

3-23-2021

KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN SEKTOR HULU MIGAS DENGAN KONTRAK BAGI HASIL SPLIT YANG BERSIFAT LINTAS SEKTOR DAN IMPLEMENTASINYA TERHADAP PERTUMBUHAN INVESTASI DISEKTOR HULU MIGAS

Bunga Nostalgi
nostalgi87@gmail.com

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



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), [International Law Commons](#), and the [Oil, Gas, and Mineral Law Commons](#)

Recommended Citation

Nostalgi, Bunga (2021) "KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN SEKTOR HULU MIGAS DENGAN KONTRAK BAGI HASIL SPLIT YANG BERSIFAT LINTAS SEKTOR DAN IMPLEMENTASINYA TERHADAP PERTUMBUHAN INVESTASI DISEKTOR HULU MIGAS," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 22.
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/22>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN SEKTOR HULU MIGAS DENGAN KONTRAK BAGI HASIL SPLIT YANG BERSIFAT LINTAS SEKTOR DAN IMPLEMENTASINYA TERHADAP PERTUMBUHAN INVESTASI DI SEKTOR HULU MIGAS

Cover Page Footnote

Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU No. 7 Tahun 2007, LNRI No. 33 Tahun 2007, BNRI No. 4700. Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, PerPres No. 2 Tahun 2015, LNRI No. 3 Tahun 2015. Dirjen Migas KESDM, Rencana Strategis 2015-2019, Jakarta: KESDM, 2015. hal. 1. Bappenas, Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015-2019, Jakarta: 2017, hal. 41. Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta: MPR RI, 2002. Pasal 33. Dalam Indische Mijwet, para pihak yang mengusahakan migas diberikan hak yang dinamakan hak konsensi, dimana para pemegang hak memiliki kekuasaan atas bahan-bahan galian migas yang ditambangnya. Hal ini bertentangan dengan UUD 45 karena penguasaan atas bahan-bahan galian migas adalah Bingan negara. Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 44 Prp Tahun 1960, LNRI No. 133 Tahun 1960, TLNRI No. 2070. Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 22 Tahun 2001, LNRI No. 136, TLNRI No. 4152. Peraturan Pemerintah Tentang Kebijakan Energi Nasional, PP No. 79 Tahun 2014, LN No. 300 Tahun 2014. TLNRI No. 5609. Pasal 10. Badan Pusat Statistik, Perkembangan Ekspor dan Impor Indonesia Oktober 2018, (Berita Resmi Statistik No. 93/II/Th.XXI, 15 November 2018), https://www.bps.go.id/webs_ite/images/BRS-Exim -November- 2018 - ind .pug, diakses 10 Maret 2019. Dirjen Migas KESDM, Sejarah Penemuan Minyak di Dunia, <https://migas.esdm.go.id/post/read/Sejarah-Penemuan-Minyak-di-Dunia>, diakses 13 Maret 2019. PWC, Oil and Gas in Indonesia, "Investment and Taxation Guide", Jakarta: 2017, hal. 8. Biro Riset LM FEUI, Analisis Industri Minyak dan Gas di Indonesia, Jakarta: 2015, hal. 2. EOR adalah metode untuk memperoleh lebih banyak minyak setelah menurunnya proses produksi primer (secara alami) menggunakan energi alami yang berasal dari reservoir itu sendiri (natural reservoir drive), dan dapat dilakukan dengan tiga teknik utama yaitu melalui thermal recovery, gas injection, dan chemical injection. Di Indonesia, EOR sudah diterapkan oleh Chevron Pasific Indonesia di Lapangan Duri Utara yang telah selesai pada tahun 2009 dan mampu menambah produksi hingga 40 ribu bph, dan menyusul lapangan di Minas sejak akhir 2012, dan diperkirakan menghasilkan tambahan produksi minyak hingga 100 ribu bph. Sekretariat Dewan Energi Nasional, Outlook Energi Indonesia 2016, Jakarta: 2016, hal. 65. Abdul Nasir, Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia, Jakarta: Grasindo, 2014, hal. 78. KESDM, Renstra Migas 2015-2019, Jakarta: KESDM, 2015, hal. 8. Michael Agustinus, Lelang Blok Migas 2 Tahun Terakhir Gagal, Bagaimana Sekarang, <https://finance.detik.com/energi/d-3551573/lelang-blok-migas-2-tahun-terakhir-gagal-total-bagaimana-sekarang>, diakses 21 Maret 2019. Ashley Stedman and Kenneth P. Green, Global Petroleum Survey 2018, Canada: Fraser Institute, 2018, hal. 11. Ibid., hal. 2. Kenneth P Green, "Where is the most attractive for investment?", <https://www.ausimmbulletin.com/feature/where-is-the-most-attractive-for-investment/>, diakses 12 Maret 2019. Danang Sunyoto, Studi Kelayakan Bisnis, Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, 2014, hal. 45. Hasan, Madjedi, Pacta Sunt Servanda (Penerapan Asas "janji itu mengikat dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi"), Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2005, hal. 10. Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Penanaman Modal, UU No. 25 Tahun 2007, LNRI No. 67 Tahun 2007, TLNRI No. 4724, Ps. 1 angka 3. Peraturan Presiden Tentang Daftar Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Bidang Penanaman Modal, PerPres No. 44 Tahun 2016, LNRI No. 97 Tahun 2016, Lampiran III. Ariana Soemanto dan Annisa Ratnasari, 9 Fenomena Hulu Migas Indonesia, Jakarta: KESDM, 2017, hal 1-8. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split, PerMen ESDM No. 8 Tahun 2017, BNRI No. 116 Tahun 2017. Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split, PerMen ESDM No. 52 Tahun 2017, BNRI No. 1188 Tahun 2017. Prahoro Nurtjahyo, Menjawab Keraguan Terhadap Gross Split, Jakarta: KESDM, 2017, hal. 6. ESDM, "Prinsip Certainty, Simplicity, dan Efficiency buktikan Gross Split

