

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam era globalisasi, dominasi negara dalam perekonomian internasional ditentukan oleh seberapa besar kepemilikan terhadap sumber daya alam. Sejarah juga telah membuktikan perang di dunia dipicu oleh sengketa penguasaan sumber daya alam, terutama minyak dan gas bumi. Zona-zona sumber energi memang menarik minat berbagai pihak dan tak jarang memicu peperangan. Di awal abad ke-21 ini zona-zona konflik terletak di pusat-pusat pasokan dan pipanisasi minyak maupun gas alam dunia. Barangkali bukan kebetulan bahwa konflik berdarah di tanah air acapkali juga terjadi di kawasan kaya sumber alam seperti Aceh dan Papua.¹ Perang Teluk juga merupakan salah satu perang yang dipicu oleh hegemoni terhadap sumber minyak di Wilayah Teluk.

Peranan strategis sumber daya alam dalam perekonomian menuntut setiap negara untuk berhati-hati dalam mengelola sumber daya alam yang dimiliki. Apa pun akan dilakukan untuk mempertahankan *resources* yang ada, yang juga merupakan manifestasi kedaulatan ekonomi suatu negara.²

Selain sebagai sumber devisa, ketersediaan dan pendistribusian minyak dan gas bumi dapat mempengaruhi stabilitas dalam negeri. Hal ini karena sektor industri sebagai penggerak perekonomian masih bergantung sepenuhnya pada sumber daya alam yang tidak terbarukan ini.³ Kelangkaan minyak dan gas bumi dapat menyebabkan keresahan pada masyarakat karena sektor rumah tangga juga masih bertumpu pada sumber energi ini.

¹ Marwan Ja'far, *Energynomics*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 99.

² Dalam bukunya *Capitalism and Freedom* (2002), Friedman mengatakan bahwa kekuatan ekonomi dapat menjadi *check and balance* bagi pemerintah atau kekuasaan politik. Namun berbeda dengan kekuatan politik, kekuatan ekonomi dapat membuat pemiliknya membeli *prestige goods* sekaligus *power* (*Transformasi Pertamina*, hal. 110).

³ Pada tahun 2004, sekitar 41,6 persen produksi gas bumi diserap oleh domestik, terdiri atas pabrik pupuk dan petrokimia, semen, industri baja, pembangkit listrik dan industri lainnya (Mudrajad Kuncoro, 2009).

Mengingat keberadaan sumber daya alam begitu penting, maka penggunaannya diatur dalam konstitusi negara, termasuk di Indonesia dalam UUD 1945. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.⁴ Selain itu, dinyatakan pula dalam UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁵

UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa 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.⁶ Secara implisit dapat dikatakan bahwa pembangunan tidak semata-mata mengejar keberhasilan fisik, tapi juga memperhatikan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Idealnya, tidak ada rakyat yang merasa diperlakukan tidak adil atau dirugikan akibat proses pembangunan itu sendiri.

Sebagai amanat konstitusi negara, pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi harus dilakukan secara tepat untuk kesejahteraan rakyat. Tidak cukup semata-mata dinyatakan secara yuridis dikuasai oleh negara, tetapi harus jelas bagaimana negara menjalankan fungsi dalam pengelolaan sumber daya alam. Bagaimana negara mengatur, mengawasi, dan mendistribusikan sumber daya alam harus berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak.

Bagaimana pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas)⁷. UU Migas memandang minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional.

Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang diatur dalam UU Migas berazaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 33 ayat (2).

⁵ *Ibid*, Ps. 33 ayat (3).

⁶ *Ibid*, Ps. 33 ayat (4).

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU Nomor 22 Tahun 2001, LN Nomor 136 Tahun 2007, TLN Nomor 4152.

banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.

UU Migas membedakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi menjadi dua, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi.⁸ Sedangkan kegiatan usaha hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan/atau niaga.⁹

Kegiatan usaha hulu dilaksanakan oleh badan usaha atau bentuk usaha tetap (BU/BUT) berdasarkan kontrak kerja sama dengan Badan Pelaksana (BPMIGAS).¹⁰ Dengan demikian, BPMIGAS melaksanakan penandatanganan kontrak atau bertindak sebagai pihak dalam kerja sama dengan BU/BUT, yang didirikan di dalam maupun di luar Indonesia. Kontrak kerja sama berbentuk 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.¹¹ Kontrak bagi hasil ini sering disebut juga *production sharing contract* (PSC). Dengan demikian, telah jelas ditentukan secara normatif bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang diterapkan di Indonesia saat ini. Sedangkan dalam kegiatan usaha hilir dilaksanakan dengan izin usaha.

