1-2-2007

Economic and Legal Views of Depletion Premium in the Extraction of Petroleum Resources

Zen Umar Purba
zen.umar@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Purba, Zen Umar (2007) "Economic and Legal Views of Depletion Premium in the Extraction of Petroleum Resources," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 4 : No. 2 , Article 2.

DOI: 10.17304/ijil.vol4.2.138

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol4/iss2/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Kepentingan Negara Dalam Industri Perminyakan di Indonesia: Hukum Internasional, Konstitusi, dan Globalisasi

Achmad Zen Umar Purba *

Following the end of World War II and the colonialism era, developing and less developed countries became more aware of the need to protect the natural resources in their region, and started to strive for political independence. In the course of this development there is no doubt that these countries still need assistance from developed countries, which in this case are "represented" by multinational companies. The relationship between these two entities – countries and multinational companies – has been growing in a unique way. This condition influences the growth of international law. Indonesia has taken a giant step in the protection of its own interests that pertain to this natural resources matter. Before the issue was recognized by international law, Indonesia's 1945 Constitution already dealt with it. The globalization era has changed the point of view of countries on this issue and thus in the manner they are implementing their interests. This article addresses the relation between the Indonesian Government and multinational companies in Indonesia, especially as reflected by Law No. 22 Year 2001 and from the international law's perspective.

*Profesor Achmad Zen Umar Purba, lahir pada 1942 di Tebingtinggi, Deli, adalah tamatan Fakultas Hukum UI dan Harvard Law School. Sejak 1974 berkiprah sebagai dosen di FHUI dan sekarang ia mengajar a.l. Transaksi Bisnis Internasional. Dari 1999 hingga 2002, Purba menjabat sebagai Direktur Jenderal Hak Kekayaan Intelektual Departemen Kehakiman dan HAM RI, dan setelah itu mengarang buku *Hak Kekayaan Intelektual Pasca TRIPs, 2005*. Purba juga anggota Tim Kajian PSC 2005, kerjasama antara LPHI FHUI dan Biro Hukum Departemen ESDM RI. Mewakili kantor hukumnya, Ali Budiardjo Nugroho Reksodiputro ("ABNR"), Purba menghadiri konferensi para advokat internasional yang bernaung di bawah *Pacific Rim Advisory Council* ("PRAC") di Colombia, dari 15 hingga 21 Maret 2007.

I. PENDAHULUAN

I.1. Kedaulatan Permanen atas SDA

Negara pada saat ini memegang peran yang cukup menonjol dalam berbagai kegiatan perekonomian – baik dalam keterlibatan langsung maupun tidak langsung. Bidang minyak dan gas bumi (“migas”) merupakan satu contoh yang amat jelas untuk dijadikan pembahasan. Mengingat statusnya yang strategis, sumber migas oleh negara-negara didudukkan sebagai unsur sumber daya alam (“SDA”) yang memerlukan pengaturan secara khusus dalam tata pemerintahan – yang dapat mempengaruhi pola pengusahaannya.

Sekedar melihat perbandingan dalam perspektif hukum yang berkaitan dengan hubungan transnasional, kepentingan negara ini tidak dapat dilepaskan dari perjalanan sejarah setelah Perang Dunia II. Rontoknya era kolonialisme melahirkan banyak negara baru, yang bersamaan dengan pembenahan politik mengharuskan mereka segera membenahi berbagai aspek pendayagunaan berbagai sumber daya ekonomi. Kemerdekaan politik harus disenyawakan dengan kemerdekaan ekonomi. Agenda konsolidasi ekonomi mesti dilaksanakan secara simultan. Termasuk dalam agenda ini adalah pengambilalihan berbagai unit usaha yang tadinya dipegang oleh perusahaan yang ada kaitannya dengan penjajah. Indonesia termasuk salah satu pelopor dalam kaitan dengan pengambilalihan ini.¹

Konsolidasi ekonomi dengan langkah-langkah unilateral di atas diikuti oleh berbagai upaya multilateral melalui forum internasional. Serangkaian Resolusi Majelis Umum PBB yang berkaitan dengan kepentingan negara dalam pengusahaan SDA dicanangkan, mulai dari *Permanent Sovereignty over Natural Resource*, 1962, sampai ke *New International Economic Order*

¹ Misalnya gugatan perusahaan tembakau Belanda di pengadilan Bremen, yang kemudian dikenal dengan kasus tembakau Bremen, 28 International Law Rep. 1963, p. 34.

1974 dan *Charter of Economic Rights and Duties of States*, 1974; bahkan *Law of the Sea Convention* 1982.²

Negara-negara berkembang harus bersyukur bahwa kepentingan internal mereka di dunia internasional mendapat perhatian yang relatif signifikan. Tidak heran kalau banyak negara menyesuaikan undang-undang mereka untuk mengakomodasi kecenderungan (*trend*) baru dalam hukum internasional ini, walaupun menurut Starke urusan penataan domestik adalah bagian hak yang melekat pada kemerdekaan negara itu sendiri.³ Filipina dan Papua New Guinea setelah saat itu misalnya memasukkan ke dalam legislasi mereka bahwa SDA di negara-negara itu adalah milik rakyat.⁴ Menurut Rudioro Rochmat, di semua negara *Organization of Petroleum Exporting Countries* ("OPEC"), yang dibentuk tahun 1960, migas dinyatakan dikuasai negara.⁵ Pada pandangan Tengku Nathan Machmud, mantan praktisi perminyakan, intervensi negara terhadap penguasaan migas di tahun 1960-an menandakan berakhirnya dominasi perusahaan minyak multinasional di pasaran minyak dunia.⁶

² I.A. Shearer, *Starke's International Law*, (London: Butterworths, 1994), pp. 339 et. seq.; Ian Brownlie (ed.), *Basic Documents In International Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 235-239, 240-254.

³ I.A. Shearer, *Op. Cit.*, p. 91.

⁴ M. Sornarajah, *The International Law Of Foreign Investment*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 43fn.

⁵ Rudioro Rochmat, *Contractual Arrangements In Oil And Gas Mining Enterprises In Indonesia*, (Alphen aan den Rijn, Rockville: Stijhoff, 1981), p.1.

⁶ Tengku Nathan Machmud, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor's Perspective*, (The Hague: Kluwer, 2000), p.26. Gerakan yang dilakukan OPEC, misalnya penetapan satu harga secara menyeluruh (*fixed price*) telah membuat dunia memperhatikan negara-negara anggota OPEC; lihat M. Sornarajah, *Op. Cit.*, p.82.

Akan tetapi, ada pula sarjana yang mengomentari bahwa sederetan produk keluaran PBB berkenaan dengan kewenangan negara dalam hubungan dengan SDA di atas tidak akan ada artinya karena negara-negara berkembang "*too ambitious, and on account of strong opposition of industrialized countries.*"⁷ Mungkin demikian, namun betapapun perkembangan hukum internasional itu penting dalam mengukuhkan kedudukan negara-negara terhadap SDA mereka, ia hanya satu aspek saja. Implementasi dalam wujud perusahaan adalah masalah tersendiri. Hukum dalam arena transnasional itu tidak cukup untuk mendukung realisasi kepentingan negara-negara secara ekonomis. Bukan karena produk hukum PBB itu hanya berupa *soft law*⁸ tetapi kondisi umum negara-negara yang baru merdeka tidak memungkinkan mereka mengelola sendiri SDA mereka. Diperlukan pemenuhan sejumlah unsur seperti modal, teknologi, keahlian dan pemasaran. Ini khas situasi negara-negara yang baru merdeka saat itu: punya harta -- yang nyaris habis terkuras oleh penjajah -- tetapi tidak mampu memanfaatkannya. Dalam situasi demikian, mereka melirik ke negara-negara maju yang telah memiliki potensi untuk itu, yakni potensi yang ada di perusahaan-perusahaan minyak yang umumnya sudah berskala multinasional itu. Mereka sudah sangat kaya pengalaman, bahkan mereka juga yang tadinya ikut menguras SDA di negara jajahan pemiliknya.⁹

⁷ Antonio Cassese, *International Law*, (New York: Oxford University Press Inc., 2001), p. 400.

⁸ *Soft law* dalam hukum internasional adalah sekadar kode perilaku atau pernyataan kebijakan, tapi secara hukum tak punya daya ikat yang kuat; Bryan Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, (St.Paul: Thomson West, 2004), p.1426.

⁹ Seperti juga di bidang-bidang lain, intensitas interaksi antara negara dan perusahaan multinasional secara gradual meningkat dan dewasa ini demikian tinggi. Hampir tidak ada kegiatan perusahaan SDA, termasuk migas yang luput dari sentuhan perusahaan multinasional. Itulah sebabnya menurut Wolfgang Friedmann hubungan tersebut telah mempengaruhi evolusi hukum internasional publik. Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure Of International Law*, (Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private, Ltd, 1964), h. 127.

