas *Pacta Sunt Servanda* yang bermakna bahwa perjanjian yang dibuat secara sah oleh para pihak wajib ditaati tanpa berhak mengubahnya secara sepihak.¹²⁰ Rokan PSC pun mengatur kaidah yang sama terkait hal tersebut dimana berdasarkan pasal XIV ayat (1.2) disebutkan bahwa Rokan PSC tidak dapat dibatalkan, diubah, atau dimodifikasi dalam hal apapun kecuali dengan persetujuan bersama secara tertulis dari para pihak dalam Rokan PSC.

Kedua, dalam asas *Pacta Sunt Servanda*, mematuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam kontrak yang dibuat secara sah oleh para pihak adalah hal yang utama untuk dilakukan. Akan tetapi terdapat pengecualian dalam penerapan asas tersebut. Namun perlu digaris bawahi bahwa sifat dari pengecualian tersebut sangatlah terbatas sebagaimana teori *clausula rebus sic stantibus* yang

¹²⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Op. Cit.*, hal. 123.

mengajarkan bahwa kontrak tidak dipatuhi (dapat diubah) ketika dalam perkembangannya terjadi kejadian-kejadian yang sangat berbeda dengan ketika dahulu kontrak dibuat.¹²¹ Dalam kaitannya dengan penerapan PMK No. 140/2020, Bapak Istina Setya Lestari (Kepala Seksi KNL IB Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-Lain pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan) berpendapat bahwa hal-hal terkait pengelolaan BMN Tanah memang sulit untuk diprediksi pada saat kesepakatan Kontrak Kerja Sama Migas di awal dan oleh karenanya pengaturan mengenai hal-hal yang sulit diprediksi tersebut perlu dilakukan dengan PMK No. 140/2020 ini.¹²²

Akan tetapi pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Bapak Rocky Natio Pasaribu (Legal Manager Onshore Operation PT CPI) yang berpandangan bahwa dalam konteks pelaksanaan Rokan PSC, pada dasarnya tidak ada perubahan situasi yang bersifat sangat substantif yang tidak dapat dinegosiasikan melalui mekanisme kontrak. Dalam hal ini artinya, apabila memang ada hal-hal yang belum terakomodir dan belum disepakati di dalam Rokan PSC maka hal tersebut wajib dibicarakan dan disepakati lebih lanjut melalui mekanisme kontrak yang notabene bersifat bilateral dan bukanlah melalui penerbitan instrumen peraturan perundang-undangan yang bersifat unilateral.

¹²¹ Munir Fuady, *Loc. Cit.*

¹²² Disampaikan oleh Bapak Istina Setya Lestari (Kepala Seksi KNL IB Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-Lain pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan) selaku Narasumber dalam Webinar PMK 140/PMK/06/2020 Tentang Pengelolaan BMN Hulu Minyak dan Gas Bumi “Optimalisasi Pengelolaan BMN Hulu Migas Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat”, yang dilakukan pada 8 Desember 2020.

Setelah memperhatikan pendapat dari kedua pemangku kepentingan tersebut, menurut hemat Penulis pada dasarnya jika memang hal-hal terkait pengelolaan BMN Tanah merupakan hal yang sulit untuk diprediksi pada saat penandatanganan Kontrak Kerja Sama Migas dan terdapat perbedaan yang sangat substantif antara kondisi dahulu dengan saat ini maka bukanlah sesuatu yang “haram” bagi Pemerintah Republik Indonesia untuk menyusun koridor-koridor pengaturan seputar hal tersebut. Akan tetapi, jika merujuk pada Rokan PSC sebenarnya hal-hal terkait pengelolaan fasilitas-fasilitas penunjang kegiatan usaha hulu migas sebagai suatu BMN Hulu Migas sempat disinggung. Berdasarkan pasal VIII ayat (1) Rokan PSC diatur bahwa peralatan yang dibeli oleh PT CPI sesuai dengan rencana kerja menjadi milik Pertamina (yang saat itu merupakan perwakilan Pemerintah Republik Indonesia) dan akan digunakan dalam operasi perminyakan menurut Rokan PSC. Namun tidak ada ketentuan lebih lanjut dalam Rokan PSC yang mengatur perihal hak dan kewajiban dari masing-masing pihak terhadap BMN Hulu Migas tersebut. Dengan adanya klausula pasal VIII ayat (1) tersebut maka sebenarnya hal ihwal seputar BMN Hulu Migas pada dasarnya sudah dapat diprediksi pada saat Rokan PSC dibuat dan disepakati oleh para pihak. Oleh karenanya dalil bahwa terdapat perbedaan yang sangat substantif antara kondisi dahulu dengan saat ini pun menjadi sulit untuk dipertanggung jawabkan. Selain itu perlu kembali digarisbawahi bahwa apabila memang diperlukan pengaturan lebih lanjut tentang hal tersebut maka segala pengaturan tambahan yang akan membebankan pihak berkontrak perlu untuk dirumuskan dan disepakati

secara bilateral dalam mekanisme kontrak pula dan bukanlah melalui penerbitan instrumen peraturan perundang-undangan yang bersifat unilateral.

Salah satu contoh penerapan teori *clausula rebus sic stantibus* yang cukup tepat di Indonesia adalah dengan ditandatanganinya *Heads of Agreement* antara PT CPI dengan SKK Migas tertanggal 28 September 2020 (untuk selanjutnya disebut “**Rokan HoA**”). Pada intinya Rokan HoA tersebut mengatur perihal rencana pengeboran sumur-sumur minyak baru di Blok Rokan, Provinsi Riau serta mekanisme pengembalian biaya investasi terhadap pengeboran tersebut pada masa akhir Rokan PSC pada Agustus 2021. Selain perihal tersebut, Rokan HoA juga mencakup hal-hal yang belum pernah diatur dan disepakati secara jelas dalam Rokan PSC yakni mengenai biaya pencadangan *abandonment and site restoration*.¹²³

Penandatanganan Rokan HoA tersebut merupakan bukti adanya sikap hormat terhadap sakralnya kontrak (*sanctity of contract*) dalam pelaksanaan asas *Pacta Sunt Servanda*. Akan tetapi pada sisi lain keberadaan Rokan HoA tersebut juga semakin menunjukkan dengan jelas adanya dualisme penerapan asas *Pacta Sunt Servanda* tersebut kepada Rokan PSC. Dalam konteks pengelolaan BMN Hulu Migas Pemerintah Republik Indonesia dapat dengan mudahnya melakukan “amandemen sepihak” melalui instrumen peraturan perundang-undangan dengan menerbitkan PMK No. 140/2020 sedangkan dalam konteks pengaturan mengenai biaya pencadangan *abandonment and site restoration* yang belum diatur jelas di

¹²³ *Heads of Agreement Transisi WK Rokan Ditandatangani*, <https://www.skkmigas.go.id/berita/heads-of-agreement-transisi-wk-rokan-ditandatangani>, diakses pada 30 Januari 2021.

dalam Rokan PSC Pemerintah Republik Indonesia tetap mengedepankan mekanisme kontrak.

Pemberlakuan PMK No. 140/2020 yang menimbulkan distorsi penerapan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Migas antara Pemerintah Republik Indonesia dengan KKKS Migas tentunya dapat meningkatkan potensi resiko baik secara langsung maupun tidak langsung bagi kegiatan usaha hulu migas. Potensi pertama adalah resiko terjadinya upaya hukum yang diajukan oleh KKKS Migas kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui forum arbitrase. Dalam konteks Rokan PSC, menurut pasal IX ayat (1.1) Rokan PSC, segala permasalahan yang timbul akibat pelaksanaan Rokan PSC akan diselesaikan terlebih dahulu melalui mekanisme musyawarah antara para pihak. Akan tetapi lebih lanjut pada pasal IX ayat (1.2) Rokan PSC diatur bahwa apabila permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan melalui proses musyawarah maka akan diselesaikan melalui forum arbitrase yang putusannya bersifat mutlak dan mengikat para pihak (*final and binding*).

Hal ini juga ditegaskan oleh Bapak Rocky Natio Pasaribu S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI) yang berpendapat bahwa berdasarkan Rokan PSC apabila ada perselisihan / sengketa yang terjadi akibat pelaksanaan Rokan PSC maka dapat ditempuh beberapa upaya sehubungan dengan terbitnya PMK No. 140/2020:

1. Upaya diskusi, advokasi, dan musyawarah mufakat untuk menselaraskan maksud dan lingkup dari PMK No. 140/2020 tersebut.

