

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut juga menjadi landasan kebijakan pertanahan dan dasar falsafah undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.<sup>1</sup>

Relevansi falsafah UUPA tersebut memiliki perbedaan yang tajam apabila dibandingkan dengan kenyataan di lapangan yang menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, tetapi disisi lain tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut sudah terbatas<sup>2</sup>, hal tersebut sejalan dengan adanya kebijakan pemerintah dalam rangka menyambut era industrialisasi, salah satu tujuannya adalah untuk menggerakkan perekonomian negara dengan cara menarik minat para penanam modal baik asing maupun dalam negeri untuk menanamkan modalnya diberbagai sektor industri termasuk juga industri minyak dan gas bumi.

---

<sup>1</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), hal. 40.

<sup>2</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2005), hal. 75.

Sektor industri minyak dan gas bumi sebagai salah satu sumber daya alam tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara dan memegang peranan penting dalam perekonomian nasional pemanfaatan dan pengelolaannya diharapkan dapat dilakukan dengan bijaksana sebagaimana ditegaskan dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai berikut:

“Mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang yang pengusahaannya diatur dengan Undang-undang”.<sup>3</sup>

Dari ketentuan tersebut jelaslah bahwa pemanfaatan berbagai sumber daya alam haruslah dilakukan dengan arif sehingga tujuan negara untuk mensejahterakan rakyatnya dapat tercapai, sebagaimana disebutkan juga dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Pasal 1 bahwa:

“Segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>4</sup>

Ketentuan-ketentuan tersebut menegaskan kembali peranan pemerintah dalam pemanfaatan sumber daya alam guna mendukung pembangunan di bidang ekonomi terutama di bidang produksi. Sebagai cabang produksi yang penting, pernyataan mengenai minyak dan gas bumi ini dinyatakan pula dalam konsideran Menimbang butir “b” dan “c” Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas

---

<sup>3</sup> Tim Pustaka Setia, *UUD 1945-GBHN-TAP-TAP MPR 1999-2004*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 1999), hal.77.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, UU No. 11 Tahun 1967, LN No. Tahun 1967, TLN No. 2831, Ps. 10 ayat (1).

Bumi untuk selanjutnya disebut dengan UU No. 22/2001 yang isinya menyatakan bahwa:

“Bahwa minyak dan gas bumi merupakan Sumber Daya Alam Strategis tidak terbaharukan yang dikuasai oleh Negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional, sehingga pengelolaannya harus dapat secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat berkelanjutan”<sup>5</sup>

Pengelolaan usaha migas terdiri dari dua tahapan yaitu usaha hulu yang mencakup kegiatan eksplorasi dan pengembangan lapangan serta produksi (eksploitasi) dan kegiatan usaha hilir yang mencakup pengolahan hasil produksi menjadi produk yang dapat dimanfaatkan langsung oleh konsumen.<sup>6</sup> Kegiatan eksplorasi bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang telah ditentukan sedangkan kegiatan eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi.

Kedua kegiatan tersebut banyak dihadapkan pada persoalan-persoalan dan tantangan secara teknis maupun finansial. Salah satu persoalan teknis yang dihadapi oleh perusahaan minyak dan gas bumi adalah dalam hubungannya dengan hak-hak atas tanah permukaan bumi. Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (2) UU No. 22/2001 bahwa:

“hak atas wilayah kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Indonesia, *Undang-undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 22 Tahun 2001, TLN No. 4152, Konsideran Menimbang butir “b” dan “c”.

<sup>6</sup> A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak Dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2009), hal. 3.

<sup>7</sup> *Op.Cit.*, Pasal 33 ayat (2).

Namun dalam prakteknya tetap harus dilakukan upaya penyelesaian dengan para pemegang hak atas tanah atau yang memakai tanah Negara di dalam wilayah kerja minyak dan gas bumi. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2) UU No. 22/2001 yaitu:

1. “Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap akan menggunakan bidang-bidang tanah hak atau tanah Negara di dalam wilayah kerjanya. Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Penyelesaian sebagaimana dimaksud di dalam ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah Negara.”<sup>8</sup>

Pengertian dari pasal 34 tersebut adalah untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan pihak-pihak pemilik atau pemegang hak atas tanah dan masyarakat pengguna tanah dari kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Agar kegiatan tersebut dapat terlaksana maka Badan Usaha/Badan Usaha sebagai kontraktor tetap terlebih dahulu melakukan kegiatan pengadaan tanah dengan mengikuti prosedur yang telah diatur dalam hukum pertanahan di Indonesia.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 36/2005 jo. Perpres No. 65/2006), yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki Pemerintah serta digunakan untuk kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat,<sup>9</sup> Pengadaan tanah yang dilakukan selain untuk pelaksanaan

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, Ps. 34 ayat (1) dan (2).