Walaupun bukan satu-satunya, SDA merupakan modal dasar sangat primer bagi pembangunan nasional di satu negara.¹⁰ Tidak terbayangkan satu negara yang baru lahir tanpa SDA. Ini berkaitan dengan pandangan yang menyatakan bahwa pada masa sekarang, lebih penting dari SDA adalah sumber daya manusia, yang kalau dilihat secara kasus per kasus juga benar.¹¹ SDA adalah modal untuk negosiasi. Sementara itu, penghujung abad 20 ditandai pula dengan munculnya konsep globalisasi, yang suka atau tidak suka ikut mempengaruhi perekonomian negara-negara.

Introduksi di atas memberi dasar bagi perjuangan negara-negara berkembang dalam mempertegas kedudukan SDA mereka bagi kepentingan pembangunan negara masing-masing – sebagaimana terlihat dalam kaitan dengan pengusahaan migas di Indonesia. Makalah ini, sesuai dengan judulnya tidak membahas aspek perpajakan.

II. ERA PROKLAMASI

II.1. Dasar Konstitusional

Lain dari negara-negara seperti Filipina, Papua New Guinea dan sebagian anggota OPEC, Indonesia telah sedari awal usianya menggoreskan catatan sejarah yang lain dan menarik. Kesadaran tentang perlunya meletakkan dasar bagi kepentingan negara dalam pemanfaatan SDA menyebabkan pendekar kemerdekaan menuangkan hal fundamental itu dalam konstitusinya di tahun 1945. Pasal 33 (3) i UUD 1945, yang terkenal itu berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

¹⁰ Dalam kunjungannya ke Indonesia baru-baru ini, Perdana Menteri Norwegia Jens Stoltenberg menekankan perlunya kontrol negara atas sumber migas demi kemakmuran rakyat, *Kompas*. 3 Maret 2007 (berita utama/headline).

¹¹ Lihat *The Washington Post*, April 28, 2001, 2001 yang menyatakan bahwa dari sejarah selama setengah abad terakhir adalah bahwa yang menggerakkan pembangunan ekonomi negara bukanlah SDA tapi SD manusia.

Menurut penjelasan pasal ini, SDA adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat.

Lepas dari pengejawantahannya seperti diuraikan di bawah, termuatnya ketentuan tentang strategi pengusahaan SDA dalam konstitusi bersamaan dengan waktu proklamasi kemerdekaan -- tanpa harus menunggu dukungan hukum internasional di atas -- menunjukkan pandangan yang visioner dari pendiri Republik. Ini adalah refleksi yang dalam dan jauh ke depan tentang arti "merdeka"¹² -- kenyataan yang sangat patut dibanggakan. Tepat jika diungkapkan komentar Ibnu Sutowo, pelopor industri perminyakan dan pernah Menteri Pertambangan: "*Since we proclaimed independence in Indonesia in 1945, we have known that we must control over our natural resources as written in our constitution*".¹³ Menurut Tengku Nathan Machmud, alasan pendiri Republik membuat ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang berbunyi seperti itu "*was very much influenced by the painful experience of almost four centuries of exploitation by colonial powers, including the extortionist practices of concessionaires*".¹⁴ Dikaitkan dengan hukum internasional, konstitusi Indonesia merupakan pelopor perlunya deklarasi tentang hubungan antara negara dan SDA-nya, serta sasaran filosofi pemanfaatannya.

Dibedah secara kasar, Pasal 33 (3) di atas mengandung tiga unsur, yakni:

(1) substansi: sumber daya alam

¹² Cf. Anderson G. Bartlett III, et.al., *Pertamina; Indonesian National Oil*, (Djakarta, New York: Tulsa Amwradisian Ltd, 1972), p.67.

¹³ Anderson G. Bartlett III, et.al., *Op.Cit.*, p.6

¹⁴ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.23. Kendati demikian, perlu dicatat bahwa kedudukan negara terhadap sumber migas pada zaman penjajahan juga tidak berbeda dari isi UUD 1945, *Indische Mijwet*, 1899, S. 1899 No 214 jo.1906 No 434; lihat Ooi Jin Bee, *The Petroleum Resources Of Indonesia*. (Oxford: Oxford University Press, 1982), p.19.

- (2) status: dikuasai oleh negara
- (3) tujuan: untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Ketiga unsur di atas merefleksikan kepentingan negara yang fundamental dan primer dalam kaitan dengan pemanfaatan SDA. Implikasi keberhasilan di bidang penguasaan migas ini sangat luas tidak terbatas pada aspek ekonomi saja, yang juga berkaitan dengan masalah ketahanan nasional.¹⁵ Bahkan sekalipun UUD 1945 sudah tiga kali diubah, Pasal 33 (3) masih utuh sebagaimana aslinya. Ini menandakan bahwa pasal itu merupakan pantulan pemikiran yang mantap divisioner dari pendiri republik ini.

II.2. Menjelang UU Migas

Sama sekali tidaklah mengecilkan hati tatkala ternyata bahwa konsep filosofis seperti termuat dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 itu tidak dapat langsung diejawantahkan sebab berbeda dari beberapa negara lain, kemerdekaan Indonesia adalah kemerdekaan hasil perjuangan fisik yang mewariskan keadaan yang porak poranda. Jadi, disamping pembenahan politis, secara simultan perlu dilakukan konsolidasi ekonomi sebagai tulang punggung kehidupan rakyat.

Situasi Indonesia yang baru merdeka dan dipenuhi oleh gejolak pertikaian politik dan gangguan keamanan yang terus menerus tentu saja belum memberi kelapangan serta waktu yang cukup untuk menerapkan filosofi kepentingan negara seperti yang sudah diamanatkan konstitusi. Analog dengan situasi internasional seperti disinggung pada Bab I, keadaan Indonesia juga sama – dengan kekhasan bahwa kemerdekaan Indonesia merupakan pendobrakan. Oleh karena itu, tepat apa yang diujarkan Ibnu Sutowo, terakhir Direktur Utama Pertamina masih dalam kaitan hak penguasaan negara atas SDA yang tertuang dalam UUD 1945:

*"However, declaring control and having the ability to exercise it are far apart and we had little knowledge of the oil business."*¹⁶

¹⁵ Lihat Rudioro Rochmat, *Op.Cit.*, p. 23.

¹⁶ Anderson G. Bartlett III, et.al., *ibid*.

Pada zaman Jepang, ladang-ladang minyak peninggalan Belanda menjadi berantakan tidak menentu. Dalam kondisi demikian, timbul suara-suara, terutama dari para pejuang mengenai perlunya membentuk satu perusahaan minyak nasional. Ini kemudian direalisasikan dengan serangkaian usaha, dimulai dengan pendirian Perusahaan Tambang Minyak Republik Indonesia ("PTMRI") di Sumatera Utara, yang sepenuhnya di bawah kontrol Angkatan Darat. Perusahaan ini, setelah berbagai perubahan, menjelma menjadi Perusahaan Negara ("PN") Perusahaan Minyak Nasional ("Permina") di bawah Ibnu Sutowo. Ada beberapa perusahaan minyak lain, antara lain: PN Pertambangan Minyak dan Gas Nasional ("PN Permigan"). Selain itu, ada perusahaan minyak lain, yang kemudian dikenal dengan nama PN Pertambangan Minyak Indonesia ("PN Pertamina").

Pada sisi lain, terhadap perusahaan minyak asing yang sedang beroperasi, yakni Shell, Stanvac, dan Caltex. Sikap pemerintah adalah membiarkan ketiga perusahaan itu untuk meneruskan beroperasi menurut sistem yang ada, yakni hubungan hukum konsesi di samping pemberian keleluasaan di bidang keuangan dan finansial guna memudahkan mereka memulihkan diri dari situasi perminyakan yang agak kacau sebagai akibat perang tersebut.¹⁷

Apakah sistem konsesi itu? Intinya adalah pemberian hak penguasaan pertambangan kepada perusahaan migas untuk sebidang wilayah pertambangan guna diusahakan oleh perusahaan itu. Filosofinya adalah bagaimana pemerintah, tanpa ikut aktif, mendapat manfaat dari praktik pengusahaan migas oleh pihak swasta.¹⁸ Hak penguasaan ini menimbulkan wewenang yang amat

¹⁷ Penataan demikian, yang sudah berlangsung dari zaman Belanda, dinamakan *let alone arrangements*, diteruskan setelah Indonesia merdeka, sekalipun mendapat kritik dari pihak yang anti keterlibatan pihak asing, lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Mining Law: Survey of Indonesian Economic Law*. (Bandung: Padjadjaran University Law School, 1974) ("Mochtar Kusumaatmadja I"), p. 4; cf. Madjedi Hasan, *Op.Cit.*, h. 49.