Semakin Diminati”, <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/prinsip-certainty-simplicity-dan-efficiency-buktikan-gross-split-semakin-diminati>, diakses 20 September 2019. Ketentuan mengenai pengembalian biaya operasi dan biaya produksi diatur dalam Pasal 56 ayat (2) dimana dijelaskan bahwa “Kontraktor mendapatkan pengembalian atas biaya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi setelah menghasilkan produksi komersial, berdasarkan persetujuan SKK Migas” Hanya akan ada satu pemenang lelang migas, diakses dari <https://industri.kontan.co.id/news/hanya-akan-ada-satu-pemenang-lelang-migas>, pada tanggal 5 Mei 2019. Wawancara dengan Anas Pradipta Staf Ahli Wakil Menteri ESDM, dilakukan tanggal 19 Juli 2019 di Kantor Pusat ESDM. Wawancara dengan Jaffee Arizona Suardin Deputi Perencanaan SKK Migas, tanggal 5 Agustus di Kantor Pusat SKK Migas Jakarta. Wawancara dengan Julius Wiranto Kepala Divisi Program SKK Migas, tanggal 5 Agustus di Kantor Pusat SKK Migas Jakarta. ENI Indonesia merupakan K3S pertama yang melakukan perubahan kontrak terminasi dari PSC cost recovery menjadi PSC gross split terkait pengelolaan Blok East Sepinggan Lapangan Merakes. ENI Indonesia menandatangani PSC cost recovery pada tanggal 20 Juli 2012 dan masa berlaku kontrak hingga 19 Juli 2042. Penandatanganan perubahan kontrak tahap eksploitasi menjadi PSC gross split dilakukan pada tanggal 11 Desember 2018. Bagi hasil yang diterima ENI Indonesia atas pengelolaan Blok East Sepinggan Lapangan Merakes dengan skema gross split adalah 67% untuk minyak dan 72% untuk gas. Skema Gross Split Membuat Perhitungan Bagi Hasil Lebih Akurat, diakses dari: <https://www.dunia-energi.com/skema-gross-split-membuat-perhitungan-bagi-hasil-lebih-akurat/>, pada tanggal 5 Mei 2017. Sejarah Baru, Ada KKKS minta perubahan cost recovery menjadi gross split, diakses dari <https://industri.kontan.co.id/news/sejarah-baru-ada-kkks-minta-perubahan-cost-recovery-menjadi-gross-split>, pada tanggal 5 Mei 2019. Agung Pribadi, Per Feb 2019, 40 KKS Gunakan Skema Gross Split, diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/per-februari-2018-40-kkks-gunakan-skema-gross-split>, pada tanggal 5 Mei 2019. Ini Capaian Migas Tahun 2018, diakses dari: <https://migas.esdm.go.id/post/read/ini-capaian-subsektor-migas-tahun-2018>, pada tanggal 30 Maret 2019. SKK Migas, Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2018, (Jakarta: SKK Migas, 2019), hal. 24. Ibid., hal. 36.

KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN SEKTOR HULU MIGAS DENGAN KONTRAK BAGI HASIL SPLIT YANG BERSIFAT LINTAS SEKTOR DAN IMPLEMENTASINYA TERHADAP PERTUMBUHAN INVESTASI DI SEKTOR HULU MIGAS

Bunga Nostalgi

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
nostalgi87@gmail.com

Abstrak

Pada tahun 2017 Pemerintah Indonesia melakukan perubahan terhadap sistem Kontrak Bagi Hasil Migas (KBH), dari KBH *cost recovery* menjadi KBH *gross split*. Perubahan KBH dengan skema *gross split* diharapkan menjadi solusi atas menurunnya tingkat investasi hulu migas serta meningkatkan pendapatan negara. Melalui Permen ESDM No.8/2017 *gross split* diberlakukan. Perubahan mendasar pada KBH *gross split* adalah tidak adanya *cost recovery*, adanya *base split* dan komponen variable dan komponen progresif sebagai penyesuaian bagi hasil, pengadaan barang dan jasa dilakukan sendiri oleh Kontraktor tanpa persetujuan SKK Migas, serta persetujuan *Plan Of Development (POD)* yang tidak lebih dari 1 bulan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepastian hukum dalam pemberlakuan KBH *gross split* yang bersifat lintas sektor dan implementasinya terhadap investasi, dengan menggunakan metode penelitian normatif melalui *library research* dan wawancara kepada pelaku usaha. Dari hasil penelitian diketahui bahwa kepastian hukum dalam KBH *gross split* sudah ada namun masih terdapat kendala-kendala, dan terhadap investasi KBH *gross split* terbukti dapat menaikkan investasi hulu migas namun belum dapat memperbaiki iklim investasi hulu migas secara keseluruhan.

Kata kunci: KBH *gross split*, investasi, hulu minyak dan gas bumi

Abstract

In early 2017, Indonesia establish a new form of Production Sharing Contract (PSC). from PSC *cost recovery* to PSC *gross split*. PSC *gross split* is expected to be a solution to the decline upstream oil and gas investment level, and to increase state revenues. Through ESDM Regulation No. 8/2017 PSC *gross split* was applied. The basic term by PSC *gross split* are there's no *cost recovery*, *base split*, *component variable* and *component progresif* as a compliance of profit sharing adjustments, self procurement by the contractor without SKK Migas approval, and Plan Of Development (POD) approval less than one month. This study aims to determine the legal certainty in the implementation of KBH *gross split* which is cross-sectoral and its implementation of investment, using normative research methods through library research and interviews with business actors. From the research results it is known that legal certainty in the KBH *gross split* already exists but there are still constraints, and the KBH *gross split* investment is proven to be able to increase the upstream oil and gas investment but has not been able to improve the overall upstream oil and gas investment climate.

Keyword; PSC *gross split*, investment, upstream oil and gas

I. PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN),¹ terdapat 4 (empat) tahap pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), untuk RPJMN tahun 2015-2019 yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015² dengan skala prioritasnya adalah memantapkan pembangunan secara menyeluruh dengan menekankan pembangunan keunggulan kompetitif perekonomian yang berbasis sumber daya alam yang tersedia, sumber daya manusia yang

¹Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*, UU No. 7 Tahun 2007, LNRI No. 33 Tahun 2007, BNRI No. 4700.

²Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, PerPres No. 2 Tahun 2015, LNRI No. 3 Tahun 2015.

berkualitas serta kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi.³ Dalam kebijakan investasi di RPJMN 2015-2019, salah satunya berfokus kepada perbaikan neraca transaksi modal dan finansial yang bersumber dari penanaman modal asing (*Foreign Direct Investment/FDI*) ke Indonesia, adapun arah kebijakan untuk menciptakan iklim investasi dan iklim usaha ditingkat pusat dan tingkat daerah yang lebih berdaya saing dengan strategis antara lain:⁴

1. Meningkatkan kepastian hukum terkait investasi dan usaha
2. Menyederhanakan prosedur perizinan investasi dan usaha
3. Mengembangkan layanan investasi
4. Memberikan insentif dan fasilitasi investasi
5. Melakukan penataan peraturan pertanahan
6. Meningkatkan iklim ketenagakerjaan yang lebih kondusif.