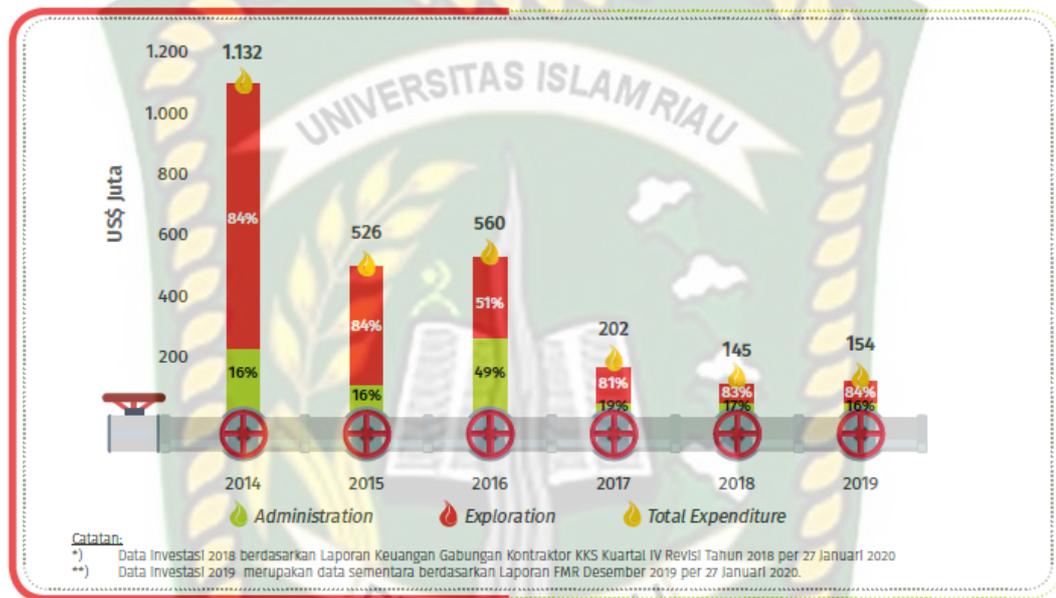
Dalam forum ini pihak KKKS Migas dapat menyampaikan pandangannya agar PMK No. 140/2020 ini hanya mengikat KKKS Migas yang terikat dengan PSC yang lahir dan disepakati pada saat dan/atau sesudah PMK No. 140/2020 ini diterbitkan. Selain itu juga dapat didiskusikan hal-hal lain yang mencari *concern* seperti lingkup dari kewajiban yang akan dibebankan serta konsekuensi hukumnya (sanksi).

2. Upaya Arbitrase

Apabila upaya pada poin (1) di atas belum berhasil maka KKKS Migas dapat melakukan upaya hukum melalui forum arbitrase.

Apabila proses penyelesaian masalah tersebut pada akhirnya diselesaikan melalui forum arbitrase tentunya dapat mempengaruhi stabilitas dan keberlangsungan usaha (*business stability and sustainability*). Hal ini mengingat proses penyelesaian melalui forum arbitrase tersebut akan menyita berbagai macam sumber daya mulai dari biaya, waktu, dan tenaga dimana sebenarnya sumber daya tersebut dapat dialokasikan kepada pos-pos usaha lain yang bersifat lebih produktif dan memberikan manfaat langsung bagi produksi hulu migas pada khususnya dan kemakmuran masyarakat pada umumnya.

Potensi kedua adalah resiko menurunnya minat investasi usaha hulu migas di Indonesia. Perlu diketahui bahwa berdasarkan data beberapa tahun terakhir, investasi pada wilayah kerja eksplorasi telah mengalami tren penurunan pada periode tahun 2014 sampai dengan tahun 2019.¹²⁴ Berikut grafik ilustrasinya:

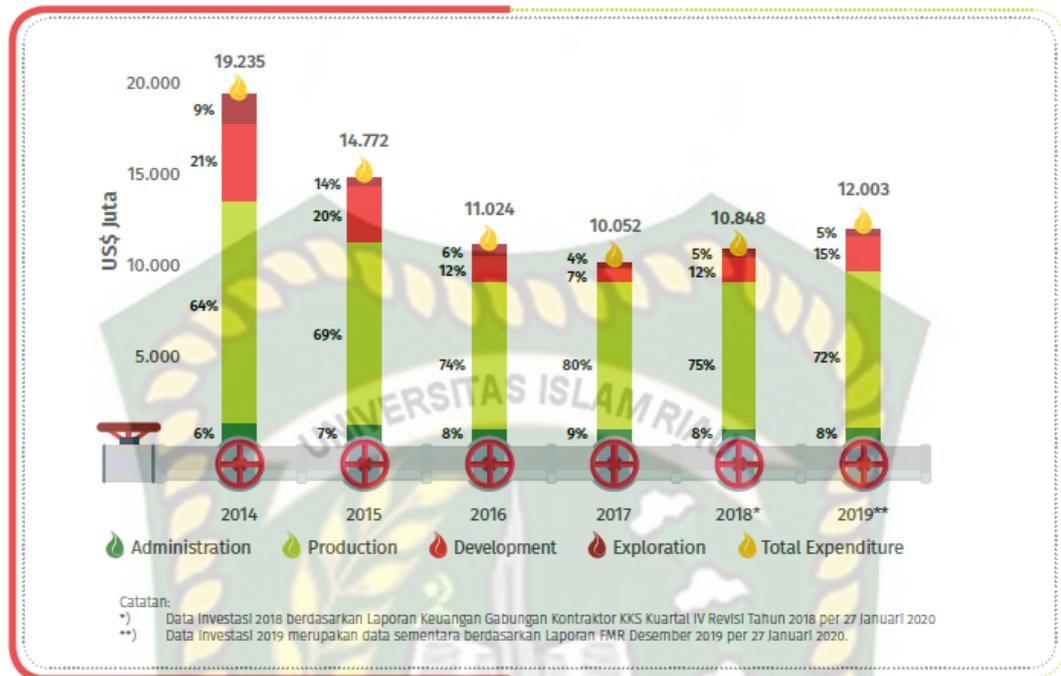


Grafik 1. Ilustrasi Realisasi Investasi KKKS Migas Eksplorasi Periode 2014-2019
 Sumber: Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2019

Berdasarkan ilustrasi pada grafik di atas terlihat telah terjadi tren penurunan realisasi investasi eksplorasi migas sejak 2014 hingga 2019. Pada tahun 2014 realisasi biaya investasinya masih cukup tinggi yakni sekitar USD 1.132.000.000 (satu miliar seratus tiga puluh dua juta Dollar Amerika Serikat) akan tetapi terus menurun hingga pada tahun 2019 realisasi biaya investasinya hanya sekitar USD 154.000.000 (seratus lima puluh empat juta Dollar Amerika Serikat).

Lebih lanjut dalam konteks eksploitasi migas pun tren penurunan realisasi investasi pada wilayah kerja eksplorasi tetap terjadi. Berikut grafik ilustrasinya:

¹²⁴ Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2019, Meningkatkan Investasi Menuju 1 Juta BOPD, SKK Migas, Jakarta, 2019, hal 47.



Grafik 2. Ilustrasi Realisasi Investasi KKKS Migas Eksploitasi Periode 2014-2019
 Sumber: Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2019

Berdasarkan ilustrasi pada grafik di atas terlihat telah terjadi tren penurunan realisasi investasi eksploitasi migas sejak 2014 hingga 2019. Pada tahun 2014 realisasi biaya investasinya masih cukup tinggi yakni sekitar USD 19.235.000.000 (sembilan belas miliar dua ratus tiga puluh lima juta Dollar Amerika Serikat) akan tetapi terus menurun hingga pada tahun 2019 realisasi biaya investasinya hanya sekitar USD 12.003.000.000 (dua belas miliar tiga juta Dollar Amerika Serikat).