¹⁸ Rudioro Rochmat, *Op.Cit.*, p. 5, 14-15.

besar, melebihi keperluan pengusahaan sumber migas itu sendiri. Bahkan menurut M. Sornarajah:

*The concession agreements often affected transfers of sovereign powers over vast tracks of land, to the foreign corporation for long pertime, for payment of royalty calculated on the quantity of oil produced at a fixed rate.*¹⁹

Namun, menurut catatan Mochtar Kusumaatmadja, pada saat perpanjangan perjanjian yang sudah ada, terdapat sedikit kemajuan dengan dimuatnya ketentuan tentang "Indonesianisasi."²⁰

III. ERA UU MIGAS 1960 DAN PSC

III.1. Kontrak Karya Gantikan Konsesi

Era proklamasi hingga beberapa tahun kemudian adalah masa konsolidasi pengisian kemerdekaan Indonesia dan karena itu belum banyak yang bisa terbenahi secara konseptual dan berencana. Bersamaan dengan melesunya produksi minyak dalam negeri oleh tiga perusahaan multinasional yang ada, mulai muncul suara keras

¹⁹ M. Sornarajah, *Op.Cit.*, h. 40. Cf. William F. Fox, Jr, *International Commercial Agreements*. (The Hague: Kluwer Law International, 1998), p. 86. Ibnu Sutowo, yang dikenal sebagai pelopor perminyakan dan pernah menjabat sebagai Menteri Pertambangan RI, seperti dikutip Rudioro Rochmat, mengatakan bahwa konsesi pada prinsipnya identik dengan "*transfer of sovereignty of a part of Indonesian territory to a foreign element. . .*", Rudioro Rochmat, *Op.Cit.*, p. 5-6. Untuk contoh perjanjian konsesi lihat *Concession Agreement between the Government of Abu Dhabi and Amerada Hess Exploration Abu Dhabi Ltd, Occidental of Abu Dhabi Ltd and Alpha Oil Corp*, Nov 9, 1980 dalam Detlev F. Vagts, *Op.Cit.*, h. 503-520. Di situ a.l. disepakati, pemerintah Abu Dhabi "*grants to the Company... the exclusive rights (sic) to explore, search and drill for, produce, store, transport and sell Petroleum within the Concession Area. The exclusive right . . . includes all functions normally associated with such operations.*"

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja I, *Op.Cit.*, p.5; lihat juga Mochtar Kusumaatmadja, "Perminyakan di Indonesia dan Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*)". (Pendidikan Lanjutan Hukum Perminyakan dan Gas Bumi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok) ("Mochtar Kusumaatmadja II"), h. 11.

dari masyarakat, menginginkan adanya dasar hukum yang baru dengan fokus pada pengejawantahan UUD 1945 atas alasan pokok sistem konsesi yang masih dipakai selama ini tidak sesuai dengan UUD 1945. Suara publik ini berkembang menjadi pemikiran perlunya satu RUU mengenai migas, yang pada saatnya melahirkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi ("UU Migas 1960").²¹

Dasar pemikiran UU Migas 1960, seperti diterangkan dalam Penjelasan Umum-nya, antara lain adalah penegasan bahwa perusahaan migas berdasarkan pemberian "hak konsesi dan hak-hak lain" beralaskan *Indische Mijnwet* bukan saja "tidak sesuai lagi dengan alam pikiran bangsa Indonesia", tetapi malah "bertentangan dengan Undang-undang Dasar". Sebab dengan sistem itu, perusahaan minyak asing mempunyai "kekuasaan atas bahan-bahan galian minyak dan gas bumi yang ditambanginya." Selanjutnya, Penjelasan Umum UU Migas 1960 itu menegaskan tekad baru negara: "Perusahaan asing tidak mungkin lagi memperoleh hak-hak penambangan." Hanya Perusahaan Negara-lah yang dapat menguasai suatu wilayah pertambangan minyak dan gas bumi dan hak inipun jauh berlainan dengan hak konsesi yang lama.

Sekalipun penguasaan berada di tangan perusahaan negara, bukan berarti pengusaannya tidak boleh dilakukan melalui kerja sama dengan pihak lain. Artinya penguasaan oleh negara bukan berarti negara atau pemerintah sendiri yang melakukan kegiatan itu. Pandangan ini sudah lama menjadi bahasan publik, mulanya dalam kaitan dengan pembahasan Pasal 33 (3) UUD 1945.²² Pihak lain yang diajak bekerja sama tidak terbatas pada pihak tertentu. Pasal 6 (1) UU Migas 1960 berbunyi:

²¹ UU ini semula adalah Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.44/1960; LN RI 1960/133; TLN 2070.

²² Lihat Mohammad Hatta, *Bung Hatta Menjawab*. (Jakarta: Gunung Agung, 1979), h. 201 et.seq.

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 . . . selaku pemegang kuasa pertambangan.

Ketentuan ini bersifat netral. Akan tetapi menyadari situasi di dunia perminyakan, pemerintah mengarahkan kepada pihak asing, seperti dijelaskan dalam Penjelasan Umum:

Akan tetapi 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 dengan syarat-syarat yang memuaskan baginya.

Kedudukan "pihak lain", termasuk asing ini seperti diatur dalam Pasal 6 (1) di atas tidak lebih dari sebagai "kontraktor suatu perusahaan negara dengan syarat-syarat yang memuaskan baginya."²³ Kontraktor, dalam pemahaman umum adalah satu pihak yang bekerja untuk dan atas perintah pihak lain sebab menurut Penjelasan Umum itu, perusahaan migas membutuhkan a.l. modal dan teknologi yang belum dimiliki oleh perusahaan negara.

Dalam perspektif lain, terlihat bahwa walaupun kepentingan negara sudah menggariskan tentang penguasaan SDA tetapi kebutuhan mengharuskan diadakannya kerjasama dengan pihak lain. Dalam batang tubuh, Pasal 12 (1) tidak mengaitkan "pihak lain" dengan perusahaan asing, menurut Penjelasan Umum.

Penyebutan pihak asing sebagai mitra kerja sama perusahaan negara dalam Penjelasan Umum ini, pada hemat saya hanya sekedar pemberian prioritas, tidak bersifat eksklusif seolah-olah menolak perusahaan nasional. Betapapun, secara umum partisipasi pihak asing haruslah dimaklumi sebagai kebijakan taktis semata. Sasaran strategis adalah sasaran ideal, yakni satu capaian di

²³ Pasal 12 (1), UU Migas 1960.

mana partisipasi asing tinggal seminimal mungkin.²⁴ Sasaran UU Migas 1960 dilihat dari perspektif kepentingan negara adalah:

- tersedianya pertambahan kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri;
- terpenuhinya kebutuhan devisa;
- tercapainya keseimbangan antara konsumsi dalam negeri dan ekspor;
- dipertahankannya kedudukan Indonesia dalam pasar dunia;
- diperbesarnya pendapatan negara yang berasal dari perusahaan-perusahaan minyak;
- terpecahkannya masalah pengangguran; dan
- naiknya pendapatan dan *income per capita* serta standar hidup rakyat.

UU Migas 1960 menawarkan bentuk Perjanjian atau Kontrak Karya (*Contract of Work*), pengganti sistem konsesi yang bercirikan unsur-unsur di bawah ini:

- Kuasa pertambangan ("KP") merupakan wewenang untuk melaksanakan usaha migas dan diberikan kepada Perusahaan Negara ("PN");
- KP tidak meliputi hak-hak atas tanah;
- KP dilakukan di "wilayah hukum pertambangan Indonesia", meliputi seluruh wilayah Indonesia;
- Menteri bidang migas dapat menunjuk pihak lain, termasuk perusahaan asing sebagai kontraktor untuk PN pemegang KP;
- Perusahaan asing hanya merupakan kontraktor terhadap perusahaan negara, bukan operator independen;
- KK baru efektif setelah disahkan menjadi undang-undang;
- Karena operasi dilakukan oleh kontraktor atas nama dirinya, manajemen berada di tangan sendiri;
- Kontraktor mendanai eksplorasi, eksploitasi dan pemasaran migas dan menanggung risiko finansial;
- Hak kontraktor atas porsi/bagian minyak pada *point of sale*;

²⁴ Lihat Achmad Zen Umar Purba, *Op.Cit.*, h. 47.

- Kontraktor membayar royalti;
- Kewajiban *relinquishment*; dan
- Masa kontrak 30 tahun.

