

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional yang meningkat dan berkelanjutan.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan persetujuan bersama DPR RI Menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi. Antara lain dijelaskan pada pasal 1 point 2 disebutkan bahwa Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi. Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan

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

Kegiatan Usaha Hulu 1 dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana. Setiap Kontrak Kerja sama yang sudah ditandatangani harus diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Kontrak Kerja Sama wajib memuat paling sedikit ketentuan-ketentuan pokok yaitu :

- a. penerimaan negara;
- b. Wilayah Kerja dan pengembaliannya;
- c. kewajiban pengeluaran dana;
- d. perpindahan kepemilikan hasil produksi atas Minyak dan Gas Bumi;
- e. jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak;
- f. penyelesaian perselisihan;
- g. kewajiban pemasokan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri;
- h. berakhirnya kontrak;
- i. kewajiban pascaoperasi pertambangan;
- j. keselamatan dan kesehatan kerja;
- k. pengelolaan lingkungan hidup;
- l. pengalihan hak dan kewajiban;
- m. pelaporan yang diperlukan;
- n. rencana pengembangan lapangan;
- o. pengutamakan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri;

- p. pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat;
- q. pengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia

Industri Minyak dan Gas Bumi sudah dimulai sejak masa penjajahan zaman Kolonial Belanda. Berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang kegiatan Usaha Hulu Migas Pasal 78 bahwa seluruh barang barang dan peralatan yang secara langsung digunakan dalam Usaha hulu Migas yang dibeli Kontraktor menjadi milik/kekayaan Negara yang pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dan dikelola oleh Badan Pelaksana. Satuan Kerja Khusus Pelaksana kegiatan usaha Hulu Migas (SKK Migas) sebagai lembaga yang berfungsi untuk melakukan Pengawasan terhadap pelaksanaan Kontrak kerja sama (*Production Sharing Contract*) melaksanakan pengelolaan BMN yang berasal dari Kontraktor Kontrak kerja sama dengan maksud dan tujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara.

British Petroleum (BP) Indonesia adalah perusahaan raksasa baru di Papua. Perusahaan ini merupakan perusahaan MNC terbesar di Papua setelah PT. Freeport Indonesia. BP Telah Beroperasi di Indonesia Lebih dari 40 tahun, kini menjadi salah satu investor terbesar di Indonesia, dengan investasi kumulatif lebih dari USD 5 Milyar. British Petroleum di Indonesia Adalah operator minyak Bumi (Offshore Oil) dan Gas Terbesar, serta penyalur utama bagi kebutuhan gas alam domestik. Melalui pengembangan proyek tangguh, British Petroleum bermaksud memperkuat keberadaannya di Indonesia.

Proyek LNG Tangguh yang terletak di distrik Teluk Bintuni provinsi Papua Barat. Lokasi utama proyek itu terletak di pesisir selatan Teluk Berau, sebelah selatan semenanjung 'Kepala Burung' Papua Barat. Batas - batas distrik itu ditentukan pada tahun 2006 dan terdiri dari 11 kecamatan dan 97 desa. Luas daerah itu meliputi 18.658,00 km², dengan penduduk sebanyak 48.079 orang. Warga daerah itu adalah masyarakat adat Papua dan masyarakat dari luar Papua yang tinggal di sana karena program transmigrasi dari pemerintah juga penghuni lain. Masyarakat adat Papua di Teluk itu terdiri dari tujuh kelompok: Irarutu, Wamesa, Sebiar, Sumuri, Kuri, Soub, dan Moskona.. Kondisi geologi di Teluk itu cukup kaya akan mineral, minyak dan gas. Menurut BP, konsesi Tangguh memiliki hak atas 14,4 triliun kaki kubik cadangan gas yang telah terbukti, dengan cadangan yang mungkin ada sebesar 24 - 25 triliun kaki kubik.