Adanya distorsi penerapan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Migas tentunya dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam bisnis investasi migas di Indonesia. Penerbitan peraturan perundang-undangan yang bersifat retroaktif dan *abuse of contract* dapat membuat kondisi keseimbangan bisnis yang sudah dirancang sedemikian rupa dalam Kontrak Kerja Sama Migas menjadi tidak stabil dimana tentunya hal ini sangat dihindari oleh

para investor. Bapak Arief Budiman S.H., L.L.M., (Senior Counsel SKK Migas) pun berpandangan demikian bahwa seharusnya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan setelah Kontrak Kerja Sama Migas disepakati dan ditandatangani tidaklah bersifat retroaktif dan bertentangan dengan Kontrak Kerja Sama Migas agar skema bisnis yang dirancang terdahulu tidak “berantakan”. Pendapat ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *juncto* Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada bagian Lampiran II angka 155 yang intinya menyiratkan bahwa pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut.

Apabila keseimbangan bisnis terganggu akibat hal tersebut maka bukan tidak mungkin muncul potensi lahirnya perspektif negatif dari investor migas untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia. Apabila perspektif tersebut sudah muncul maka realisasi investasi pun pada akhirnya dapat menurun. Hal serupa disampaikan oleh Bapak Rocky Natio Pasaribu S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI) bahwa hal paling mendasar yang dapat terjadi adalah potensi timbulnya persepsi negatif dari investor kepada Pemerintah Republik Indonesia. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri dapat menurunkan minat investasi dari investor-investor bersangkutan karena minimnya penerapan kepastian hukum di Indonesia. Kesepakatan yang diambil dalam kontrak hari ini bisa saja berubah serta merta pelaksanaannya pada keesokan harinya mengingat Pemerintah Republik Indonesia dapat memaksakan penerapan peraturan perundang-undangan

yang tidak selaras dengan kontrak yang sudah disepakati sebelumnya. Dengan minimnya pelaksanaan kepastian hukum tersebut, investor akan sulit untuk mengukur resiko dalam pelaksanaan kegiatan hulu migas di Indonesia baik resiko finansial maupun resiko hukum padahal sebagaimana kita ketahui bahwa dalam kegiatan usaha hulu migas seluruh resiko ditanggung oleh KKKS Migas.

Setelah memperhatikan tinjauan mengenai beberapa aspek seputar penerapan asas kepastian hukum di atas, maka hal lain yang penting untuk dianalisa selanjutnya adalah mengenai aspek kemanfaatan hukum dari terbitnya PMK No 140/2020 dalam kaitannya dengan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia khususnya Blok Rokan, Riau yang dioperasikan oleh KKKS Migas PT CPI. Dalam meninjau aspek kemanfaatan hukum tersebut, salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah dengan teori Analisa Ekonomi Terhadap Hukum / *Economic Analysis of Law* (EAL) yang dikemukakan oleh Richard Posner. Dalam EAL, berperannya hukum dapat ditinjau dari segi efisiensi. Baik dalam pelaksanaan kegiatan perekonomian di Indonesia pada umumnya maupun dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas pada khususnya, maka aspek efisiensi adalah hal yang harus diupayakan sedemikian rupa agar produktifitas dari kegiatan usaha tersebut dapat dioptimumkan dan bermanfaat bagi banyak pihak. Hal tersebut tentunya sejalan pula dengan amanah pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Lebih lanjut, aspek efisiensi juga menjadi salah satu tujuan yang harus dicapai di dalam pelaksanaan UU No. 22/2001. Pada pasal 3 butir (c) UU No. 22/2001 disebutkan bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha migas bertujuan untuk menjamin **efisiensi** dan efektivitas tersedianya Minyak Bumi dan Gas Bumi, baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku, untuk kebutuhan dalam negeri. Efisiensi menjadi hal yang krusial untuk diperhatikan mengingat karakteristik dari kegiatan usaha hulu migas adalah *high-risk-high cost* sehingga dengan efisiensi diharapkan setiap biaya yang dikeluarkan dapat memitigasi resiko dengan tujuan akhir yakni optimalisasi produksi migas.

Dalam menelaah dan meninjau aspek efisiensi tidak harus didasarkan pada teori dan perhitungan ekonomi yang rumit. Bagi seorang ahli hukum yang akan menggunakan pendekatan EAL tentunya dapat memilih apakah yang bersangkutan menempatkan dirinya tersebut sebagai orang awam (*layman*), atau bertindak sebagaimana layaknya ahli ekonomi yang kerap mendasarkan tinjauannya pada teori dan kalkulasi yang rumit.¹²⁵

Dalam meninjau aspek efisiensi tersebut, dapat digunakan 2 (dua) pendekatan yakni pendekatan *Pareto Efficiency* atau pendekatan *Kaldor-Hicks Efficiency*. Tinjauan *Pareto Efficiency* akan bertanya apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat seseorang lebih baik dengan tidak mengakibatkan seseorang lainnya bertambah buruk.¹²⁶ Dalam kaitannya dengan PMK No. 140/2020 maka perlu ditinjau apakah peraturan tersebut dapat membuat

¹²⁵ Hikmahanto Juwana, Loc. Cit.

¹²⁶ Richard A. Posner, *Op. Cit.*, hal. 13.

posisi salah satu pemangku kepentingan menjadi lebih baik tanpa mengakibatkan pemangku kepentingan lainnya berada dalam posisi yang kurang menguntungkan.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa PMK No. 140/2020 mengatur kewajiban-kewajiban bagi KKKS Migas yang bersifat non-kontraktual yang artinya belum pernah disepakati sebelumnya dalam PSC. Dalam kaitannya dengan *Pareto Efficiency*, pada satu sisi peraturan ini relatif memang memberikan posisi yang lebih baik bagi kepentingan Pemerintah Republik Indonesia namun sebaliknya posisi baik tersebut belum sedemikian sama dirasakan oleh KKKS Migas. Misalnya, dalam konteks tanggung jawab pengamanan BMN Hulu Migas, berdasarkan pasal 77 ayat (1) PMK No. 140/2020, KKKS Migas memiliki kewajiban untuk melakukan pengamanan BMN Hulu Migas yang dioperasikannya dengan biaya yang dibebankan kepada anggaran KKKS Migas. Pengaturan mengenai kewajiban tersebut pada satu sisi memang memberikan posisi yang lebih baik bagi kepentingan Pemerintah Republik Indonesia namun pada sisi lain kondisi tersebut relatif cukup memberatkan KKKS Migas selaku mitra kerja Pemerintah Republik Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi mengingat *pertama*, kewajiban tersebut tidak pernah disinggung dan/atau disepakati dalam negosiasi awal hingga lahirnya kesepakatan PSC dan *kedua*, kewajiban yang tidak pernah disepakati tersebut membawa pengaruh bagi aspek finansial yang tentunya dapat berdampak pada efisiensi dalam optimalisasi pengelolaan kegiatan usaha hulu migas. Pemerintah Republik Indonesia selaku “pemilik barang” dapat dengan mudahnya menerima hasil akhir yakni terlaksananya pengamanan seluruh BMN Hulu Migas sedangkan KKKS Migas yang notabene hanya merupakan

kontraktor migas harus memikirkan, merencanakan, serta mengalokasikan berbagai hal (mulai dari alokasi anggaran, sumber daya manusia, infrastruktur penunjang, resiko pekerjaan, dan lain sebagainya) dalam rangka pemenuhan kewajiban PMK No. 140/2020 dimana hal tersebut tidak pernah diprediksi dan/atau disepakati sebelumnya dalam PSC.

Mengingat karakteristik kegiatan usaha hulu migas sebagai suatu usaha yang padat modal (*capital intensive*), padat teknologi (*technology intensive*), dan resiko finansial yang tinggi (*high financial risks*) maka sudah sewajarnya segala kewajiban yang terkait dengan ketiga karakteristik tersebut perlu ditegaskan dan disepakati dalam PSC. Apabila ternyata hal tersebut belum terpikirkan untuk diakomodir dalam PSC yang sudah disepakati maka dapat ditempuh mekanisme renegotiasi / adendum kontrak yang bersifat bilateral dan bukanlah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan yang bersifat unilateral (berlaku umum). Kontrak yang dilakukan antara KKKS Migas dengan Pemerintah Republik Indonesia pasti memiliki kekhususan masing-masing yang membuat klausul-klausul dalam satu PSC dengan PSC lainnya akan berbeda. Salah satu variabelnya adalah faktor ekonomi. Kemampuan ekonomi dari masing-masing KKKS Migas tidak mungkin sama dan tentunya setiap penambahan kewajiban terhadap KKKS Migas yang mengharuskan mereka mengeluarkan biaya lebih dapat mengakibatkan berubahnya keputusan investasi KKKS Migas tersebut di Indonesia mulai dari perubahan lingkup wilayah blok migas yang akan dioperasikan, jangka waktu pengoperasian, atau dalam tataran yang lebih ekstrim

dapat mengakibatkan tidak tercapainya kesepakatan operasi pada blok migas tersebut.