Sesuai dengan masanya, KK adalah produk hukum yang merupakan prestasi, sekurang-kurangnya ia adalah hasil dari satu langkah historik untuk meningkatkan kepentingan negara dan perusahaan migas. Namun, banyak pihak mengatakan bahwa KK ini sangat dipengaruhi oleh sistem konsesi. Mochtar Kusumatmadja menulis:

*From a practical point of view, the kontrak karya gives the Contractor rights and obligations similar to the concession-holder The contracts of works further gives the Contractor actual control over the minerals found and produced. These facts have led people to state that a kontrak karya is nothing but a concession in disguise.*²⁵

KK memang masih bernada kompromistik, seperti yang juga diakui oleh Ibnu Sutowo, bahwa KK “*was the maximum we could accomplish ... the implementation of the law was compromised.*”²⁶ Masalah manajemen, yang masih dipegang kontraktor adalah salah satu unsur utama kritik terhadap KK. Menurut Ibnu Sutowo, situasi saat itu juga belum memungkinkan manajemen di tangan perusahaan negara, disebabkan karena PN-PN itu membutuhkan lebih banyak tenaga-tenaga yang terlatih.²⁷

Namun demikian, realisasi KK ini bagi perusahaan multinasional yang sudah ada waktu itu? Ternyata mereka tidak dapat menerima langsung – walaupun batas waktu pemberian penggunaan sistem lama telah berakhir tahun 1960 – sebab secara

²⁵ Mochtar Kusumatmadja I, *Op.Cit.*, p. 57-58.

²⁶ Ibnu Sutowo, “Minyak untuk Membangun Bangsa”, 1996, dikutip dari Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p. 49.

²⁷ Anderson G Bartlet III et.al., *Op.Cit.*, p.8; cf. Rudioro Rochmat, *Op.Cit.*, p.96.

hukum posisi mereka akan turun dari investor independen menjadi hanya sekedar kontraktor bagi PN. Akhirnya KK ditandatangani juga, yakni antara PN Permina dengan Stanvac, PN Pertamina dengan Caltex dan PN Permigan dengan Shell, setelah adanya ancaman dari pemerintah yang akan melikuidasi perusahaan asing itu jika hingga September 1963 mereka tetap tidak menandatangani KK.²⁸

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, terdapat 3 hal yang mendukung mereka bersikap menerima KK. Pertama, betapapun mereka tidak mau kehilangan ladang minyak mereka yang sudah lama mereka kuasai. Kedua, manajemen masih di tangan mereka, sedangkan pihak pemerintah dan PN yang terlibat hanya bertindak sebagai pengawas. Ketiga, seperti telah disinggung di atas, konsep KK tidak membawa perubahan yang mendasar, atau dalam ungkapan itu mengutip ungkapan Mochtar Kusumaatmadja bagi investor migas *"in real terms things did not change dramatically."*²⁹

Pada intinya, pemerintah sadar kepentingan negara sebagaimana diamanatkan UUD 1945 belum dapat dilaksanakan secara mutlak. Pemerintah bersikap realistis dari sudut ekonomi: kepentingan akan kontinuitas pengoperasian migas. Dalam Penjelasan Umum UU Migas 1960 angka 10, dinyatakan bahwa diperlukan upaya "memperbesar produksi perindustrian minyak dan gas bumi secepat-cepatnya" demi tercapainya 7 sasaran, satu diantaranya seperti telah disinggung sedikit di atas: teratasinya pertambahan kebutuhan minyak dalam negeri, bukan saja karena pertambahan penduduk, tetapi juga akibat industrialisasi.

Betapapun kompromistiknya, KK adalah produk perjuangan, kalau tadi perusahaan multinasional migas bertindak sebagai pengusaha independen atas satu bagian wilayah negara, kini mereka hanya kontraktor terhadap unit usaha di negara itu. Dalam kaitan

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja II, *Op.Cit.*, h.12.

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja I, *Op.Cit.*, p. 8.

ini, tidak dapat dipungkiri adanya pengaruh gaung perkembangan hukum internasional seperti diungkapkan pada Bab I terhadap perusahaan minyak ini sebab yang esensial adalah di mana-mana sistem konsesi sudah ditinggalkan.

III.2. *Production Sharing Contract*

Bersamaan dengan situasi politik dalam negeri di tahun 1965, perusahaan minyak asing mengurangi kegiatannya, kecuali Caltex. Hikmahnya adalah situasi demikian membantu pertumbuhan dalam negeri seperti PN Permina, PN Pertamina dan PN Permigan. Dalam kaitan ini, pada langkah berikutnya PN Permina dan PN Pertamina dilebur dengan melahirkan PN Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional ("PN Pertamina"). Ini dari aspek kelembagaan. Dari aspek kontrak, ketidakpuasan terhadap KK terus berjalan, menginginkan satu hubungan hukum yang benar-benar menyalurkan mandat yang diberikan oleh konstitusi.

Semangat untuk mendapatkan format yang pas untuk pelaksanaan mandat UUD 1945 akhirnya ditemukan dalam bentuk perjanjian yang kemudian dikenal sebagai *production sharing contract* ("PSC"). PSC dilakukan pertama kali pada tahun 1966 antara PN Pertamina dan *Independent Indonesian American Petroleum Company* ("IIAPCO").³⁰

Adakah dasar hukum PSC, sebab bentuk ini tidak dikenal dalam UU Migas 1960?³¹ Di sini terdapat dua masalah. Pertama, penamaan dan materi PSC, dan kedua soal diperlukannya persetujuan DPR. Perihal yang pertama, menurut Tengku Nathan Machmud, sikap kuat dari para negosiator Pertamina berhasil meyakinkan bahwa pengertian "Perjanjian Karya" menurut UU Migas 1960 bersifat generik, tidak spesifik. Artinya, dapat saja

³⁰ Bagi yang berminat menelusuri lahirnya PSC dari awal, baca Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p. 51-52.

³¹ Rudioro Rochmat, *Op.Cit.*, p.96.

dibuat model perjanjian lain sebagai jabaran dari kerangka hukum yang dianggap umum itu.³² Kedua, kenyataan tidak diratifikasinya PSC adalah karena pandangan Ibnu Sutowo yang amat kuat bahwa ratifikasi tidak perlu. Secara hukum, PSC adalah hubungan kontraktual antara Pertamina dan kontraktor. Jika dijadikan UU maka liabilitas (*liability*) Pertamina menjadi liabilitas negara dan ini membahayakan serta bertentangan dengan kepentingan negara.³³ Walhasil PSC berjalan aman sampai dengan pencantumannya dalam UU Pertamina, seperti yang diuraikan di bawah.

Setelah menyinggung aspek kelembagaan dan kontrak, kita sekarang masuk ke aspek legislasi dalam kaitan dengan upaya merealisasikan kepentingan negara. Hal ini kemudian terakomodasi dalam UU No. 8/1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, sebagaimana yang telah diubah ("UU Pertamina").³⁴ Sesuai dengan namanya, UU ini memang tidak khusus mengatur tentang hubungan hukum yang baru, yakni PSC itu.

Dengan UU Pertamina, diatur satu kebijakan perminyakan yang baru, yaitu: (i) Pertamina merupakan satu-satunya perusahaan negara sebagaimana dimaksud dalam UU Migas 1960; dan (ii) Pertamina adalah pemegang KP migas untuk seluruh Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia (Pasal 11). Tentang angka (i) di atas masih bisa dipersoalkan, sebab UU Migas 1960 tidak menyebut hanya satu PN.³⁵

³² Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.54.

³³ Anderson G Bartlet III et.al., p.302; Anderson Bartlet III dkk menamakan sikap Ibnu ini sebagai "*strong feelings*."

³⁴ LN RI 1971/76.; TLN 2971. Diubah terakhir dengan UU No.10/1974, LNRI 1974/3045.

³⁵ Bagian terakhir Penjelasan Umum menyimpulkan: "Dengan demikian, maka beberapa Perusahaan Negara nanti akan memperoleh masing-masing kuasa pertambangan minyak dan gas bumi pada beberapa wilayah pertambangan"

Berkenaan dengan PSC, yang sebenarnya hanya diformulasikan kembali, UU Pertamina menyatakan: "Perusahaan dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk "Kontrak *Production Sharing*." [Pasal 12(1)]. Kontrak *Production Sharing* ("KPS") sebenarnya merupakan sebutan lain dari PSC.³⁶ Berbeda dari KK, PSC tidak memerlukan persetujuan DPR, dalam arti dituangkan sebagai undang-undang, tetapi cukup dengan persetujuan Presiden.³⁷

Walaupun mengalami berbagai variasi, unsur-unsur PSC adalah:

- Negara merupakan penguasa SDA dan pemilik seluruh Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia.
Ini tidak lain merupakan pengulangan manifestasi konstitusi tentang status 'SDA';
- Hak pengusahaan diberikan kepada Pertamina selaku pemegang KP berdasarkan UU Pertamina.