<sup>9</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres No. 36 Tahun 2005, Ps. 1 angka 5.

pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>10</sup>

Pada dasarnya apabila penguasa maupun pengusaha dalam hal ini adalah Badan Usaha/Badan Usaha Tetap sebagai Kontraktor memerlukan tanah untuk keperluan apapun maka cara untuk memperoleh tanah yang diperlukannya harus melalui jalan musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah hingga dicapai suatu kata sepakat antara kedua belah pihak.<sup>11</sup> Masyarakat pemegang hak atas tanah dan pemakai tanah di atas tanah Negara wajib memberikan ijin kepada kontraktor yang telah memiliki kontrak kerjasama pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksplorasi di atas tanah tersebut dengan terlebih dahulu menyelesaikan pemberian ganti rugi atas tanah yang digunakannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Para pihak dalam pengadaan tanah untuk industrialisasi sektor minyak dan gas bumi meliputi tiga pelaku utama di dalamnya yaitu pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pelaksana Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMIGAS), Pihak Kontraktor (Badan Usaha/Bentuk Usaha Tetap) berdasarkan Kontrak kerjasama dengan pemerintah/Badan Pelaksana usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMIGAS) yang juga memiliki fungsi sebagai pengawas kegiatan usaha hulu migas<sup>13</sup>, dan pemegang hak atas tanah yang dapat terdiri dari masyarakat setempat

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, Ps. 2 ayat (2).

<sup>11</sup> *Op.Cit.*, hal. 96.

<sup>12</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 35 Tahun 2004, LN No.1 23 Tahun 2004, TLN No. 4435, Pasal 62 ayat (2) dan Pasal 63 ayat (1).

<sup>13</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Migas Dan Gas Bumi*, PP No. 42 Tahun 2002, LN No. 81 Tahun 2002, TLN No. 4216, Pasal 10 dan 11.

sebagai pemegang hak milik atau bekas hak milik adat, departemen kehutanan sebagai pemegang hak pengelolaan, dan pemilik perkebunan.

Permasalahan dalam pengadaan tanah untuk usaha hulu Minyak dan Gas Bumi seringkali terjadi karena adanya berbagai status kepemilikan tanah yang pada umumnya tidak didukung oleh bukti-bukti kepemilikan secara tertulis, dan adanya tumpang tindih antara wilayah kerja minyak dan gas bumi dengan tanah yang berada dalam penguasaan instansi, badan swasta atau bada usaha pemerintah di sektor bukan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi seperti misalnya kehutanan, pertambangan umum, perhubungan, pertanian dan perkebunan, hal ini mempengaruhi bentuk pemberian kompensasi atau ganti rugi yang akan diberikan oleh Badan Usaha/Badan Usaha Tetap kepada pihak yang terkait.

Luas Wilayah kerja yang diberikan oleh Negara dalam hal ini adalah Direktorat Jendral Minyak dan Gas Bumi kepada Badan Usaha/Badan Usaha Tetap sebagai Kontraktor dapat meliputi daerah pemukiman penduduk, perkebunan ataupun kawasan hutan lindung. Ada kalanya pada saat pemberian Kontrak Kerja Sama terdapat wilayah kosong yang belum ditetapkan sebagai daerah kawasan hutan, akan tetapi dikemudian hari oleh Negara melalui Departemen Kehutanan menetapkan daerah tersebut sebagai kawasan hutan lindung, sehingga terjadilah tumpang tindih penguasaan atas tanah antar instansi pemerintah dan Badan Usaha lainnya<sup>14</sup>.