Pendekatan selanjutnya dalam meninjau aspek efisiensi dari suatu peraturan adalah *Kaldor-Hicks Efficiency*. Pendekatan ini akan mengajukan pertanyaan apakah kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, sehingga ia secara hipotetis dapat memberikan kompensasi kepada mereka yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut atau biasa dikenal dengan nama *cost-benefit analysis*.¹²⁷ Dalam kaitannya dengan PMK No. 140/2020, perlu diperhatikan apakah pembebanan kewajiban-kewajiban tambahan yang bersifat non-kontraktual tersebut memberikan kompensasi bagi KKKS Migas sebagai pihak yang “dirugikan” oleh lahirnya peraturan tersebut. Dalam PMK No. 140/2020 ini belum ditemukan ketentuan-ketentuan “kompensasi” yang memenuhi kriteria tersebut. Peraturan ini sebaliknya malah memberikan sanksi bagi KKKS Migas yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ketentuan pasal 168 PMK No. 140/2020. Hal tersebut tentunya semakin menyulitkan posisi KKKS Migas dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas di Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, Penulis dalam penelitian tesis kali ini dengan menggunakan pendekatan *cost benefit analysis* pada konsep *Kaldor-Hicks Efficiency* dalam EAL hendak memberikan saran kepada para pemangku kepentingan dalam PMK No. 140/2020 (baik Menteri Keuangan selaku Pengelola

¹²⁷ Michael J. Trebilock, *Loc. Cit.*

Barang, Menteri ESDM selaku Pengguna Barang, SKK Migas selaku Kuasa Pengguna Barang, dan KKKS Migas selaku kontraktor) agar kiranya produk hukum yang dilahirkan di kemudian hari sehubungan dengan pengelolaan BMN Hulu Migas dapat mendatangkan manfaat hukum bagi semua pihak. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, efisiensi adalah hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas. Jika berbicara mengenai efisiensi maka akan erat kaitannya dengan permasalahan penganggaran. Oleh karena itu, pengaturan tentang pembebanan anggaran dalam pemenuhan kewajiban PMK No. 140/2020 perlu dilakukan perubahan yang bersifat konstruktif.

Secara umum dalam hal pengamanan BMN Hulu Migas yang dioperasikan oleh KKKS Migas, berdasarkan pasal 77 ayat (1) PMK No. 140/2020 diatur bahwa biaya pelaksanaannya dibebankan kepada anggaran KKKS Migas. Kemudian secara khusus dalam konteks pengamanan hukum BMN Hulu Migas dalam bentuk program sertipikasi BMN Tanah, berdasarkan pasal 79 ayat (6) PMK No. 140/2020 diatur bahwa seluruh biaya pengurusannya dibebankan pada biaya operasi KKKS sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi PT CPI selaku KKKS Migas dengan Kontrak Kerja Sama bermodel PSC dengan mekanisme *Cost Recovery* maka PT CPI harus mengalokasikan terlebih dahulu sejumlah uang dan setelah mendapatkan persetujuan rencana kerja dan anggaran dari SKK Migas maka PT CPI harus menanggung terlebih dahulu seluruh biaya yang timbul akibat pelaksanaan program sertipikasi BMN Tanah tersebut. Selanjutnya biaya yang telah dikeluarkan dan dikategorikan sebagai biaya operasi

tersebut ditagihkan oleh PT CPI kepada Pemerintah Republik Indonesia untuk diberikan penggantian (*cost recovery*).¹²⁸

Pembebanan biaya pelaksanaan kewajiban PMK No. 140/2020 menjadi biaya operasi migas yang dapat diberikan penggantian (*cost recovery*) tersebut akan menimbulkan permasalahan lanjutan bagi KKKS Migas. *Pertama*, KKKS Migas mau tidak mau harus mengalokasikan dan menanggung biaya operasi tersebut terlebih dahulu. *Kedua*, PMK No. 140/2020 tidak mengatur secara jelas biaya operasi yang dimaksud termasuk dalam kategori biaya operasi yang mana mengingat terdapat tipologi jenis biaya operasi yang dapat ditagihkan dan yang tidak dapat ditagihkan sesuai ketentuan PSC dan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal *Pertama* tersebut di atas, hal ini tentunya dapat berpengaruh pada perencanaan keuangan KKKS Migas bersangkutan. Apabila KKKS Migas memiliki wilayah kerja / blok migas yang tidak terlalu luas maka mungkin biaya-biaya tersebut secara relatif tidak berpengaruh signifikan terhadap perencanaan keuangannya. Akan tetapi hal tersebut akan berlaku sebaliknya jika KKKS Migas memiliki wilayah kerja / blok migas yang sangat besar.

PT CPI selaku KKKS Migas di Blok Rokan, Provinsi Riau memiliki wilayah kerja seluas $\pm 6.246 \text{ km}^2$ (enam ribu dua ratus empat puluh enam kilometer persegi) atau setara dengan 626.400 Ha (enam ratus dua puluh enam

¹²⁸ Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, LN Tahun 2004 No. 123, TLN No. 4435 sebagaimana telah diubah beberapa kali oleh Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2005 No. 81, TLN No. 4530 dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi LN Tahun 2009 No. 128, TLN No. 5047, pasal 56.

ribu empat ratus Hektar)¹²⁹ dan mengoperasikan BMN Tanah seluas ± 45.000 Ha (empat puluh lima ribu Hektar). Dengan perkiraan luas BMN Tanah yang sangat besar seperti itu maka tentunya biaya operasi yang harus dialokasikan dan ditanggung terlebih dahulu oleh PT CPI dalam rangka pemenuhan kewajiban PMK No. 140/2020 relatif tinggi. Sebagai ilustrasi, berikut ini adalah perhitungan umum biaya pelaksanaan pengamanan hukum BMN Hulu Migas dalam bentuk sertifikasi BMN Tanah di Blok Rokan, Riau:

Fasilitas	Est. Jumlah Sumur	Est. Luas/Sumur (m ²)	Biaya Sertifikasi/Sumur (Rp)			Est Total Biaya (Rp)
			Pengukuran *)	Pemeriksaan Panitia-A **)	Pencatatan ***)	
Sumur Minyak dan Jalan Akses	15.000	30.000	7.300.000	1.550.000	100.000	134.250.000.000
Total		450.000.000				134.250.000.000

Tabel 1. Ilustrasi Perhitungan Biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak Untuk Kegiatan Sertifikasi BMN Tanah Blok Rokan¹³⁰

Berdasarkan Tabel 1. tersebut, maka dapat terlihat bahwa hanya dari komponen Penerimaan Negara Bukan Pajak / PNBPN saja estimasi biaya yang harus dialokasikan dan ditanggung terlebih dahulu oleh PT CPI sudah sangat

¹²⁹ Fakta Blok Rokan, Lapangan Migas Terbesar RI yang Jadi Rebutan, <https://finance.detik.com/energi/d-4140794/fakta-blok-rokan-lapangan-migas-terbesar-ri-yang-jadi-rebutan>, diakses pada 30 Januari 2021.

¹³⁰ Komponen biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut di atas merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (untuk selanjutnya disebut “PP No. 128/2015”).