³⁶Istilah ini jelas berasal dari PSC, dengan meng-Indonesiakan hanya kata "*contract*" tetapi tidak untuk "*production sharing*", yang menunjukkan keraguan akan padanan Bahasa Indonesia yang tepat, sehingga timbul istilah gado-gado "Kontrak *Production Sharing*" ini.. Dalam produk hukum lain dipergunakan istilah: "Kontrak Bagi Hasil". Penulis menyimpulkan, kalangan perminyakan agak *risi* menggunakan istilah "hasil" untuk "*production*", sehingga disebabkan "*production*" tidak sama dengan "hasil" dalam arti final. Oleh sebab itu, Penulis mengusulkan dipergunakannya istilah "produksi" sebagai padanan "*production*", selain lebih pasti, juga konsisten dalam mengadaptasikan konsep yang telah dibakukan dalam bahasa asing; bukankah "produksi" sudah istilah baku Bahasa Indonesia? Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, KAMUS BESAR BAHASA INDONESIA. Edisi Ketiga. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hh. 896-897. Lihat A. Zen Umar Purba, presentasi "Wacana Naskah Kontrak Bidang Migas" dalam rangka sosialisasi PSC, Medan, 7-8 September 2006, kerjasama antara LPHI FHUI dan bidang Hukum Dep. ESDM.

³⁷ Pasal 12 (1) dan (3). Rincian tentang syarat-syarat PSC ditetapkan dengan PP.

PSC adalah perjanjian berdasarkan pembagian produksi, bukan *profit*, yang menjadi bagian masing-masing adalah produksi, bukan keuntungan dari hasil penjualan;

- Perusahaan minyak asing adalah kontraktor bagi Pertamina;
- Kontraktor membiayai seluruh operasi dan biaya operasi ini dikembalikan dengan produksi yang didapat. Sisa setelah dipotong biaya operasi akan dibagi untuk kepentingan negara dan kontraktor;
- Barang-barang keperluan produksi menjadi milik Pertamina begitu masuk daerah pabean Indonesia;
- Manajemen di tangan Pertamina.

Perihal manajemen ini, menarik ungkapan pikiran Ibnu Sutowo berikut ini: *"What I was interested in was a method whereby we would make decisions and not merely review them after they had been made"*³⁸;

- PSC berlaku setelah disetujui Pemerintah.

Ini berbeda dari KK yang perlu diundangkan lebih dahulu.

Dasar utama hubungan hukum dalam PSC adalah ketentuan tentang KP, yang dalam hal ini diberikan secara monopolistik kepada Pertamina, artinya Pertamina, selain sebagai pelaku usaha, juga regulator.

Sesuai dengan namanya, PSC adalah hasil pemikiran kreatif yang menghasilkan hubungan hukum antara pemilik SDA yang tidak memiliki dana sendiri dan pihak lain selaku penyandang dana plus. Sistem pembiayaan seperti ini merupakan jalan keluar mengingat besarnya risiko bidang migas, sehingga sistem pendanaan biasa tidak mungkin karena bank tidak berani masuk ke bisnis penuh risiko ini.³⁹

³⁸ Anderson G Bartlet III et.al., *Ibid.*

³⁹ Ikuti keterangan Wakil Presiden RI Jusuf Kalla ttg perlunya perbankan ikut berpartisipasi dalam pendanaan proyek migas, dan untuk itu pemerintah bersedia memberikan jaminan pembiayaan (*letter of guarantee*); *Bisnis Indonesia*, 15 Maret 2007.

Secara tradisional, pola PSC dikenal di pedesaan dalam hal pengerjaan sawah oleh pihak lain yang upahnya diwujudkan dalam pembagian hasil sawah antara dirinya dan pemilik sawah. Orang yang bekerja ini, di Medan disebut sederhana "orang upahan", jadi analog dengan "kontraktor" dalam transaksi modern. Tidak salah kalau dikatakan PSC adalah *made in Indonesia*. Di mata Tengku Nathan Machmud, PSC bukan saja pertama kali diperkenalkan oleh Indonesia, tetapi lebih penting lagi *"is an Indonesian invention."*⁴⁰ Hal ini diakui oleh Prof. M. Sornarajah bahwa *"production sharing agreement pioneered by the Indonesian state company, Pertamina became the industry wide agreement that came to replace the concession agreement, reflecting the changes that had been effected."*⁴¹

Dalam bagian lain tulisannya, M. Sornarajah mengungkapkan:

*There were dramatic shift particularly in the petroleum sector where state oil corporations were created and vested with ownership of the oil resources of the state. The old oil concessions were cancelled. Thereafter, the concession agreement ceased to be the norm within the oil industry and was replaced by the production sharing agreement under which ownership of oil remained throughout the period of exploitation with the state oil corporation.*⁴²

Dalam kaitan dengan hukum internasional, Profesor dari National University of Singapore ini meneruskan dengan mengatakan: *"The shift was aided by the formulation of international law such as doctrines on the permanent sovereignty over natural resources."*⁴³ Dalam disertasinya, Tengku Nathan Machmud menilai adanya pergeseran pendulum kekuatan MNC dalam evolusi kerja sama dengan investor migas dari dominasi

⁴⁰ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.19, 37.

⁴¹ M. Sornarajah, *Op.Cit.*, p.82.

⁴² M. Sornarajah, *Op.Cit.*, p.42.

⁴³ M.Sornarajah, *Op.Cit.*, p.42-43.

mereka di tahun 1950 dan 1960 ke dominasi negara-negara berkembang di tahun 1970-1980an.⁴⁴ PSC kini sudah mendunia, karena dipraktikkan di banyak negara, seperti Bangladesh, Chile, Guatemala, Israel, Ivory Coast, India, Libya, Malaysia, Mesir, Oman, Peru, Sudan, Tanzania, Trinidad and Tobago, Timor Leste, dan Vietnam.

UU Migas 1960 dengan KK, UU Pertamina dengan PSC harus dipahami sebagai upaya merefleksikan kepentingan negara secara penuh dengan memberikan kedudukan yang kuat dan pasti kepada kepentingan negara sebagai pemegang KP. Tentu saja semua dalam konteks horison sejarah yang disandangnya.

IV. ERA GLOBALISASI

IV. 1. Pikiran Dasar

Sebenarnya apa ukuran bahwa kepentingan negara di bidang perusahaan migas telah dilaksanakan secara optimal? Selanjutnya, bagaimana hukum dapat berperan bagi pelaksanaan hal tersebut. Kalau kita bersikap gradualis atau percaya pada aspek pentahapan, era UU Migas 1960 dan UU Pertamina beserta konsep KK dan PSC telah menjawab pertanyaan tersebut, yang dalam kerelativan maju lebih jauh dibandingkan dengan situasi di masa baru merdeka. Ini pun tidak dapat dilepaskan dari perkembangan hukum internasional yang dibahas pada permulaan makalah, terutama bagaimana konstelasi hubungan antar-negara mempengaruhi pertumbuhan hukum internasional di bidang SDA, termasuk peranan perusahaan multinasional bidang migas.

Kedalam, kepentingan negara telah diterjemahkan dalam pola pemberian KP kepada Pertamina, yang kemudian menjadikannya berkembang pesat dan amat besar dan tunggal dalam kegiatannya. Keadaan Pertamina begini merupakan muara dari berbagai kebijakan sebagaimana terbaca dalam peraturan perundang-undangan yang mendasari perusahaan migas

⁴⁴ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.5.

tersebut.⁴⁵ Dinamika hidup membuat orang terus berpikir dan mengevaluasi, sehingga melahirkan pikiran-pikiran baru. Dalam kaitan dengan kepentingan negara di sektor migas, masalahnya bukan karena Pertamina menjadi besar, tetapi apakah kebijakan yang menyebabkan dia besar itu tepat, sehingga perlu dikaji ulang. Atas kekuatan UU No 8/1971, badan usaha ini bukan saja berkarakter perusahaan, tetapi lebih lagi sebagai bagian regulator, pemberi izin dan pengawas—sebagaimana layaknya pemegang KP.

Situasi internasional juga ikut mempengaruhi. Masa sekarang adalah era globalisasi, dan Pemerintah tidak dapat mengelakkan dampak dari faktor itu dalam mengejawantahkan kepentingannya di sektor migas. Seperti kata Tengku Nathan Machmud:

*"Indonesia's decision to join the 21st century in terms of international trade is putting greater pressure on the Indonesian government to become more market oriented and more sensitive to investors' complaints. Investors' calls for greater transparency and deregulation should therefore be heeded by the nation's petroleum industry and its regulators."*⁴⁶

Kita ketahui gerbang yang sudah dilalui Indonesia masuk ke era globalisasi adalah keanggotaannya pada WTO dengan UU No. 7/1994.⁴⁷ Implikasi umum adalah bahwa negara anggota haruslah

⁴⁵ Dalam *The Economist*, March 10, 2007, p.54 di bawah rubrik "*Energy and Nationalism*" dibahas mengenai masih kuatnya pandangan, terutama dari kelompok yang menamakan "*resource nationalists*" untuk memegang dan mempertahankan konsep peranan negara dalam wujud pengembangan BUMN, yang menurut majalah ini punya risiko: inefisiensi. Mingguan ini menunjuk satu contoh, kasus pengambil alihan beberapa lapangan minyak oleh Rosneft, sebuah BUMN Rusia dari Yukos, perusahaan swasta, saingannya. Produksi menjadi menurun menurut majalah: "*The Russian state may have reasserted its control over the oil industry, but production and government revenues are almost certainly lower than they would have been with greater private investment*". Namun, ini adalah pandangan media Barat.