Di antara kedua rezim tersebut, yang sering menjadi sorotan banyak pihak adalah pelaksanaan kontrak bagi hasil. Implementasi kontrak bagi hasil tersebut seringkali memunculkan pro dan kontra. Bahkan seringkali bergulir dari isu bisnis menjadi isu politis. Kontrak kerja sama dengan konsep wilayah kerja yang berlaku saat ini dinilai memiliki banyak kelemahan. Contohnya, biaya lapangan yang gagal berproduksi masih bisa dibebankan kepada Pemerintah apabila di dalam wilayah kerja yang sama sudah ada lapangan yang berproduksi.

Sebagai regulator, Pemerintah menuangkan kewajiban-kewajiban dalam persyaratan kontrak kerja sama. Dengan cara tersebut, Pemerintah dapat

⁸ *Ibid*, Ps. 1 angka 7.

⁹ *Ibid*, Ps. 1 angka 10.

¹⁰ *Ibid*, Ps. 11 ayat (1).

¹¹ *Ibid*, Ps. 1 angka 19.

mengendalikan kegiatan usaha hulu melalui persyaratan kontrak maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berubahnya pola kontrak kerja sama mengikuti pola *business to government* (B2G, yaitu BPMIGAS dengan kontraktor) menggantikan pola *business to business* (B2B, yaitu BUMN dengan kontraktor) disinyalir berpotensi menempatkan semua aset negara dalam risiko disita apabila terjadi *dispute* antara Pemerintah dengan kontraktor.

Setiap kontrak kerja sama yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada DPR RI. Kontrak kerja sama yang telah disetujui bersama dan telah ditandatangani oleh kedua belah pihak, salinan kontraknya dikirimkan kepada Komisi DPR RI yang membidangi minyak dan gas bumi. Hal ini menunjukkan keseriusan pemenuhan hak-hak rakyat oleh negara. Menurut Ryad Areshman Chairil, lembaga DPR sebagai institusi penting di dalam negara secara mutlak wajib dilibatkan di dalam setiap pengambilan keputusan untuk mengusahakan dan mengelola sumber daya alam minyak dan gas bumi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²

Selain minyak dan gas bumi sebagai komoditi strategis, pengusahaannya menjadi sensitif karena melibatkan unsur asing. Keterlibatan unsur asing sangat dimungkinkan oleh UU Migas mengingat keterbatasan kemampuan negara kita dalam modal, teknologi dan sumber daya manusia.¹³

Sebagai konsekuensi adanya unsur asing, pengelolaan minyak dan gas bumi harus memperhatikan azas dan tatanan hukum internasional. Komitmen Indonesia dalam melaksanakan perjanjian yang telah disepakati menjadi salah satu hal yang disorot dunia internasional. Keberpihakan negara pada pelaku usaha nasional bisa di-*sue* oleh negara lain. Namun demikian, semangat liberalisasi industri minyak dan gas bumi jangan sampai justru merugikan pelaku usaha dan rakyat sebagai pemilik negeri ini. Begitu strategisnya sektor ini, menyebabkan UU Migas mengalami dua kali *judicial review* pada tahun 2003 dan 2007 di

¹² Pendapat Ir. Ryad Areshman Chairil, M.Sc., Ph.D sebagai ahli dalam permohonan pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007.

¹³ Pasal 1 angka 18 UU Migas mengisyaratkan bahwa kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dapat dilakukan oleh bentuk usaha tetap, yaitu badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah NKRI yang melakukan kegiatan di wilayah NKRI dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi. Warga masyarakat yang melakukan permohonan pengujian UU Migas merasa ada hak-hak rakyat yang dikebiri dalam legislasi sektor minyak dan gas bumi.

Bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi secara tidak langsung menentukan efektivitas jaminan pemenuhan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, termasuk seberapa besar penerimaan yang akan diterima oleh negara. Hal yang penting lainnya adalah bahwa bentuk kerja sama tersebut menentukan seberapa dominan penguasaan negara atas sumber daya alam.

Setelah hampir satu dasawarsa penerapan UU Migas, muncul wacana untuk mengubah kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang eksis saat ini yaitu kontrak bagi hasil dengan bentuk kerja sama lain seperti kontrak karya atau konsesi. Wacana ini lahir karena bentuk kerja sama yang ada dianggap kurang memberikan manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal yang mencolok adalah diterapkannya model *cost recovery* yang dalam pelaksanaannya dianggap menimbulkan inefisiensi. Sebelum terdapat pengaturan tentang *cost recovery*, terdapat *moral hazard* kontraktor yang memanfaatkan fasilitas *cost recovery* untuk penggantian biaya-biaya di luar biaya produksi seperti biaya berobat pekerja ke luar negeri, *entertainment* dan sebagainya.

Sebagaimana dimuat dalam Harian Investor Daily tanggal 6 Agustus 2008, sejumlah kontraktor minyak dan gas bumi pun mendukung penghapusan sistem *production sharing contract* dan *cost recovery*. Sebagai gantinya, mereka mengusulkan sistem kontrak karya atau sistem royalti.¹⁴ Dari sisi penerimaan negara, sistem bagi hasil dengan *cost recovery* yang diterapkan sekarang cenderung tidak ekonomis. Berdasarkan temuan BPK atas pelaksanaan kontrak terutama menyangkut nilai *cost recoverable* yang terdiri dari insentif dan *cost recovery*, umumnya terjadi karena adanya pasal-pasal terbuka yang mencerminkan adanya aturan yang sangat longgar mengenai biaya-biaya yang dapat diperhitungkan dalam *cost recovery*, termasuk *deductions* serta *exemptions* serta adanya pasal tertentu yang terkesan “saling bertentangan” satu sama lain.¹⁵

¹⁴ Harian Umum Investor Daily, Edisi 6 Agustus 2008, “Negara Tetap Kuasai Sumber Migas”.

¹⁵ <http://www.bpk.go.id/doc/publikasi/PDF/ppan/17.pdf>, diakses 30 Maret 2010.

Di negara lain, bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi memiliki pola yang berbeda-beda. Beberapa negara yang menggunakan sistem *production sharing contract* antara lain Malaysia, Vietnam, dan China. Di Malaysia, aturan *production sharing contract* mengalami perubahan berdasarkan perubahan lingkungan, misalnya sebelum 1976 diberlakukan model *concession agreement* (dilakukan sepenuhnya oleh perusahaan negara dan Pemerintah), kemudian diubah menjadi *production sharing contract* pada tahun 1976.¹⁶ Pengusahaan minyak bumi di Vietnam diatur dalam *Petroleum Law* 1993 yang telah diamandemen pada tahun 2000. Kerja sama minyak bumi berupa kontrak yang berbentuk *production sharing contract*, *joint venture* atau bentuk lainnya.¹⁷ Sedangkan di Cina, Pemerintah selalu mengadopsi pola kerja sama dengan perusahaan asing dengan satu bentuk yaitu *production sharing contract*, setelah Cina mulai membuka industri minyak kepada dunia internasional sejak tahun 1982.¹⁸ Beberapa negara lainnya menggunakan perizinan atau yang dikenal dengan istilah konsesi/lisensi dan model kontrak jasa.¹⁹

Model konsesi²⁰ maupun kontrak karya²¹ sebenarnya pernah diterapkan di Indonesia yaitu pada zaman penjajahan Belanda. Sebelum berlaku *Indische Minjwet 1899*, pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi dilakukan atas dasar konsesi yang diberikan oleh Pemerintah Hindia Belanda kepada pengusaha swasta dengan jangka waktu 75 tahun. Dengan berlakunya *Indische Minjwet*

¹⁶ Oil & Gas Business and Community, *Indocita Edisi September 2009*, (Jakarta: PT Indocita Karya Global, 2009), hal. 13.

¹⁷ Petroleum Law No. 19/2000/QH10 of June 9, 2000.

¹⁸ *White Paper China's Policy on Mineral Resources* dalam Dwijaya Kusuma, *China Mencari Minyak*, (Jakarta: AD2 Global Media, 2008), hal. 116.