*) Tarif Pelayanan Pengukuran (Pasal 4 PP No. 128/2015):

- Untuk Luas Tanah Sampai Dengan 10 Ha
 $Tu = (L/500 \times HSBKu) + 100.000$
- Untuk Luas Tanah Lebih Dari 10 Ha - 1.000 Ha
 $Tu = (L/4.000 \times HSBKu) + 14.000.000,00$
- Untuk Luas Tanah Lebih Dari 1.000
 $Tu = (L/10.000 \times HSBKu) + 134.000.000,00$

***) Tarif Pelayanan Pemeriksaan oleh Panitia A (Pasal 7 PP No. 128/2015)

****) Pendaftaran Perubahan Hak dari Hak Milik Menjadi Hak Pakai (Lampiran PP No. 128/2015 hal. 3).

tinggi yakni mencapai Rp 134.250.000.000,- (seratus tiga puluh empat miliar dua ratus lima puluh juta Rupiah). Selain itu perlu digarisbawahi bahwa biaya-biaya tersebut bukanlah biaya pengeboran sumur minyak baru yang dapat meningkatkan produktifitas minyak dalam bentuk *barrel oil per day* yang secara nyata dapat memberikan manfaat langsung bagi penerimaan negara di bidang migas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dengan menggunakan pendekatan *cost benefit analysis*, maka seharusnya alokasi terhadap biaya pelaksanaan kewajiban sertifikasi BMN Tanah di Blok Rokan tersebut dapat dialihgunakan untuk keperluan pengeboran minyak. Sebagai ilustrasi, sehubungan dengan pelaksanaan Rokan HoA, estimasi total biaya investasi yang akan dikeluarkan oleh PT CPI dalam rangka pengeboran 118 (seratus delapan belas) sumur minyak baru di Blok Rokan, Provinsi Riau mencapai USD 154.000.000 (seratus lima puluh empat juta Dollar Amerika Serikat) atau setara dengan Rp 2.300.000.000.000,- (dua triliun tiga ratus miliar Rupiah).¹³¹ Apabila dilakukan perhitungan rata-rata (*average*) dengan pembulatan ke atas, maka estimasi total biaya investasi untuk 1 (satu) sumur minyak baru adalah sebesar Rp 19.500.000.000,- (sembilan belas miliar lima ratus juta Rupiah).¹³²

¹³¹ Chevron Teken HOA untuk Jaga Produksi Blok Rokan, Ada Kompensasinya, <https://katadata.co.id/sortatobing/berita/5f71d8993c30c/chevron-teken-hoa-untuk-jaga-produksi-blok-rokan-ada-kompensasinya> , yang diakses pada 30 Januari 2020.

¹³² Adapun perhitungan rata-rata (*average*) aktualnya adalah
Total biaya investasi 118 sumur (:) total sumur minyak baru
= Rp 2.300.000.000.000,- (:) 118
= Rp 19.491.525.423,72 / 1 sumur minyak baru
= Rp 19.500.000.000,- / 1 sumur minyak baru (pembulatan ke atas)

Berdasarkan kedua ilustrasi perhitungan tersebut di atas, maka dapat terlihat bahwa sebenarnya biaya pelaksanaan kewajiban sertipikasi BMN Tanah yang harus dialokasikan dan ditanggung terlebih dahulu oleh PT CPI tersebut setara dengan biaya investasi pengeboran 7 (tujuh) sumur minyak baru¹³³ yang secara nyata dapat memberikan manfaat langsung bagi penerimaan negara di bidang migas.

Selain perihal alokasi anggaran, hal *Kedua* yang dapat menimbulkan polemik selanjutnya adalah mengenai kejelasan pengaturan komponen biaya operasi yang dapat ditagihkan sesuai ketentuan PSC dan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pasal 79 ayat (6) PMK No. 140/2020 diatur bahwa biaya yang timbul dalam pelaksanaan sertipikasi BMN Tanah yang dioperasikan oleh KKKS Migas termasuk sebagai biaya operasi KKKS Migas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam PMK No. 140/2020 tersebut tidak ada ketentuan lebih jauh mengenai spesifikasi biaya operasi yang dimaksud. Sedangkan dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas dasar hukum penagihan biaya operasi (*cost recovery*) beserta komponen-komponennya haruslah jelas. Pengaturan mengenai komponen-komponen biaya operasi terdapat di dalam PSC dan PP No. 79/2010 *juncto* PP. No. 27/2017. Khusus di dalam Rokan PSC, terdapat 3 (tiga) jenis biaya operasi yakni:

1. Biaya Non-Modal Tahun Berjalan

¹³³ Adapun perhitungan rata-rata (*average*) aktualnya adalah
Total biaya PNBP Sertipikasi (:) biaya investasi rata-rata/sumur
= Rp 134.250.000.000,- (:) 19.500.000.000,-
= 6.88 sumur minyak baru
= 7 sumur minyak baru (pembulatan ke atas).

Biaya Non-Modal berarti biaya operasi yang berkaitan dengan biaya operasi dalam tahun berjalan, serta biaya survey dan biaya tak berwujud pengeboran sumur eksplorasi, dan biaya pengembangan sumur.

2. Depresiasi Biaya Modal

Biaya Modal berarti pengeluaran yang dilakukan untuk barang-barang yang biasanya berusia lebih dari setahun setelah diperolehnya.

3. Perolehan kembali tahun berjalan dari biaya operasi yang belum diperoleh kembali pada tahun sebelumnya.

Selanjutnya menurut pasal 11 PP No. 79/2010 *juncto* PP. No. 27/2017, juga diatur ketentuan mengenai biaya operasi yang terdiri atas:

1. Biaya Eksplorasi

Biaya eksplorasi terdiri atas biaya pengeboran, biaya geologis dan geofisika, biaya umum dan administrasi pada kegiatan eksplorasi, serta biaya penyusutan.

2. Biaya Eksploitasi

Biaya eksploitasi terdiri atas biaya langsung produksi, biaya yang terkait dengan aktifitas pemrosesan gas bumi sampai dengan titik penyerahan, biaya utility, biaya umum dan administrasi pada kegiatan eksploitasi, serta biaya penyusutan.

3. Biaya Lain

Biaya lain terdiri atas biaya untuk memindahkan gas dari titik produksi ke titik penyerahan dan biaya kegiatan pasca operasi kegiatan usaha hulu.

Kepastian pengaturan tentang spesifikasi biaya operasi sangatlah penting sebagai bentuk jaminan bahwa biaya yang dialokasikan dan ditanggung terlebih dahulu oleh KKKS Migas memang memiliki dasar hukum yang kuat untuk ditagihkan kepada Pemerintah Republik Indonesia pada saat pembagian hasil produksi minyak (*cost recovery*). Berdasarkan penjelasan mengenai komponen biaya operasi di atas, Penulis tidak menemukan satupun spesifikasi tentang biaya sertifikasi BMN Tanah sebagai komponen biaya operasi baik di dalam ROKAN PSC maupun di dalam PP No. 79/2010 *juncto* PP. No. 27/2017. Sedangkan pada sisi lain, PMK No. 140/2020 pun tidak menjelaskan secara spesifik biaya operasi yang dimaksud termasuk ke dalam komponen biaya operasi yang mana.

Dengan tidak jelasnya pengaturan mengenai spesifikasi biaya sertifikasi BMN Tanah sebagai salah satu komponen biaya operasi KKKS Migas maka penerapan PMK No. 140/2020 ini akan semakin sulit dan semakin menantang serta dapat menimbulkan perdebatan tidak hanya bagi KKKS Migas namun juga bagi SKK Migas selaku perwakilan Pemerintah Republik Indonesia dalam konteks pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Hal ini dikarenakan SKK Migas adalah pihak yang berwenang untuk meninjau dan menyetujui komponen biaya operasi apa saja yang dapat ditagihkan oleh KKKS Migas dalam proses bagi hasil produksi migas nantinya. Setiap komponen biaya operasi yang ditagihkan itupun tentunya harus memiliki dasar hukum yakni

merujuk pada ketentuan di dalam PSC dan PP No. 79/2010 *juncto* PP. No. 27/2017. Jika komponen biaya tersebut tidak memiliki dasar hukum yang jelas maka dapat berpotensi menjadi beban biaya pribadi bagi KKKS Migas (*sole cost*).