⁴⁶ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.7.

⁴⁷ LNRI 1994 Nomor 57/ TLN Nomor 3564.

mulai memfokuskan diri pada pasar dan peka terhadap keluhan investor, termasuk di bidang migas. Dalam konteks globalisasi ini, beberapa pikiran dasar pemerintah yang relevan dengan perusahaan migas adalah:

- (i) Penghapusan situasi monopolistik berdasarkan UU Pertamina;
- (ii) Pencabutan hak KP dari Pertamina dan dikembalikan kepada pemerintah;
- (iii) Pembentukan badan baru sebagai kuasa untuk melaksanakan kegiatan pemerintah sebagai pemegang KP;
- (iv) Pengurangan subsidi BBM dengan menyerahkannya pada mekanisme pasar;
- (v) Pengalihan status Pertamina berdasarkan UU Pertamina menjadi PT (Persero) Pertamina – yang berarti kedudukannya sama dengan badan hukum lain dalam kesempatan berusaha di bidang migas;
- (vi) Pemberian kesempatan yang sama kepada perusahaan swasta;
- (vii) Penerapan konsep otonomi daerah dalam kaitan dengan perusahaan migas; diterapkannya penerimaan seimbang bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan
- (viii) penciptaan bentuk kerja sama lain selain PSC.⁴⁸

Pokok-pokok pikiran ini kemudian digulirkan ke dalam satu rancangan undang-undang ("RUU") tentang Minyak dan Gas Bumi. RUU ini, tentu saja mendapat tanggapan yang luas dari masyarakat, mengingat isinya yang secara diametral bersebelahan dengan kebijakan yang ada pada saat itu, atau dalam bahasa Tengku "drastic to say at least."⁴⁹ RUU ini disempurnakan dan diajukan kembali pada saat pemerintahan yang baru. Secara esensial RUU yang disempurnakan dan yang sebelumnya tidak begitu berbeda. Polarisasi pandangan publik tidak begitu berbeda pula, ada yang tidak setuju, di samping yang dapat menerima. Kelompok pertama termasuklah petinggi Pertamina sendiri.

⁴⁸ Tanggapan Pemerintah di DPR, 22 April 1999.

⁴⁹ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.142.

Tidak mudah bagi pemerintah untuk meyakinkan masyarakat atau menghilangkan kesan bahwa RUU migas baru ini bukan dimaksudkan untuk mengecilkan atau mengerdilkan Pertamina, apalagi untuk membuat dia menjadi tetap besar. Lebih-lebih lagi untuk mengatakan bahwa dengan situasi kompetitif, Pertamina akan bisa menjadi besar. Sebab menurut Menteri ESDM Purnomo Yusgiantoro, dengan UU ini kelak kedudukan Pertamina akan lebih baik karena bisa mandiri.⁵⁰ Bahkan menurutnya: "Pertamina didorong menjadi pemain bisnis murni kelas dunia."⁵¹ Fakta sekarang justru karena melaksanakan urusan pemerintah itulah, yang menyebabkan Pertamina menjadi besar. Pandangan Menteri di atas, juga senada dengan ungkapan Kuntoro Mangkusubroto, yang sewaktu menjabat Menteri Pertambangan dan Energi mempersiapkan RUU ini. Alih-alih mematikan Pertamina, dia menginginkan agar Pertamina menjadi inovatif untuk terus maju. Pertamina dapat menggalang aliansi dengan para investor, asalkan Pertamina didukung secara utuh oleh Pemerintah.⁵² Sebelumnya, Ibnu Sutowo mengatakan bahwa menjadikan Pertamina perusahaan yang dapat kompetitif merupakan mimpi di siang hari. Soalnya, Pertamina tidak memiliki dana karena dipakai untuk APBN.⁵³ Sedangkan Baihaki Hakim, salah seorang mantan Direktur Utama Pertamina menyebutkan bahwa RUU ini tidak menjamin Pertamina menjadi lebih baik.⁵⁴

Masalahnya bukan menjadi besar atau tidak tetapi di mata pemerintah, kebijakan yang tertuang dalam produk hukum yang

⁵⁰ Dalam bahasa Menteri sendiri kepada pers, ini disebabkan Pertamina l "tidak lagi *direcokin* urusan regulasi yang sebenarnya urusan pemerintah", *Kompas*, 21 Juli 2002.

⁵¹ *Gatra*, 17 Oktober 2001, h. 72.

⁵² Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p.143.

⁵³ *The Jakarta Post*, 6 February 1999.

⁵⁴ *Kompas*, 29 Juni 2001, h.13.

membuat Pertamina menjadi teramat besar itu yang jadi masalah. Dengan adanya UU Pertamina, badan hukum itu bukan hanya sebagai pengusaha tetapi berkat kepemilikan KP-nya, juga melakukan tindakan-tindakan yang selayaknya hanya dilakukan oleh pemerintah. Di samping itu, Pertamina merupakan pemain tunggal. Banyak diskusi tentang hal ini, misalnya dengan mendudukkan Pertamina langsung di bawah Presiden, menyebabkan banyak hal bisa terjadi yang di luar kontrol siapapun – tidak juga oleh pengawas yang hanya berstatus menteri. Struktur ini menimbulkan potensi KKN.⁵⁵ Sebaliknya, tidak kurang pandangan yang menyatakan kalau ada KKN di Pertamina, badan itulah yang dibersihkan bukan mengubah struktur.⁵⁶

Setelah melalui pembahasan yang panjang dan perubahan pemerintahan, pada akhirnya pokok-pokok pikiran yang langsung ataupun tidak langsung dipengaruhi oleh situasi globalisasi itu berhasil digiring ke pembentukan legislasi migas yang baru, yakni UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi ("UU Migas 2001").⁵⁷ Penjelasan Umum UU ini, selain mengulas strategisnya kedudukan migas bagi kepentingan bangsa dan negara serta hal-hal yang sejalan dengan itu, merujuk masalah aktual saat ini dalam satu untaian ungkapan yang berbunyi: "Dalam menghadapi kebutuhan dan tantangan global kegiatan usaha Minyak dan Gas bumi dituntut untuk lebih mampu mendukung kesinambungan pembangunan nasional" Khusus tentang legislasi lama, secara khusus Penjelasan Umum UU Migas 2001 menyatakan:

⁵⁵ Dari ungkapan Zuhdi Pane, pejabat Pertamina sebagaimana terekam dalam Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.* p. 168; bagi yang ingin mengetahui pro- kon mengenai RUU Migas (sebelum jadi UU 2001), lihat a.l. Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.* p. 171 et. seq.

⁵⁶ Dalam kata-kata mantan Direktur Utama Pertamina Martiono Hadiano: "Kalau mencari tikus, jangan membakar lumbungnya, dong." *Tempo*, 7 Oktober 2001, h. 120.

⁵⁷ LNRI 2001/136; TLN 4152.

Dalam rangka memenuhi ketentuan Undang-undang Dasar 1945 tersebut, setelah empat dasawarsa sejak diberlakukannya Undang-undang No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, dalam pelaksanaan ditemukan berbagai kendala karena substansi materi kedua undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sekarang maupun kebutuhan masa depan.

Undang-undang memang tidak memuat apa yang merupakan kendala – namun dari rumusan pasal-pasal di batang tubuh UU ini jelas apa yang dimaksud sebagai "kendala" tersebut.

IV.2. Penguasaan dan Pengusahaan

UU Migas 2001 menetapkan tentang aspek penguasaan dan aspek pengusahaan bidang migas (Pasal 4). Pada penguasaan, paling kurang terdapat 3 unsur. Pertama, negara menguasai semua sumber migas yang seluruhnya berada dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia, yang seperti juga UU Migas 1960 diartikan sebagai "seluruh wilayah daratan, perairan, dan landas kontinen Indonesia." [Pasal 1 butir 15 jo. Pasal 4(1)]. Konsep bagi habis ini adalah penjabaran dari amanat UUD 1945, artinya tidak ada bagian wilayah ini yang tidak tunduk pada penguasaan negara, seandainya ada sumber migas di situ.

Kedua, penguasaan oleh negara itu "diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan" [Pasal 4(2)]. Ini berbeda dari UU Migas 1960 yang memberikan KP kepada Pertamina berdasarkan UU Pertamina. Dikaitkan dengan penjelasan Pasal 4(1), maksud penyelenggaraan adalah agar sumber migas itu "dimanfaatkan". Pemerintah yang menyelenggarakan pengusahaan. Hal ini sejalan dengan Pasal 33(2) UUD 1945 bahwa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara."