Proyek LNG (Liquified Natural Gas) Tangguh di Teluk Bintuni adalah Proyek terkini dalam sejarah proyek eksploitasi Sumber Daya Alam di belahan Barat Pulau New Guinea. Bisa dikatakan bahwa proyek ini dianggap sangat penting karena membuka wilayah itu terhadap sebuah gelombang baru eksploitasi. Tangguh juga menarik perusahaan-perusahaan minyak dan Gas lainnya ke Papua. Kebutuhan Energi Dunia meningkatkan tekanan terhadap Masyarakat dan lingkungan di Papua. Skala Proyek LNG Tangguh berikut penghasilan yang diperoleh dari penjualan LNG ke pasar Asing semakin memperkuat tekanan ini.

Desa yang terkena dampak langsung proyek' yang merupakan sasaran program 'aksi komunitas' dan dana 'pembangunan' dari British Petroleum. Untuk dua tahun pertama, British Petroleum memberi warga desa pemukiman itu

penerangan listrik, air bersih, fasilitas kesehatan, dan makanan. Sekarang terdapat laporan bahwa sebagian warga, terutama nelayan dan petani, merasa bahwa mereka telah terbuang. Mereka tak lagi memiliki tanah adat untuk bertani, sementara perempuan desa yang biasa menangkap udang di pantai sekarang dilarang melakukannya. Fasilitas umum, seperti air bersih yang dulu melimpah, sekarang sering kali tidak ada. Listrik hanya tersedia di malam hari. Puskesmas yang didirikan British Petroleum lebih sering tutup daripada buka, karena dokter dan paramedis biasanya ada di kota Bintuni. Masalah lain yang telah terjadi sebagai aksi ketidakpuasan dan prokontranya masyarakat adat terhadap pihak perusahaan British Petroleum Indonesia. Tuntutan masyarakat adat pada tahap pernyataan sikap dan aksi tentang peninjauan kembali harga tanah yang dibebaskan dengan harga murah, yakni Rp. 15,-/m² dan mengenai status tanah tersebut bila masa produksi perusahaan sudah berakhir, serta tentang kejelasan penataan Desa Saengga dan pemukiman kembali bagi Warga Desa Tanah Merah yang akan dipindahkan ke Desa Saengga. Namun hingga usai aksi penyegelan tidak satupun kesepakatan yang dihasilkan antara pihak masyarakat adat dengan pihak British Petroleum Indonesia.

Untuk mengatasi permasalahan di atas, British Petroleum Indonesia membentuk suatu Panel Penasehat Independen Proyek Tangguh (TIAP) yang berfungsi untuk memberikan saran eksternal bagi para pengambil keputusan papan atas berkenaan dengan aspek Nonkomersial Proyek Liquefied Natural Gas (LNG) Tangguh. LNG Tangguh telah berkomitmen untuk fokus pada Masyarakat Asli, yang akan mempengaruhi sebagian besar aspek bisnis, mulai dari

perekrutan, pelatihan, pengembangan, serta proses produksi dan distribusi (pembelian) dan kegiatan investasi masyarakat di bidang kesehatan, beasiswa pendidikan dan mata pencaharian. Sebagai wujud dari komitmen ini, TSDP juga dirancang sebagai Rencana untuk Pengembangan Masyarakat Asli. Undang-undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua mendefinisikan Masyarakat Asli sebagai masyarakat yang berasal dari kelompok etnis Melanesia dan/atau mereka yang diterima dan diakui sebagai Masyarakat Asli oleh komunitas adat Papua setempat.

Keberlanjutan operasional didefinisikan sebagai operasi Tangguh Liquefied Natural Gas yang aman dan berkelanjutan yang dibina dengan hubungan yang baik, kerjasama konstruktif dan ikatan dengan pemangku kepentingan utama, khususnya masyarakat lokal dan pemerintah daerah. Praktik pengembangan lokal secara partisipatif dan bertanggung jawab adalah pembangunan daerah berdasarkan partisipasi masyarakat lokal dan tanggung jawab mereka untuk mencapai apa yang diinginkan. Praktik pengembangan lokal secara partisipatif membutuhkan mekanisme yang efektif bagi masyarakat, khususnya Masyarakat Asli di Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Teluk Bintuni, yang mempengaruhi keputusan, kebijakan, program dan sumber daya yang berdampak kepada mereka.