Dengan mempertimbangkan minimnya dasar hukum yang menjadi landasannya serta resiko *sole cost* yang dapat merugikan KKKS Migas nantinya, menurut hemat Penulis biaya sertipikasi BMN Tanah ini tidak dapat dikategorikan sebagai biaya operasi KKKS Migas melainkan harus langsung dibebankan kepada Negara dalam konteks pembiayaan antar instansi negara (*Government to Government*). Hal ini juga ditegaskan oleh Bapak Rocky Natio Pasaribu, S.H., L.L.M., (Legal Manager Onshore Operation PT CPI). Menurut beliau mengingat kewajiban sertipikasi BMN Tanah tidak pernah disepakati di dalam PSC, oleh karenanya segala biaya yang timbul pun tidak sepatutnya dibebankan dalam biaya operasi. Selain itu, mengingat objek dari sertipikasi BMN Tanah tersebut merupakan milik negara (bukan milik KKKS Migas) dan belum pernah disepakati sebelumnya dalam PSC, maka apabila kewajiban tersebut pun perlu dilaksanakan oleh KKKS Migas untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia maka mekanisme pembiayaan kewajiban sertipikasi BMN Tanah tersebut seharusnya dilakukan dengan metode *Assume and Discharge*. Dengan metode ini maka segala biaya yang timbul harus dibebankan langsung oleh institusi berwenang terkait kepada Pemerintah Republik Indonesia selaku pemilik barang (*Government to Government / G to G*). Misalnya: dalam konteks sertipikasi BMN Tanah maka segala biaya yang timbul dalam proses pengurusannya seperti biaya untuk Penerimaan Negara Bukan Pajak / PNBP (pendaftaran, pengukuran, penerbitan

Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, penerbitan sertipikat, dan lain sebagainya) harus langsung ditagihkan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pemerintah cq, Menteri Keuangan selaku pemilik BMN Tanah bersangkutan.

Setelah memperhatikan berbagai pemaparan dan analisa dari segi kepastian dan kemanfaatan hukum dalam kaitannya dengan kasus *a quo* maka hal terakhir yang menjadi tinjauan selanjutnya adalah mengenai aspek keadilan. Dalam penerapan hukum, walaupun kepastian dan kemanfaatan telah tercapai namun tujuan hukum tidak akan lengkap tanpa adanya keadilan. Subekti pun pernah berpendapat dalam konteks pemenuhan perjanjian bahwa selain aspek kepastian, maka hukum juga akan mengejar keadilan sebagai tujuan akhirnya. Dengan kata lain, hal tersebut dapat bermakna “berlakulah adil dalam menuntut pemenuhan janji tersebut”.¹³⁴

Salah satu teori hukum kontemporer yang membahas mengenai keadilan adalah Teori Keadilan (*Theory of Justice*) yang dikemukakan oleh John Rawls. Menurut Rawls, prinsip-prinsip keadilan dikembangkan dengan menggunakan 2 (dua) jenis konsep pendekatan yakni sebagai berikut:

1. Posisi Asli (*Original Position*)

Dalam konsep pendekatan *Original Position* ini, teori Kontrak Keadilan Rawls ini mencoba memposisikan adanya situasi yang sama dan setara antara setiap orang dalam masyarakat (baik dari aspek kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kekuatan, dan lain sebagainya) sehingga

¹³⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian, Loc. Cit.*

orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang.

Dalam kaitannya dengan kasus *a quo*, walaupun Negara dalam kapasitas publiknya memiliki kedaulatan yang bersifat mutlak (absolut), Negara dalam kapasitas privatnya tetap memiliki posisi yang sama dan berimbang dengan subyek hukum lainnya (termasuk dengan KKKS Migas). Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan pengelolaan kegiatan usaha hulu migas maka dengan adanya persamaan dan keseimbangan di mata hukum antara Negara dengan KKKS Migas membuat proses negosiasi dan perumusan kesepakatan dalam Kontrak Kerja Sama Migas menjadi relatif lebih berimbang.

2. Selubung Ketidaktahuan (*Veil of Ignorance*)

Dalam konsep pendekatan *Veil of Ignorance*, setiap orang seolah-olah dihadapkan pada suatu kondisi tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, baik dalam perspektif ras, gender, status ekonomi, kelas sosial, atau ciri pembeda lainnya dalam mengambil suatu keputusan sehingga keputusan yang diambil tidak bersifat berat sebelah dan menguntungkan diri sendiri.

Pendekatan ini pada dasarnya merupakan kelanjutan dari pendekatan *Original Position*. Setelah persamaan dan keseimbangan dicapai pada tahap awal (dengan disepakatinya Kontrak Kerja Sama Migas) maka persamaan dan keseimbangan tersebut pun tetap perlu

dilanjutkan pada tataran pelaksanaan. Jangan sampai setelah Kontrak Kerja Sama Migas disepakati, Negara dapat dengan mudahnya mengambil sebuah keputusan yang berdampak pada hubungan kontraktual tanpa terlebih dahulu berdiskusi dengan KKKS Migas selaku pihak berkontrak.

Oleh karenanya, penggunaan kedaulatan mutlak (absolut) yang dimiliki Negara dalam kapasitas publiknya tetap harus memperhatikan kepentingan pihak-pihak lain yang telah lebih dahulu mengikatkan diri bersama dengan Negara dalam kapasitas privatnya. Kewenangan Pemerintah Republik Indonesia untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan setelah disepakatinya Kontrak Kerja Sama Migas memang bukanlah sesuatu hal yang “haram” akan tetapi dengan konsep *Veil of Ignorance* ini ada unsur keseimbangan yang harus dijaga agar keputusan yang diambil tidaklah bersifat “menguntungkan diri sendiri”. Hal ini mengingat pada sisi lain Pemerintah Republik Indonesia juga memiliki hubungan hukum privat dengan KKKS Migas. Apabila peraturan perundang-undangan tersebut bersifat retroaktif dan “abuse of contract” maka posisi berimbang yang turut dimiliki oleh KKKS Migas dapat menjadi “berat sebelah”. Persamaan dan keseimbangan hukum yang sudah tercipta di awal pun pada akhirnya akan sia-sia.

Rawls menyatakan bahwa seandainya kita berangkat dari *original position* sambil mengenakan *veil of ignorance* tersebut, maka keputusan yang akan kita ambil tersebut seolah-olah merupakan keputusan untuk diri kita sendiri. Dalam kaitannya dengan kasus *a quo*, maka dengan kata lain masing-masing pihak baik

Pemerintah Republik Indonesia maupun KKKS Migas perlu mempertimbangkan dan mendudukan dirinya pada posisi rekan berkontraknya (*counterpart*) agar setiap pihak dapat mencari titik tengah yang bersifat *win-win solution*. Pada satu sisi Pemerintah Republik Indonesia perlu memperhatikan posisi KKKS Migas dan sebaliknya KKKS Migas pun tetap perlu mempertimbangkan latar belakang Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan PMK No. 140/2020 tersebut.

Dari sisi Pemerintah Republik Indonesia, KKKS Migas tetap perlu memahami landasan filosofis dari PMK No. 140/2020. BMN Hulu Migas khususnya BMN Tanah adalah salah satu fasilitas penunjang yang penting bagi kelancaran operasi hulu migas di Indonesia (khususnya *onshore operation*). Hal ini mengingat seluruh sumur minyak yang akan diproduksi berada di dalam tanah. Apabila pengamanan BMN Tanah baik secara administrasi, fisik, dan hukum tidak dilakukan maka tentunya dapat menyulitkan KKKS Migas itu sendiri ketika terjadi sengketa di lapangan. Oleh karenanya, menurut Bapak Lukman Efendi (Direktur PNKNL, Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-Lain pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan) pengaturan mengenai pengelolaan BMN Hulu Migas merupakan hal yang penting untuk dilakukan.

Akan tetapi, dari sisi KKKS Migas, Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan pun harus mempertimbangkan bahwa kegiatan usaha hulu migas memiliki karakteristik sebagai suatu usaha yang padat modal (*capital intensive*), padat teknologi (*technology intensive*), dan resiko finansial yang tinggi (*high financial risks*) maka sudah sewajarnya segala kewajiban yang terkait

dengan ketiga karakteristik tersebut perlu diprediksi, ditegaskan dan disepakati dalam Kontrak Kerja Sama Migas. Dalam pasal 6 ayat (2) UU No. 22/2001 pun diatur bahwa seluruh modal dan resiko menjadi tanggung jawab KKKS Migas. Oleh karenanya kepastian hukum dalam industri migas sangatlah penting. Jangan sampai potensi pembebanan resiko yang sudah disepakati hari ini dapat dengan mudahnya diubah secara sepihak keesokan harinya tanpa kesepakatan lebih lanjut oleh kedua belah pihak.

Setelah memperhatikan kedua sisi di atas, maka perlu dilakukan pencarian titik temu agar pengelolaan kegiatan usaha hulu migas dengan pengelolaan BMN Hulu Migas dapat sama-sama berjalan dengan selaras tanpa adanya kondisi “berat sebelah” dan kondisi yang hanya “menguntungkan diri sendiri”. Menurut hemat Penulis, agar kedua kepentingan dapat terakomodir dengan proporsi yang relatif berimbang, maka ada baiknya secara praktikal kewajiban pengamanan BMN Tanah tetap dilakukan oleh KKKS Migas secara langsung di lapangan untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan. Akan tetapi, pembebanan kewajiban oleh PMK No. 140/2020 tersebut pun tetap perlu ditindaklanjuti dengan adanya addendum Kontrak Kerja Sama Migas agar pemenuhan asas *Pacta Sunt Servanda* tetap terjaga dengan baik.