Sekarang ini pemerintah, selaku pemegang KP melakukan perusahaan – walaupun menunjuk lagi pihak lain sebagai kuasa.⁵⁸

Ketiga, Pemerintah membentuk Badan Pelaksana Migas [Pasal 4 (3)], yang kelahirannya dilakukan dengan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2002 ("PP BP Migas").⁵⁹ BP Migas bertindak sebagai kuasa pemerintah, bukan selaku pemegang KP seperti halnya Pertamina. Artinya, sekalipun penandatanganan PSC adalah BP Migas, itu berarti dia adalah pemerintah juga. Masalah ini menarik dari sudut hukum karena dalam PP BP Migas ditegaskan bahwa BP adalah suatu badan hukum, yang asetnya adalah kekayaan negara yang dipisahkan [Pasal 5(1)]. BP-pun kita ketahui mengambil alih semua aset Pertamina pada masa peralihan akibat berlakunya UU Migas 2001 [Pasal 5(2)(3)]. Jadi, apakah dengan demikian liabilitas BP terbatas seperti halnya Pertamina sebagai suatu perusahaan – sementara di lain pihak BP Migas bukan entitas usaha, tidak independen dan dia hanya kuasa dari pemerintah. Konstruksi hukum ini dapat menimbulkan potensi liabilitas tersendiri bagi pemerintah dalam kaitan dengan PSC.

IV.3. Hulu dan Hilir: Keterlibatan BUT

Sebagai realisasi dari konsep pemanfaatan di atas, dengan UU Migas 2001 ini ditegaskan pula dua bagian penyelenggaraan kegiatan migas, dikaitkan dengan kawasan dan urutan kegiatan pada industri migas, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Kegiatan usaha hulu adalah eksplorasi dan eksploitasi [Pasal 1 butir 7], sedangkan kegiatan usaha hilir meliputi kegiatan-kegiatan yang berintikan atau bertumpu pada pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga [Pasal 1 butir 10].

⁵⁸ Menurut Widyawan, seyogianya pemegang KP melaksanakan sendiri kegiatan usaha pertambangan bukan bersikap pasif dan menyerahkannya kepada pihak lain walaupun pihak lain tersebut adalah kuasa; Widyawan, "Kajian Sosio Budaya, Ekonomi, Lingkungan dan Hukum Pertambangan & Gas Bumi di Indonesia menghadapi Era Globalisasi"; makalah pada Diskusi Panel RUU Migas, FH Unpad, Bandung, 26 Maret 1999, hh.2-3.

⁵⁹ LNRI 2002/ 81; TLN 4216

Pembagian ini menjadi penting karena mengatur bahwa partisipasi "pihak lain", termasuk perusahaan minyak asing hanya boleh pada kegiatan hulu – yang juga terbuka bagi perusahaan nasional. Partisipasi ini dilakukan bekerja sama dengan BP Migas berdasarkan kontrak kerja sama ("KKS"), seperti "Kontrak Bagi Hasil" sebagaimana telah disinggung di atas, atau bentuk kontrak lain [Pasal 6 (1)

jo. Pasal 1 butir 19]. Dalam bahasa Pasal 6 (1):

Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 19.

Sedangkan Pasal 1 angka 19 berbunyi:

Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk Kontrak Kerja Sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pihak perusahaan asing atau yang oleh undang-undang dinamakan Bentuk Usaha Tetap ("BUT") hanya dapat berpartisipasi dalam kegiatan hulu [Pasal 9(2)]. Agar jelas definisi BUT itu sendiri, seperti terbaca dalam Pasal 1 angka 18:

Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melaksanakan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.

Pertanyaan sekilas, bagaimana kalau BUT tersebut mendirikan satu badan hukum Indonesia atau PT Penanaman Modal Asing ("PMA")— membentuk badan hukum patungan atau PT PMA yang oleh undang-undang dikategorikan sebagai perusahaan yang tunduk pada hukum Indonesia: dapatkah ia diperlakukan sebagai PT PMA yang berhak atas fasilitas tertentu berdasarkan UU No.1/1967, sebagaimana yang diubah? Jika diingat bahwa yang boleh berkiprah di kegiatan hulu adalah juga unit-unit usaha lain, termasuk PT Indonesia, jawaban terhadap pertanyaan di atas tentulah positif. Namun, penjelasan Pasal 9(2), antara lain menegaskan bahwa

ketentuan ini merupakan upaya untuk "dapat memberikan iklim investasi yang kondusif untuk menarik penanam modal, termasuk penanam modal asing, diberikan kesempatan untuk tidak perlu membentuk Badan Usaha." Jadi di mata pemerintah, ini semacam pemberian kemudahan – walaupun tidak menjawab pertanyaan di atas.

IV.4. Tujuan Pengusahaan Migas

Dari sudut tujuan, sedikitnya ada 5 sasaran yang hendak dicapai UU Migas 2001 dilihat dari perspektif kepentingan negara. (Pasal 3).

Pertama, dari sudut kepentingan industri migas sendiri: UU ini bertujuan menjaga dan menjamin agar industri itu berkembang sesuai dengan yang diinginkan. Undang-undang Migas 2001 meletakkan strategi yang mendasar: bahwa tujuan pengusahaan migas, sebagai SDA yang tidak terbarukan adalah untuk memperkuat dirinya terlebih dahulu dan kemudian menjaga kelanggengannya (*sustainability*). Tujuan ini jauh lebih penting dibanding tujuan-tujuan lain. UU Migas 2001 merujuk pada kegiatan usaha hulu maupun hilir, namun untuk kepentingan makalah ini yang dibahas hanya yang di kegiatan hulu. Dalam bahasanya sendiri, Pasal 3 huruf a. UU Migas 2001 menyatakan bahwa tujuan penyelenggaraan kegiatan usaha migas adalah:

"menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha Eksplorasi dan Eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan".

Istilah kunci yang digunakan adalah "pelaksanaan" dan "pengendalian" yang merupakan penjabaran dari amanat konstitusional yang sudah dibahas dan yang secara internasional telah mendapat dukungan. Implikasi dari mandat ini kita jumpai pada berbagai ketentuan dalam struktur pengusahaan migas yang baru.

Kedua, tujuan pengusahaan migas dari sudut logistik adalah jaminan tersedianya persediaan migas untuk kepentingan dalam negeri. Kebutuhan minyak di mana-mana merupakan satu keniscayaan dan ini sudah dibuktikan oleh sejarah. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan domestik ini merupakan hal yang mutlak, sebagai darah pembangunan, seperti yang dikatakan oleh Pasal 3 huruf b, yaitu: "... menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya Minyak Bumi dan Gas Bumi, baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri."

Tentang kepentingan domestik ini diatur lebih jauh dalam Pasal 22 UU Migas 2001, yaitu bahwa BU dan BUT "wajib menyerahkan paling banyak 25 % (duapuluhlima persen) bagiannya dari hasil produksi ..." Namun, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.002/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004 menetapkan bahwa istilah "paling banyak" harus dihapus karena istilah tersebut dapat menyebabkan pihak yang dikenai kewajiban akan berlalai-lalai menunaikan kewajibannya, dan karena itu bertentangan dengan Pasal 33 (3) UUD 1945. Dengan demikian, hukum baru ini diharapkan lebih menjamin pasokan bagi kebutuhan domestik. Namun dari sudut lain, seyogianya penggunaan lokal ini diperketat, jika kita hendak memulihkan posisi ekspor migas kita, karena betapapun Indonesia masih anggota *Organization of Petroleum Exporting Countries* ("OPEC").

Ketiga, aspek peningkatan potensi nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional dan internasional. Pasal 3 huruf d UU Migas 2001 berbunyi: "d. mendukung dan menumbuhkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional dan internasional." Dalam era ekonomi global dewasa ini, persaingan adalah satu mata rantainya. Betapapun kritik terhadap konsep perdagangan global ini, satu hal sudah pasti, yakni perlu dikembangkannya potensi nasional yang mampu bersaing. Diubahnya struktur industri perminyakan menjadi yang baru ini oleh UU Migas 2001 diharapkan akan berdampak demikian. Telah disinggung di depan, bahwa pada sektor hulu, yang dapat beroperasi bukan saja BUT, tetapi juga badan usaha atau

perusahaan nasional, termasuk PT Pertamina (Persero) [Pasal 11 (1)].

Pasal ini bernuansa reformatif: pihak nasional didudukkan sama dengan perusahaan asing. Namun yang kurang paham, tetap mempertanyakan sikap pemerintah yang terkesan bertolak belakang, karena dengan rejim hukum baru ini secara praktis telah mengkerdulkan Pertamina versi UU Pertamina. Oleh sebab itu, tujuan yang ideal ini membebani pelaksana kebijakan untuk bekerja keras membuktikan berbagai dalil yang mendukung kelahiran UU Migas 2001 ini.