Program-program social yang akan dilaksanakan hasil kesepakatan dengan BP Indonesia antara lain :

1. Program Untuk Desa-desa Terkena Dampak Langsung (DAV)
 - a. Rencana Aksi Pembebasan Tanah dan Pemukiman Kembali (LARAP)

Dalam tahun-tahun sebelumnya panel memusatkan banyak perhatian akan LARAP, karena di dalamnya terdapat rincian Komitmen British Petroleum (BP) terhadap Masyarakat RAV (Desa yang terkena Dampak Pemukiman Kembali yang memang diidentifikasi oleh Proyek Tangguh Tanah Merah Baru, Saengga, dan Onar), yang pastilah akan terpengaruh oleh Proyek Liquefied Natural Gas (LNG) dan harus di selesaikan selambat-lambatnya tahun 2014. Setelah itu bantuan dan Proyek dalam RAV akan diintegrasikan ke dalam Program ISP yang lebih luas. Panel penasehat dan pemantauan pemukiman kembali, yang khusus dibentuk untuk mengawasi Komitmen LARAP.

1. Infrastruktur Jalan

Pembangunan jalan setapak dari tanah merah baru ke sekeliling fasilitas Liquefied Natural Gas untuk menyediakan akses ke tempat pencarian ikan di bagian timur fasilitas di manggosa. Jalan setapak dan penyediaan motor tempel adalah upaya yang di buat agar nelayan mendapatkan akses ke tempat pencarian ikan, Akses itu terganggu dengan adanya zona eksklusi keselamatan di sekeliling dermaga Proyek Liquefied Natural Gas (LNG).

2. Usaha Mikro dan Pengembangan Mata Pencaharian

Program pengembangan mata pencaharian mencakup semua DAV, seperti yang ditetapkan dalam AMDAL. Ini memang program yang penting, tetapi sekarang menjadi kian penting mengingat adanya demobilisasi yang terjadi diantara pekerja lokal. Jelas bahwa Proyek *Liquefied Natural Gas* Tangguh dalam tahap operasi tidak dapat menyediakan sumber pendapatan bagi sejumlah besar individu di wilayah Teluk Bintuni dan keterampilan pemasaran serta usaha tradisional harus dikembangkan. Untuk mencapai tujuan ini, British Petroleum dalam beberapa tahun belakang telah bekerja dengan yayasan Satu Nama dan Institut Pertanian Bogor (IPB). Kedua mitra pelaksana ini telah menunjukkan kreativitas dan fleksibilitas dalam usahanya mengembangkan program yang efektif.

3. Program Sosial Terpadu

Investasi British Petroleum dalam pendidikan dasar menengah sangat bermanfaat, meskipun belum banyak membuahkan hasil yang terukur. Selama beberapa Tahun yang lalu, prakarsa pendidikan yang utama adalah Kemitraan dengan British Council. Kegiatan difokuskan pada pendidikan dasar dan menengah di teluk Bintuni, termasuk upaya untuk meningkatkan kapasitas kantor pendidikan teluk Bintuni. Pada Tahun 2014, British Council menerbitkan evaluasi tengah tahunan bahwa beberapa aspek program pendidikan dasar di Teluk Bintuni Papua Barat, termasuk pelatihan guru, perencanaan pendidikan, dan pembuatan anggaran.