Selanjutnya, seluruh biaya yang timbul dalam rangka pelaksanaan kewajiban tersebut ada baiknya ditempuh melalui metode *Assume and Discharge*. Dengan metode ini maka segala biaya yang timbul harus dibebankan langsung oleh institusi berwenang terkait kepada Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan selaku pemilik barang (*Government to Government / G to G*).

Metode pembiayaan ini akan menutup *unpredictable risk* yang menjadi akibat dari lahirnya PMK No, 140/2020 tersebut sehingga KKKS Migas tidak perlu mengalokasikan dan menanggung terlebih dahulu biaya-biaya tak terduga tersebut.

Usulan formulasi tersebut dapat didiskusikan dan disepakati lebih lanjut oleh pihak-pihak pemangku kepentingan terkait baik Menteri Keuangan, Menteri ESDM, SKK Migas, maupun KKKS Migas dalam suatu forum yang dinamakan Komisi Pengawas. Berdasarkan keterangan Bapak Arief Budiman S.H., L.L.M., (Senior Counsel SKK Migas), Komisi Pengawas pada praktiknya merupakan forum yang dapat menjembatani kepentingan Pemerintah Republik Indonesia lintas sektor (non-migas) dengan kepentingan migas itu sendiri. Dalam kaitannya dengan penyesuaian lingkup pemberlakuan PMK No. 140/2020 tersebut, menurut hemat Penulis, forum ini cukup tepat untuk dapat dioptimalkan fungsinya mengingat struktur keanggotaan dari Komisi Pengawas itu sendiri sudah bersifat lintas sektor. Menurut pasal 3 Perpres No. 9/2013, keanggotaan Komisi Pengawas terdiri dari:

1. Ketua: Menteri ESDM;
2. Wakil Ketua: Wakil Menteri Keuangan yang membidangi urusan anggaran negara;
3. Anggota:
 - a. Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal;
 - b. Wakil Menteri ESDM.

Dengan usulan formulasi sebagaimana Penulis jelaskan di atas maka dapat tercipta titik temu yang bersifat *win-win solution*. Pada satu sisi Pemerintah Republik Indonesia dapat menerima hasil dari program pengamanan BMN Tanah tersebut dan pada sisi lain resiko tak terduga yang akan dialami oleh KKKS Migas dapat dimitigasi. Dengan pendekatan tersebut diharapkan tujuan akhir yang oleh Rawls dinamakan Prinsip Kesamaan Yang Adil (*Justice as Fairness*)¹³⁵ dapat tercapai. Selain itu, dengan adanya upaya dari masing-masing pihak untuk mencari titik temu dari permasalahan ini dengan menggunakan usulan formulasi di atas, menunjukkan adanya itikad baik untuk memenuhi pelaksanaan kontrak dengan rasa adil sebagaimana yang pernah Subekti katakan “berlakulah adil dalam menuntut pemenuhan janji tersebut”.¹³⁶

¹³⁵ John Rawls, *Op. Cit.*, hal. 18.

¹³⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian, Loc. Cit.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah memperhatikan rangkaian pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka dalam rangka menjawab pokok-pokok masalah dalam penelitian tesis kali ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Salah satu bentuk pengaturan kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah yang diatur di dalam PMK No. 140/2020 tersebut adalah kewajiban terkait pengamanan BMN Hulu Migas. Pasal 10 ayat (2) *juncto* pasal 77 ayat (1) *juncto* pasal 78 PMK No. 140/2020 mengatur bahwa KKKS Migas memiliki kewajiban untuk melakukan pengamanan BMN Hulu Migas dengan biaya yang dibebankan kepada anggaran masing-masing dalam bentuk (i) Pengamanan Administrasi, (ii) Pengamanan Fisik, dan (iii) Pengamanan Hukum. Bentuk pengaturan kewajiban non-kontraktual dalam PMK No. 140/2020 tersebut dilatarbelakangi oleh Aliran Hukum Positif Analitis dan konsep Hak Menguasai Negara dalam pengelolaan sumber daya alam.
2. Dengan adanya pembebanan kewajiban non-kontraktual terkait pengelolaan BMN Tanah kepada KKKS Migas dalam PMK No. 140/2020, membuat keberlakuan asas *Pacta Sunt Servanda* dalam Kontrak Kerja Sama Migas antara PT CPI dengan Pemerintah Republik Indonesia c.q. SKK Migas menjadi terdistorsi dan cenderung tidak konsisten serta dapat

menimbulkan ketidakpastian hukum. Terdapat berbagai pertentangan baik dari sisi konsep dasar, filosofi, sifat, serta tataran pelaksanaan. Komponen pengecualian asas tersebut pun (*clausula rebus sic stantibus*) tidak dapat terpenuhi. Sedangkan pada sisi lain, kepastian hukum sangat diperlukan dalam kegiatan usaha hulu migas yang bersifat *high risk-high cost*.

B. Saran

Setelah memperhatikan rangkaian pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka dalam dalam penelitian tesis kali ini, Penulis hendak memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pemerintah RI c.q. Menteri Keuangan ada baiknya melakukan perubahan / revisi terhadap PMK No. 140/2020 mengingat peraturan tersebut dapat dikatakan bersifat retroaktif dan *abuse of contract*. Oleh karenanya agar kegiatan usaha hulu migas yang berkarakteristik *high risk – high cost* ini dapat tetap berjalan dengan seimbang dan pada sisi lain pengelolaan BMN Hulu Migas juga dapat terlaksana, maka setidaknya terdapat 2 (dua) usulan ketentuan yang dapat dimasukkan dalam perubahan / revisi PMK No. 140/2020, antara lain:
 - a. Ketentuan tentang lingkup keberlakuan
 - i. Tipologi I (KKKS Migas yang terikat dengan PSC yang ditandatangani sebelum berlakunya revisi PMK 140/2020).
KKKS Migas dapat memilih apakah (i) akan tetap mengikuti ketentuan PSC-nya masing-masing ATAU (ii)

dapat melakukan penyesuaian secara keseluruhan terhadap PSC masing-masing dengan ketentuan dalam revisi PMK No. 140/2020.

ii. Tipologi II (PSC baru dan/atau perpanjangan yang ditandatangani setelah berlakunya revisi PMK No. 140/2020. KKKS Migas wajib memenuhi ketentuan dalam revisi PMK No. 140/2020 ini

b. Ketentuan tentang mekanisme pembiayaan

Seluruh biaya yang timbul dalam rangka pelaksanaan kewajiban tersebut ada baiknya ditempuh melalui metode *Assume and Discharge*. Dengan metode ini maka segala biaya yang timbul harus dibebankan langsung oleh institusi berwenang terkait kepada Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Keuangan selaku pemilik barang (*Government to Government / G to G*).

2. Dalam rangka penyelarasan kepentingan, Pemerintah RI lintas sektor (non-migas) perlu mengoptimalkan peran Komisi Pengawas untuk melakukan koordinasi, diskusi, dan advokasi dengan SKK Migas dan KKKS Migas apabila ada kewajiban-kewajiban tambahan yang bersifat non-kontraktual yang ingin dibebankan kepada KKKS Migas. Dengan adanya koordinasi yang baik maka setiap peraturan perundang-undangan yang akan diterbitkan oleh Pemerintah RI dapat berjalan selaras dengan filosofi, pengaturan, dan konsep pengelolaan kegiatan usaha hulu migas.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku-Buku:

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan, Edisi 2*, Penerbit Yrama Widya, Bandung, 2019.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Daniel Johnston, *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contract*, Price Waterhouse Publishing, Oklahoma, 1994.
- David Frecker, *Oil and Gas Farmout Agreement Issues and Approaches from the Farmee's Perspective*, AMPLA Year Book, Melbourne, 2005.
- Ernest E. Smith, *International Petroleum Transaction 3rd Ed.*, Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Colorado, 2010,
- Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law*, Kencana, Jakarta, 2014.
- Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Ian McLeod Palgrave, *Legal Theory*, Macmillan, New York, 2005.
- J.H. Polley, *Euroica The Quest for Oil in Indonesia (1850-1898)*, Kluwer Academic Publication, The Hague, 1997.

Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*,
Konpress, Jakarta, 2006.

John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge,
1999.

Jujun S. Supriamantri, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Sinar
Harapan, Jakarta, 1985.

Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Penerbit
CV. Mandar Maju, Bandung, 2018.

Lord Lloyd of Hampstead dan MDA Freeman, *Lloyd's Introduction to
Jurisprudence, 5th ed.*, Stevens & Sons, London, 1985.

M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada,
Jakarta, 2007.

Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Perikatan Dalam KUH Perdata
Buku Ketiga, Yurisprudensi, Doktrin, Serta Penjelasan*, Penerbit
PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015.

Mochtar Kusuma Atmadja, *In Survey of Indonesian Economic Law:
Mining Law*, Padjadjaran University Law School, Bandung, 1974.

Mundiri, *Logika*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Penerbit
Kencana, Jakarta, 2013.

Punomo Yusgiantoro, *Ekonomi Energi: Teori dan Praktik*, LP3ES, Jakarta, 2000.

Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law, 3rd ed.*, Little, Brown & Company, United States of America, 1986.

Ronny Haniatjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

Salim H.S., *Hukum Kontrak, Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Alumni, Bandung, 1982.

Subekti, *Aneka Perjanjian*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2004.

Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2003.

Sutan Remy Sjahdeni, *Asas Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pess, Jakarta, 2005.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Depok, 2018.

Syaiful Bakhri, *Hukum Migas, Telaah Penggunaan Hukum Pidana Dalam Perundang-Undangan*, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2012.

Tengku Nathan Machmud, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 2000.

Wahyudin Sunarya dan Giri Ahmad Taufik, *Pengantar Hukum Minyak dan Gas Indonesia*, Kantor Hukum Wibowo dan Rekan, Depok, 2017.

_____, *Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2019, Meningkatkan Investasi Menuju 1 Juta BOPD*, SKK Migas, Jakarta, 2019.

_____, *Reading Materials, Training on the Law of Energy and Mineral Resources*, Penerbit Aulia, Bandung, 2010.

_____, *Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2018.

II. Jurnal dan Tesis

Admiral, “Aspek Hukum Kontrak Leasing dan Kontrak Financing”, *UIR Law Review* Vol. 02 No. 02, Oktober 2018.

Admiral, “Kebebasan Berkontrak Yang Berorientasi Pada Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan”, *Kodifikasi, Journal* Vol. 1 No. 1, Tahun 2019,

<https://ejournal.uniks.ac.id/index.php/KODIFIKASI/article/view/7>

[4/54](#), diakses pada 27 November 2020.

Ery Agus Priyono, “Peranan Asas Itikad Baik Dalam Kontrak Baku (Upaya Menjaga Keseimbangan Bagi Para Pihak)”, *Diponegoro Private Law Review Journal*, Vol. 1 No. 1, November 2017.

Gregory S. Crespi, “Teaching The New Law And Economics”, *University of Toledo Law Review* Vol. 25 No. 3.

Hikmahanto Juwana, “Analisa Ekonomi Atas Hukum Perbankan”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 1-3 Tahun XXVIII, Januari-Juni 1998.

Imran Mustofa, “Jendela Logika dalam Berfikir: Deduksi dan Induksi sebagai Dasar Penalaran Ilmiah”, *Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam*, Vol. 6, No. 2, Juli-Desember 2016.

Irwan Gaharu, “Analisis Implementasi Hak dan Kewajiban Atas Penyerahan Lokasi Minyak Batang Dari PT CPI Kepada Pertamina Hulu Energi (PHE) Siak Dengan Berakhirnya Kontrak Kerja Sama Blok Siak”, (Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2015).

Kartika Amiri, “Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Secara Akuntabel Menuju Good Governance”, *Jurnal Potret Pemikiran*, Vol. 20 No. 2, 2016.

Kuntana Magnar et. al., “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Undang-Undang Nomor 7

Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002”, Mahkamah Konstitusi Vol. 7 No. 1 Tahun 2010,

Michael J. Trebilock, “Law and Economics”, The Dalhousie Law Journal Vol. 16, No. 2, Fall 1993.

Rob Jessen, “Top 10 Risks for the Oil and Gas Industry”, Journal of Petroleum Technology Vol. 60, No. 07, 2008.

III. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria LN Tahun 1960 No. 104. TLN No. 2043.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 Tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat Dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang, LN Tahun 1961 No. 3. TLN No. 2124.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, LN Tahun 1971 No. 76, TLN No. 2971.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, LN Tahun 2001 No. 136. TLN No. 4152.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN Tahun 2004 No. 5, TLN No. 4355.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN Tahun 2011 No. 82, TLN No. 4234.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN Tahun 2019 No. 183, TLN No. 6398.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja LN Tahun 2020 No. 245. TLN No. 6573.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi LN Tahun 1960 No. 163. TLN No. 2070.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968 Tentang Pendirian Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (P.N. PERTAMINA), LN Tahun 1968 No. 44.

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2002 Tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2002 No. 81, TLN No. 4216.

Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, LN Tahun 2004 No. 123, TLN No. 4435.

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2005 No. 81, TLN No. 4530.

Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi LN Tahun 2009 No. 128, TLN No. 5047.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2010 No. 139, TLN No. 5173.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2014 No. 92, TLN No. 5533.

Peraturan Pemerintah No. 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, LN Tahun 2015 No. 351, TLN No. 5804.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak

Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2017 No. 118, TLN No. 6066.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, LN Tahun 2020 No. 142, TLN No. 6523.

Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2012 Tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2012 No. 226.

Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, LN Tahun 2013 No. 24.

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, LN Tahun 2018 No. 62.

Keputusan Presiden No. 476 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan-Peraturan Yang Berlaku Terhadap Perusahaan-Perusahaan Minyak Asing Shell, Stanvac, Dan Caltex Dalam Waktu Peralihan. LN Tahun 1961 No. 275.

Peraturan Menteri Keuangan No. 135/PMK.06/2009 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama, BN Tahun 2009 No. 270.

Peraturan Menteri Keuangan No. 165/PMK.06/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 135/PMK.06/2009 Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama, BN. Tahun 2010 No. 442.

Peraturan Menteri Keuangan No. 89/PMK.06/2019 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, BN Tahun 2019 No. 664.

Peraturan Menteri Keuangan No. 140/PMK.06/2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi, BN Tahun 2020 No. 1111.

IV. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003, Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012, Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun

2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

V. Kamus

Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, Permata Press, Surabaya.

_____, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>, diakses pada 27 November 2020.

VI. Artikel:

Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, <https://panmohamadfaiz.com/2009/04/28/profil-tokoh-john-rawls-1921-2002/>, diakses pada 1 Agustus 2020.

_____, *Chevron di Indonesia-Memenuhi Kebutuhan Energi Indonesia*, <https://indonesia.chevron.com/about>, diakses pada 28 Juli 2020.

_____, *Chevron dan Exxon Sumbang Produksi Minyak Terbesar 2018*, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/migas/19/01/05/pkt29x370-chevron-dan-exxon-sumbang-produksi-minyak-terbesar-2018>, diakses pada 28 Juli 2020.

_____, *Chevron Teken HOA untuk Jaga Produksi Blok Rokan, Ada Kompensasinya*, <https://katadata.co.id/sortatobing/berita/5f71d8993c30c/chevron-teken-hoa-untuk-jaga-produksi-blok-rokan-ada-kompensasinya>, yang diakses pada 30 Januari 2021.

_____, *Fakta Blok Rokan, Lapangan Migas Terbesar RI yang Jadi Rebutan*, <https://finance.detik.com/energi/d-4140794/fakta-blok-rokan-lapangan-migas-terbesar-ri-yang-jadi-rebutan> , diakses pada 30 Januari 2021.

_____, *Heads of Agreement Transisi WK Rokan Ditandatangani*, <https://www.skkmigas.go.id/berita/heads-of-agreement-transisi-wk-rokan-ditandatangani>, diakses pada 30 Januari 2021.

_____, *The Chevron Way, Mencapai Hasil Dengan Cara Yang Benar*, https://www.chevron.com/-/media/shared-media/documents/Bahasa-Indonesia_TheChevronWay.pdf, diakses pada 20 November 2020.