Keempat, aspek penerimaan negara, yang merupakan hal yang sudah seharusnya, akan tetapi penerimaan hanya kebutuhan bukan sasaran strategis. Undang-undang tidak menyatakan penerimaan negara sebagai prioritas pertama walaupun pada ujungnya inilah yang ingin dicapai sebagai media penerjemahan kepentingan negara untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran bagi rakyat. Penerimaan negara terdiri dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak.

Begitu juga dengan yang kelima, aspek kesejahteraan pada umumnya seperti peningkatan lapangan kerja, kesejahteraan masyarakat yang merata dan termasuk perlindungan lingkungan hidup serta peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang merata.

Ditilik secara cermat, jabaran di atas tidak lain adalah pengejawantahan prinsip-prinsip yang merupakan tujuan penyelenggaraan kegiatan migas di Indonesia, sebagai refleksi kepentingan negara – pada era globalisasi.

IV.5. PSC atau Bentuk Kontrak Kerjasama Lain

Seperti telah disinggung di atas, UU Migas 2001 menetapkan bahwa untuk kegiatan hulu, partisipasi pihak lain, termasuk asing, dilakukan dengan "Kontrak Kerja Sama" ("KKS")

dengan BP Migas. Tiga persyaratan yang harus termuat dalam KKS, yaitu:

- (1) Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- (2) Manajemen operasi pada BP Migas;
- (3) Modal dan risiko seluruhnya ditanggung kontraktor [Pasal 6(2)].

Tidak disebutkannya PSC sebagai satu-satunya model perjanjian menarik perhatian, sebab tidak ada penjelasan tentang hal itu. Kemungkinan pemerintah ingin fleksibel, atau mungkin lebih tepat tidak ingin terjebak dalam kesulitan seandainya format PSC suatu waktu tidak pas lagi. Bandingkan masalah yang timbul ketika pertama kali PSC muncul di tahun 1966, padahal UU Migas 1960 jelas-jelas menyebut "perjanjian karya" [Pasal 6(2)] – walaupun tanpa definisi dan karena itu ditulis tidak dengan huruf kapital.

Dari perspektif lain, kenyataan ini menimbulkan kritik, mengingat bukan saja PSC itu adalah hasil karya orang Indonesia, tetapi malah ia sudah mendunia. Berbagai apresiasi tinggi dikumandangkan menyambut lahir dan beroperasinya PSC hingga sekarang. Tengku Nathan Machmud menyajikan pandangan para investor sehubungan dengan isu ini, antara lain, mereka menyayangkan sikap ini karena PSC merefleksikan kepentingan negara yang berdaulat, dan pada pandangan mereka tidak ada yang salah dengan PSC. Kalau mau diganti dengan KK, misalnya bagi investor malah tentu lebih baik lagi. Masalahnya bagi mereka adalah jangan memberi tanda-tanda adanya sikap tidak konsisten yang pada akhirnya membuat investor bingung.⁶⁰ Kepentingan negara tidak dapat dilepaskan dari pandangan mitra usahanya. Sebab kalau tiada investor, praktis tiada pula perusahaan migas sektor hulu yang signifikan bagi rakyat saat ini.

⁶⁰ Tengku Nathan Machmud, *Op.Cit.*, p. 174

V. PENUTUP DAN KESIMPULAN

Kepentingan negara dalam pengusahaan sumber migas nasional adalah segala-galanya. Apa saja dapat dikaitkan dengan kepentingan, yang pada ujungnya adalah untuk kita semua, segenap rakyat. Oleh sebab itu, sesuai dengan uraian pada Bab I, makalah ini dipagari hanya dalam kaitan adanya titik singgung transnasional dalam pengusahaan migas di Indonesia – dimulai dari pengaturan dalam UUD 1945 dan peranan hukum setelah saat itu, hingga sekarang.

Akhirkalam, penulis ingin menyampaikan kesimpulan di bawah ini:

1. Sejalan dengan perkembangan dunia setelah Perang Dunia II, dan sesudah berakhirnya era kolonialisasi, negara-negara ingin mendapat jaminan mengenai hak mereka atas SDA yang berada di wilayah negara masing-masing – yang menurut mereka merupakan langkah lanjut dari kemerdekaan politik yang telah diperoleh. Sebagai bagian dari konsolidasi ekonomi, diperlukan pengakuan dunia internasional akan hak atas SDA mereka dan kemerdekaan untuk menentukan sistem ekonomi untuk melaksanakan upaya pemakmuran bangsa dengan SDA tersebut.
2. Dalam perjalanannya penguasaan atas SDA memerlukan bantuan pihak lain yang dalam hal ini adalah perusahaan minyak multinasional, yang dimiliki atau berkaitan dengan kepentingan negara-negara maju. Hubungan antara negara-negara berkembang sebagai penguasa SDA dan perusahaan-perusahaan multinasional ini sedemikian rupa menonjolnya sehingga transaksi-transaksi itu menurut seorang sarjana menyumbang pada pertumbuhan hukum internasional.
3. Indonesia jauh maju dalam masalah perlindungan kepentingan negara sehubungan dengan SDA-nya ini. Sebelum munculnya hukum internasional baru di tahun 1960-an perihal kedaulatan permanen atas SDA, Indonesia sudah menuangkan kesadaran kepentingannya di bidang pengusahaan SDA. Kenyataan ini

menunjukkan pandangan visioner pendiri Republik terhadap bidang yang vital bagi negara ini. Pernyataan kepentingan secara strategis dalam UUD adalah manifestasi sikap balik atas pengalaman pahit yang dialami Indonesia, dan juga negara-negara lain yang lahir selama dalam masa penjajahan. Namun demikian, karena kemerdekaan Indonesia dicapai dengan perjuangan fisik, pokok-pokok yang tercantum dalam, UUD jadi belum dapat diejawantahkan. Artinya, kontrak-kontrak di bidang migas masih mempergunakan pola hukum konsesi.

4. Kesempatan untuk mengambil manfaat UUD 1945 baru dapat ditunaikan tahun 1960, dan tahun 1963 dimulai era baru bentuk hukum kerja sama, yakni KK, yang bercirikan pelaksanaan hubungan kerja sama antara negara sebagai penguasa SDA dan investor dalam kedudukan hanya sebagai kontraktor. Secara konseptual, hubungan kerja sama seperti ini didasarkan pula pada fakta bahwa bisnis perminyakan merupakan bisnis yang penuh risiko.
5. KK sebagai dasar hubungan hukum antara negara dan investor perminyakan masih jauh dari memuaskan. Secara umum, KK dinilai masih merupakan konsesi dalam baju baru.
6. Situasi menciutnya produksi yang dihasilkan oleh perusahaan minyak asing menyebabkan kekuatan nasional termasuk beberapa perusahaan negara, yang berdasarkan UU merupakan pemegang Kuasa Pertambangan. Pada gilirannya, perusahaan negara ini melakukan konsolidasi sehingga muncullah Pertamina berdasarkan UU Pertamina. Bersamaan dengan itu, tumbuh pula pemikiran baru yang melahirkan instrumen kontrak baru, yakni PSC – yang merupakan penyempurnaan KK.
7. Selain tetap mendudukan investor migas serbagai kontraktor, tiang utama PSC adalah pemberian Kuasa Pertambangan kepada hanya Pertamina. PSC kemudian diakui sebagai instrumen hukum yang ampuh dan diakui sebagai invensi Indonesia serta digunakan di banyak negara.

8. Pertamina, sebagai pemegang Kuasa Pertambangan dan dengan struktur hukum yang kuat, menjadi besar, namun secara institusional dinilai tidak terjangkau kontrol rutin, menggiringnya sebagai salah satu sumber besar KKN.
9. Era globalisasi mengubah sikap negara dalam melaksanakan kepentingannya. Situasi monopolistik dan kekaburan status antara pengusaha dan regulator dihilangkan, disamping keinginan untuk menumbuhkan peranan pihak swasta dan peranan pemerintah daerah. Kuasa Pertambangan ditarik dari Pertamina dan dikembalikan ke pemerintah, Pertamina menjadi sebuah PT Persero biasa.
10. PSC ditandatangani oleh BP Migas, yang dibentuk berdasarkan PP – sebagai kuasa pemerintah. Di samping PSC, dimungkinkan bentuk kontrak kerja sama yang lain.
11. Dalam perspektif yang strategis, kepentingan negara dalam kaitan dengan pengusaha migas, tidak hanya terbatas pada bagian penerimaan negara dari industri perminyakan, tetapi lebih luas lagi, demi menjaga kelanggengan industri migas itu sendiri.
12. Pelaksanaan kepentingan negara, berdasarkan UU Migas 2001, masih harus diuji, berhasil atau tidak dalam perbandingan dengan rejim hukum sebelumnya. Berhubung salah satu aspek yang mengemasi hukum pengusaha migas dewasa ini globalisasi, yang betapapun masih kontroversial, ujian itu tampaknya menjadi berat.