¹⁹ Menurut Madjedi Hasan, pada saat ini kontrak migas dapat dikelompokkan dalam tiga jenis yaitu konsesi, kontrak bagi hasil, dan kontrak jasa.

²⁰ Konsesi didefinisikan sebagai kesepakatan dimana Pemerintah memberikan hak kepada investor swasta untuk memberikan layanan tertentu di bawah kondisi kekuatan pasar yang besar. (Richard Labelle, *Pilihan Pendanaan TIK untuk Pembangunan*, (United Nations Asian and Pacific Training Centre for Information and Communication Technology for Development, 2007).

²¹ Menurut H. Salim HS definisi kontrak karya diatas perlu dilengkapi dan disempurnakan, yang diartikan kontrak karya adalah :”suatu perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan kontraktor asing semata-mata dan/atau merupakan patungan antara badan hukum asing dengan badan hukum domestik untuk melakukan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi dalam bidang pertambangan umum, sesuai jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak.²¹ Definisi ini merupakan definisi yang lengkap karena di dalam kontrak karya tidak hanya mengatur hubungan hukum antara para pihak, juga mengatur tentang obyek kontrak karya (Hukum Pertambangan di Indonesia, hal. 130).

1899, pola pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi dilakukan atas dasar kerja sama pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi antara Pemerintah Hindia Belanda dengan badan usaha swasta selaku kontraktor yang berdasarkan Pasal 5a *Indische Mijnwet*. Pola kerja sama itu dinamakan 5a *Contract* atau Kontrak 5a dengan masa berlaku 40 tahun.²²

Bertitik tolak pada wacana akan adanya perubahan bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas dan upaya untuk menentukan bentuk kerja sama yang ideal bagi Indonesia, maka penulis memilih judul “Mencari Bentuk Ideal Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia” sebagai judul tesis ini.

B. RUMUSAN PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di muka, maka penelitian ini akan difokuskan pada permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk kerja sama yang berlaku di dunia internasional dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi?
3. Di antara bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang ada, bentuk manakah yang ideal bagi Indonesia?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Penyusunan tesis ini mempunyai tujuan antara lain:

1. Untuk menjelaskan bagaimana pengaturan kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk membandingkan bentuk kerja sama apa saja yang berlaku di dunia internasional dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.
3. Untuk menentukan bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang ideal diterapkan di Indonesia.

²² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal 157.

Kegunaan/manfaat penulisan tesis ini adalah:

1. Memberi gambaran atau informasi secara mendalam mengenai bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi pada umumnya, yang pada akhirnya akan ditentukan bentuk kerja sama yang ideal diterapkan di Indonesia.
2. Membantu perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan perkembangan ilmu hukum pada khususnya tentang bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di dunia internasional dan di Indonesia.
3. Memberikan masukan kepada sektor energi dan sumber daya mineral mengenai bentuk kerja sama yang ideal dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia.

D. KERANGKA TEORITIS

Mengingat bentuk kerja sama yang akan digunakan erat kaitannya dengan konsep penguasaan oleh negara, maka tesis ini menggunakan konsep dan teori tentang fungsi dan penguasaan oleh negara. Hal ini mengingat terdapat amanat konstitusi bahwa sumber daya alam harus dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Seberapa besar penguasaan negara atas sumber daya alam, menentukan sejauh mana negara dapat mengelolanya untuk kesejahteraan warga.

W. Friedmann mengemukakan empat fungsi negara di dalam bidang ekonomi yaitu fungsi negara sebagai *provider* (penjamin) kesejahteraan rakyat, fungsi negara sebagai regulator (pengatur), fungsi negara sebagai *entrepreneur* (pengusaha) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui *state owned corporations* (BUMN) dan fungsi negara sebagai *umpire* (pengawas, wasit) untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor ekonomi termasuk perusahaan negara (*state corporation*).²³ Dalam konteks kegiatan usaha minyak dan gas bumi, Pemerintah menjadi regulator dan pengawas baik usaha hulu maupun hilir minyak dan gas bumi. Keterlibatan Pemerintah ini adalah dalam rangka menjamin perlindungan hak-hak warga negara akan sumber daya alam.