Berbagai kasus ganti rugi pembebasan tanah yang terjadi antara Badan Usaha/Badan Usaha Tetap sebagai kontraktor dengan masyarakat pemegang hak atas tanah pada umumnya bermuara pada perbedaan persepsi terhadap hak atas tanah dalam masyarakat beberapa tahun silam yang berakibat pada perbedaan besarnya ganti rugi menurut Badan Usaha/Badan Usaha Tetap sebagai kontraktor yang biasanya di bantu oleh aparat pemda setempat di satu pihak, berhadapan dengan

---

<sup>14</sup> Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, *Surat Keputusan Tentang Pedoman Tata Kerja Pengadaan Tanah*, KEP-0113/BP00000/2007/S0, Bagian Definisi angka 22.

warga masyarakat di lain pihak. Perbedaan pandangan ini mengakibatkan persengketaan tersebut menjadi masalah tersendiri bagi kedua belah pihak sehingga terkadang tidak dapat diselesaikan dengan tuntas dan berlarut-larut hingga beberapa tahun kemudian.

## **B. POKOK PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, dalam penulisan tesis ini penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan pengadaan tanah untuk kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi yang dilakukan oleh JOB Pertamina – HESS Jambi Merang memenuhi kriteria “untuk kepentingan umum” sebagaimana diatur dalam Perpres No. 36 /2005 jo Perpres No. 65/2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
2. Bagaimanakah penyelesaian konflik pertanahan antara Kontraktor dengan pemegang hak atas tanah dan instansi, atau badan usaha milik pemerintah di sektor bukan kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi dalam hal terjadi tumpang tindih berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
3. Bagaimanakah kepastian hukum mengenai status hak atas tanah yang telah dibebaskan oleh JOB Pertamina – HESS Jambi Merang dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Hulu Migas?

## **C. METODE PENELITIAN**

Dalam melakukan penelitian di bidang ilmu pengetahuan di kenal dua macam metode penelitian yaitu metode penelitian kepustakaan dan metode penelitian lapangan (empiris). Dimana tujuan dari kedua metode ini adalah mencari bahan-bahan atau data sebanyak mungkin agar dapat mendekati suatu kebenaran. Dalam

penulisan tesis ini penulis menggunakan metode penelitian lapangan dengan metode analisa kualitatif, yang didukung dengan penelitian kepustakaan. Penulis membatasi proses pengumpulan data primer pada masalah yang berkaitan dengan praktek pengadaan tanah yang telah dilakukan oleh Badan Usaha sebagai kontraktor penyelenggara Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi. Dalam memperoleh data primer tersebut penulis melakukan wawancara dengan nara sumber di Legal Unit perusahaan yang terlibat langsung dengan proses pengadaan tanah untuk kegiatan usaha hulu Minyak dan Gas Bumi di JOB Pertamina – HESS Jambi Merang sedangkan untuk membantu kegiatan pengumpulan data penulis memilih tipe penelitian evaluatif karena penulis memberikan penilaian dan analisis terhadap kegiatan atau program yang telah dilakukan oleh Badan Usaha tersebut<sup>15</sup>.

Adapun bahan pustaka atau data sekunder sebagai pendukung yang diteliti terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang dipergunakan untuk mencari landasan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah yang sesuai atau berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dipergunakan untuk mencari landasan teoritis dan memberikan penjelasan mengenai hukum primer seperti; hasil-hasil penelitian, buku-buku literatur, hasil seminar dan hasil karya dari kalangan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

---

<sup>15</sup> Sri Mamudji *et.al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, cet. 1 (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4.

#### D. **SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk dapat lebih memberikan gambaran pada pokok permasalahan yang akan diuraikan pada bab-bab berikut, maka penulis menguraikan dalam penulisan ini dengan sistematika sebagai berikut:

##### **BAB I       PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini berisi tinjauan umum mengenai latar belakang permasalahan penulisan tesis ini, pokok permasalahan, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

##### **BAB II       ANALISIS HUKUM KEGIATAN PENGADAAN TANAH YANG DILAKUKAN OLEH JOB PERTAMINA – HESS JAMBI MERANG       DIKAITKAN       DENGAN       PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 35 TAHUN 2004 TENTANG KEGIATAN HULU MINYAK DAN GAS BUMI.**

Dalam Bab ini akan memberikan gambaran secara teoritis dan mengetengahkan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pertanahan dan kegiatan hulu minyak dan gas bumi, serta peraturan-peraturan lain yang terkait. Selanjutnya dilakukan penganalisaan berdasarkan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang telah disajikan, di dalam rangka memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.

##### **BAB III      PENUTUP**

Dalam Bab ini berisikan jawaban atas permasalahan yang telah diuraikan dalam BAB I di atas serta memberikan saran-saran yang dianggap perlu.