Pada Tahun 2014 British Petroleum bertanggung jawab hanya atas 60 Beasiswa untuk Mahasiswa Papua yang dibatasi untuk UNIPA (Universitas Negeri Papua), UNCEN (Universitas Negeri Cenderawasih) dan USTJ (Universitas Sains dan Teknologi Jayapura). Meskipun British Petroleum harus menanggung beban Administrasi yang lebih besar karena kemungkinan peralihan, namun jumlah beasiswa berkurang demikian drastis., British Petroleum harus berusaha untuk meningkatkan jumlah beasiswa untuk melanjutkan pendidikan di Perguruan Tinggi yang berkualitas di luar Papua, khususnya yang memiliki program teknis.

4. Kesehatan

Program kesehatan di tahun 2014, masyarakat beralih dari TCHU yang dikelola oleh British Petroleum ke LSM lokal yang baru dibentuk, Yayasan Anak Sehat Papua (ASP) oleh British Petroleum (BP) masih dicarikan tambahan donornya, pada awalnya berfokus menjalankan program kesehatan desa yang dibuat oleh TCHU, sementara TCHU bertindak sebagai pengawas untuk memastikan keberlanjutan dari beragam komponen program kesehatan, dengan model bisnis sosial yang berkelanjutan dan ringan biaya mirip dengan TCHU dan dasar pendanaan yang bervariasi, akan bekerja untuk dan dengan sektor swasta, Pemerintah dan agen donor untuk menyediakan layanan kesehatan.

ASP terus membuat kemajuan dalam hal pengendalian penyakit malaria Dengan mempromosikan dan memperluas penggunaan kios Desa yang inovatif dengan staf dari tenaga kesehatan setempat, yang menjual obat-obatan malaria yang murah dan mudah digunakan, ASP terus mengembangkan program

pengembangan usaha mikro kesehatan. Program ini dirancang agar tenaga-tenaga kesehatan lokal Papua dapat Mengobati malaria dengan efektif dan menyediakan layanan kesehatan dasar lainnya di Desa-desa terpencil.

Namun, pada kenyataannya berdasarkan hasil observasi peneliti di lapangan, pelaksanaan program-program sosial yang dilaksanakan oleh *Liquified Natural Gas* (LNG) Tangguh belum optimal. Untuk lebih jelasnya peneliti gambarkan dalam data tabel mengenai rencana dan realisasi program Sosial *Liquified Natural Gas* (LNG) Tangguh Pada Tahun 2014 di bawah ini :

Tabel 1.1
RENCANA DAN REALISASI PROGRAM SOSIAL *LIQUIFIED NATURAL GAS* (LNG) TANGGUH DI KABUPATEN TELUK BINTUNI PROVINSI PAPUA BARAT PADA TAHUN 2014

No	Kegiatan	Rencana	Realisasi
(1)	(2)	(3)	(4)
	Pembangunan Infrastruktur Teluk Bintuni	Rencana Tahun 2014 pembangunan akses jalan ke tempat pencarian ikan di bagian timur Teluk Bintuni	Baru terealisasi Tahun 2015.
	Usaha Mikro dan Pengembangan Mata Pencaharian	Peningkatan permodalanUMKM usaha pertanian, perkebunan,kehutanan, perikanan, peternakan dan industri rakyat melalui PNPM Mandiri, KUR, dan Respek Seluruh Kabupaten/Kota.	Minimnya Permodalan untuk KUKM yang disediakan oleh Koperasi
	Program Sosial Terpadu	- pelatihan guru, - perencanaan pendidikan, - pembuatan anggaran untuk wajar 9 tahun, untuk tingkat SD s.d SMU/SMK	Baru sampai tingkat SMP
	Program Kesehatan Desa	pengendalian penyakit malaria bagi Masyarakat Teluk Bentuni	Keterbatasan Tenaga kesehatan lokal Papua

(Sumber : Briteish Petroleum Indonesia Jakarta, 2015)

Berdasarkan data tabel 1.1 di atas, menunjukkan bahwa program sosial yang di laksanakan oleh *Liquified Natural Gas* (LNG) Tangguh Pada Tahun 2014 belum efektif. Hal tersebut tidak sesuai dengan apa yang sudah disepakati dalam Panel Penasehat Independen Proyek Tangguh (TIAP) dimana British Petroleum (BP) telah berkomitmen untuk memberi perhatian terhadap Masyarakat RAV (Desa yang terkena Dampak Pemukiman Kembali).