²³ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens and Sons, London, 1971, hal. 3.

Sementara itu, dengan perubahan rezim pengelolaan minyak dan gas bumi pasca UU Migas, Pertamina sebagai BUMN tidak lagi memiliki *priviledge*, namun sama kedudukan dengan kontraktor yang lain.

Menurut C. Van Vollenhoven, fungsi negara adalah sebagai penyelenggara kepentingan rakyat bukan sebagai penjaga malam dimana negara tidak boleh mengatur kepentingan-kepentingan individu²⁴. Untuk itu, Pemerintah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat bahkan juga menentukan kewajiban-kewajiban kepada rakyat sesuai dengan faham kesejahteraan yang dianut oleh negara. Tindakan-tindakan Pemerintah tersebut dilakukan dengan membuat keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata (pelayanan langsung)²⁵. Melalui produk legislasi dan regulasi seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri terkait, Pemerintah melaksanakan fungsi pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Perlu juga diperhatikan pendapat *founding father* negara tentang penguasaan negara, sebagaimana yang dikemukakan Prof. DR. Mr. Soepomo bahwa dikuasai negara: "...termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi ...". Dalam konteks penguasaan negara, DR. Mohammad Hatta menyatakan bahwa "...Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, ... menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris "*public utilities*" diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan Pemerintah..."²⁶

Minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan

²⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN-FHUI & CV. Sinar Bakti, 1988), hal. 36-37.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hal. 8.

²⁶ Mohammad Hatta, "*Pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33*", Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977.

kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.²⁷ Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.²⁸

Terkait dengan wacana perubahan bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, tesis ini juga akan membahas bentuk-bentuk kerja sama yang lain seperti kontrak karya. Kontrak karya merupakan kontrak yang dikenal dalam pertambangan umum. Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *work of contract*. Dalam pasal 10 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan umum, istilah yang lazim digunakan adalah perjanjian karya, tetapi dalam pelaksanaannya, istilah yang digunakan adalah kontrak karya. Dalam hukum Australia, istilah yang digunakan adalah *indenture, franchise agreement, state agreement or government agreement*.²⁹

Ismail Sunny mengartikan kontrak karya sebagai berikut : “Kerja sama modal asing dalam bentuk kontrak karya (*contract of work*) terjadi apabila penanaman modal asing membentuk satu badan hukum Indonesia dan badan hukum ini mengadakan kerja sama dengan satu badan hukum yang mempergunakan modal nasional.

Definisi ini ada kesamaan dengan definisi yang dikemukakan oleh Sri Woelan Aziz. Ia mengartikan kontrak karya adalah: ”suatu kerja sama di mana pihak asing membentuk suatu badan hukum Indonesia dan badan hukum Indonesia ini bekerja sama dengan badan hukum Indonesia yang menggunakan modal nasional”.³⁰

Sementara itu, Bagir Manan mengatakan apabila pengertian hak penguasaan negara dipahami secara umum, termasuk hal-hal di luar bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en*

²⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU Nomor 22 Tahun 2001, LN Nomor 136 Tahun 2007, TLN Nomor 4152, Ps. 4.

²⁸ Dalam bukunya (Hukum Pertambangan, hal. 18), Abrar Saleng menyatakan bahwa negara melalui Pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus, mengelola (*besturen, beheren*) dan mengawasi (*toezichhouden*) pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam.

²⁹ Sony Rospita Simanjuntak, *Tidak Aneh Bila Sistem Kontrak Pertambangan Lebih Disenangi PMA* (<http://www.mynerynews>, diakses 14 September 2009).

³⁰ Sri Woelan Aziz, *Aspek-aspek Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia*, (Surabaya: Citra Media, 1996), hal. 62.

besturen). Dalam kerangka pemahaman tersebut dapat dikatakan bahwa dalam penguasaan itu negara hanya melakukan *bestuurdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*.³¹

Black's Law Dictionary Book I mendefinisikan konsesi sebagai “*a government grant for specific privileges*”. Sedangkan *The New Grolier Webster International Dictionary of the English Language* mendefinisikan konsesi sebagai “*a right, privilege or franchise granted by a controlling authority to an individual organization or corporation to perform some special services or to conduct special sales activities within the limit of a larger enterprise*”. Adapun Denton Wilde Sapte dalam “*a Guide to Project Finance*” menyebutkan perjanjian konsesi sebagai “*An Agreement under which the grantor confers on the project company the right for the agreed period to exploit, develop, construct and operate for profit a facility or project*”.

Selanjutnya dalam buku terbitan ADB (*Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Ports Infrastructure*) mengartikan *concession* sebagai berikut : “*The combination of a capital lease along with the right to provide services using leased assets and a commitment to make specific investment to improve the quality and capacity of these services*”. Dalam definisi ini pemberian konsesi dikaitkan dengan adanya suatu proyek pembangunan sarana/prasarana tertentu (pembangunan baru, renovasi/modernisasi atau perluasan) yang dilakukan/dibiayai oleh penerima konsesi (*concessionaire*) dengan imbalan yang bersangkutan diberikan hak untuk mengoperasikannya secara komersial dalam jangka waktu tertentu yang disepakati bersama. Biasanya dalam jangka waktu yang relatif panjang yaitu 25-40 tahun karena memerlukan pembiayaan yang sangat besar.

Dari beberapa kerangka teori di atas, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh W. Friedmann dalam melakukan analisis mengingat teori ini secara komprehensif membahas fungsi negara di bidang ekonomi, yaitu untuk mengetahui bagaimana negara melakukan fungsinya dalam mengelola minyak dan gas bumi di Indonesia.

³¹ Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan Galian, Seminar Pertambangan LP-UNPAD dalam Abrar Saleng, *op.cit*, hal. 2-3.

E. METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah penelitian hukum normatif. Untuk melakukan pengumpulan data yang diperlukan dalam menyusun tesis ini, penulis melakukan *library research*, yaitu suatu cara memperoleh data melalui penelitian kepustakaan. Dalam penulisan tesis ini penulis mencari data dan keterangan-keterangan dengan membaca buku-buku, bahan kuliah, karya ilmiah, dan berbagai peraturan perundang-undangan, yang merupakan data sekunder yang diperlukan dalam penelitian.

Data dan informasi yang diperoleh selanjutnya akan diolah melalui proses analisis secara kualitatif. Salah satu tahap yang dilakukan adalah dengan membandingkan bentuk kerja sama yang berlaku di dunia internasional, masing-masing dengan kelebihan dan kekurangan. Pada akhirnya akan ditentukan bentuk kerja sama yang ideal diterapkan di Indonesia. Keseluruhan hasil analisis diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas mengenai pokok bahasan tesis ini. Untuk memperoleh kedalaman analisis, penulis juga akan melakukan wawancara dengan Biro Hukum dan Humas serta Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi - Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan pustaka (data sekunder) yang meliputi:³²

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terkait dengan penulisan tesis ini, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UU Migas, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 dan Nomor 20/PUU-V/2007 mengenai permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 22 Tahun 2008

³² Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006).

tentang Jenis-jenis Biaya Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama, serta peraturan terkait lainnya.

2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, risalah rapat pembahasan RUU Minyak dan Gas Bumi di DPR, hasil-hasil penelitian dalam bentuk jurnal hukum dan bahan lainnya yang terkait dengan penulisan tesis ini.

Bahan hukum sekunder berguna untuk dirujuk pertama-tama sebagai sumber guna meningkatkan mutu interpretasi atas hukum positif yang berlaku.³³

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (bahan acuan/rujukan bidang hukum dan di luar bidang hukum), antara lain surat kabar, majalah, internet, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya yang memperkaya informasi untuk tesis ini.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I mengenai pendahuluan, berisi latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II mengenai bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dalam lintasan sejarah yaitu sebelum lahir UU Migas serta bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi setelah lahir UU Migas.

Bab III menjelaskan pelaksanaan kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dengan berbagai kendalanya dan bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di dunia internasional.

Bab IV mengenai analisis terhadap bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi meliputi analisis terhadap bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang berlaku saat ini, analisis terhadap bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di dunia internasional serta

³³ Soetandyo Wignjosebroto dalam "Ragam-ragam Penelitian Hukum", *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 128.

bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang ideal diterapkan di Indonesia.

Bab V mengenai penutup, berisi kesimpulan dan saran terhadap permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini.