Indikasi-indikasi lain belum efektifnya Program Sosial LNG Tangguh antara lain

1. Infrastruktur Jalan : Pada Tahun 2014 Proyek LNG Tangguh belum berhasil menyelesaikan tahap Konstruksi fisik dalam pelaksanaan LARAP. Kewajiban
2. Usaha Mikro dan Pengembangan Mata Pencaharian : Kurangnya pelatihan dan bimbingan mengenai bisnis dan manajemen melalui program mata pencaharian
3. Program Pendidikan :
 - a. gagalnya pembentukan Dewan pendidikan yang berfungsi dengan baik pada tingkat Kabupaten, seperti yang dimandatkan oleh Pemerintah Indonesia di semua Kabupaten.
 - b. Kurangnya perhatian meliputi koordinasi dan komunikasi di antara pemangku kepentingan utama dalam bidang pendidikan di Bintuni.
 - c. Ketidakmampuan sekolah membangun perpustakaan
4. Kesehatan : Kurangnya Tenaga kesehatan lokal Papua yang dapat mengobati malaria dengan efektif dan menyediakan layanan kesehatan dasar lainnya di Desa-desa terpencil.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, peneliti berasumsi belum efektifnya program sosial LNG Tangguh di Kabupaten Teluk Bintuni tersebut

dipengaruhi oleh banyak faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Diantara banyak faktor yang mempengaruhi program sosial LNG Tangguh, peneliti berasumsi bahwa Pengawasan oleh SKK Migas sebagaimana dijelaskan dalam tugas pokok fungsinya pemerintah bertanggung jawab atas pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pengatur. Dalam pelaksanaan kegiatan usaha Hulu Pemerintah telah memberikan kewenangan kepada SKK Migas untuk mengawasi usaha tersebut. Dimana dalam jabaran Tugas Pokok dan Fungsi SKK Migas:

1. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
2. Melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
3. Mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk mendapatkan persetujuan;
4. Memberikan persetujuan rencana pengembangan selain sebagaimana dimaksud dalam poin sebelumnya;
5. Memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
6. Melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama; dan Menunjuk penjual minyak bumi dan/atau gas bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti tertarik untuk mengetahui dan meneliti lebih jauh permasalahan tersebut dan menuangkannya kedalam karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul :

“Pengaruh Pengawasan Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas Terhadap Eektivitas Program Sosial LNG (*Liquified Natural Gas*) Tangguh Di Kabupaten Teluk Bintuni Papua Barat (Studi Pada Briteish Petroleum Indonesia)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut : “Seberapa Besar Pengaruh Pengawasan Terhadap Eektivitas Program Sosial LNG (*Liquified Natural Gas*) Tangguh Teluk Bintuni Papua Barat ?.”

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengkaji Seberapa Besar Pengaruh Pengawasan Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas Terhadap Eektivitas Program LNG (*Liquified Natural Gas*) Tangguh Teluk Bintuni Papua Barat

Sedangkan Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Besarnya Pengaruh Pengawasan Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas Terhadap Eektivitas Program Sosial LNG (*Liquified Natural Gas*) Tangguh Teluk Bintuni Papua Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian adalah :

1. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan membawa manfaat untuk ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Pemerintahan pada khususnya dalam kajian Manajemen Pemerintahan Juga di harapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi tambahan untuk melakukan penelitian selanjutnya.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar masukan bagi SKK Migas untuk lebih meningkatkan pengawasan terhadap *Briteish Petroleum* Indonesia selaku penanggung jawab Program Sosial LNG (*Liquified Natural Gas*) Tangguh di Teluk Bintuni Papua Barat.