Indonesia memiliki sumber daya alam yang potensial yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan nasional, salah satunya adalah minyak dan gas bumi (migas). Migas merupakan salah satu sumber energi yang berasal dari fosil dan merupakan sumber energi yang tak terbarukan, yang artinya sumber energi ini dapat habis sehingga harus dikelola dengan baik. Dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) mengatur dengan jelas hak negara atas kekayaan alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵ Sebelum Indonesia merdeka pengaturan mengenai sektor migas diatur dalam *Indische Mijnwet*⁶ namun karena bertentangan dengan UUD 45 maka dirubah dengan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (UU No.44 Prp/1960).⁷ Pada UU No. 44 Prp/1960 pengaturan antara pertambangan mineral batu bara dan migas tidak ada pemisahan. Baru pada tahun 2001, pertambangan migas memiliki pengaturan tersendiri yaitu melalui Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas).⁸

Landasan filosofis terbentuknya UU Migas mengacu pada amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 dengan penekanan bahwa penyelenggaraan usaha migas harus berdaya guna, berdaya saing tinggi dan berkelanjutan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan, menjamin efisiensi dan efektifitas tersedianya migas sebagai sumber energi maupun bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat serta pendapatan negara. Baik di dalam UU No. 44 Prp/1960 dan UU Migas dijelaskan bahwa Negara adalah pemegang kuasa pertambangan tertinggi. Namun pada penyelenggaraanya terdapat perbedaan, pada UU No.44/Prp/1960 penyelenggara kuasa pertambangan diberikan kepada Perusahaan Negara, sedangkan pada UU Migas penyelenggara kuasa pertambangan diberikan kepada pemerintah. Dalam melaksanakan penyelenggaraan kuasa pertambangan, pemerintah dalam hal ini diwakilkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), sehingga segala kebijakan dan perizinan yang berhubungan dengan sektor migas dilaksanakan oleh KESDM.

Mengingat pentingnya keberadaan sumber daya alam migas sebagai salah satu sumber

³Dirjen Migas KESDM, *Rencana Strategis 2015-2019*, Jakarta: KESDM, 2015. hal. 1.

⁴Bappenas, *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015-2019*, Jakarta: 2017, hal. 41.

⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: MPR RI, 2002. Pasal 33.

⁶Dalam *Indische Mijnwet*, para pihak yang mengusahakan migas diberikan hak yang dinamakan hak konsensi, dimana para pemegang hak memiliki kekuasaan atas bahan-bahan galian migas yang ditambangnya. Hal ini bertentangan dengan UUD 45 karena penguasaan atas bahan-bahan galian migas adalah Bingan negara.

⁷Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 44 Prp Tahun 1960, LNRI No. 133 Tahun 1960, TLNRI No. 2070.

⁸Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 200 1, LNRI No. 136, TLNRI No. 4152.

energi dan motor penggerak pembangunan, maka pengelolaannya harus dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan berbagai perkembangan strategis baik ditingkat nasional maupun internasional. Paradigma pengelolaan energi tahun 2014 sampai dengan tahun 2050 yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Energi Nasional (PP KEN) adalah menjadikan energi sebagai modal pembangunan nasional. Salah satu arah kebijakan utama energi nasional adalah ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional, yang diwujudkan dengan melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. meningkatkan eksplorasi sumber daya, potensi dan/atau cadangan terbukti energi, baik dari jenis fosil maupun energi baru dan energi terbarukan;
- b. meningkatkan produksi energi dan sumber energi dalam negeri dan/atau sumber luar negeri;
- c. meningkatkan keandalan sistem produksi, transportasi dan distribusi penyediaan energi;
- d. mengurangi ekspor energi fosil secara bertahap terutama gas dan batu bara serta menetapkan batas waktu untuk memulai menghentikan ekspor;
- e. mewujudkan keseimbangan antara laju penambahan cadangan energi fosil dengan laju produksi maksimum; dan
- f. memastikan terjaminnya daya dukung lingkungan hidup untuk menjamin ketersediaan sumber energi air dan panas bumi.⁹

Ketersediaan energi untuk memenuhi kebutuhan nasional merupakan salah satu indikator bahwa Indonesia memiliki ketahanan energi. Namun hal ini belum dapat terwujud, karena untuk mencukupi kebutuhan nasional per hari akan migas pemerintah masih melakukan impor. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh KESDM pada tahun 2018 angka kebutuhan minyak nasional perhari adalah 1.600.000 barrel, sedangkan lifting minyak bumi kurang lebih 800,000 barrel perhari, defisit inilah yang mengakibatkan pemerintah mau tidak mau harus melakukan impor. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) impor minyak dan gas bumi sampai dengan Oktober 2018 mencapai US\$ 29,81 miliar.¹⁰

Melihat kembali perusahaan minyak bumi di Indonesia sudah lebih dari 100 (seratus) tahun, dimulai dari eksplorasi dan pengeboran minyak pertama di tahun 1871 di Majalengka¹¹ dan hingga saat ini kegiatan eksplorasi dan eksploitasi masih terus dilakukan guna mencari cadangan baru. Sekitar 75% (tujuh puluh lima persen) kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas bumi berada di barat Indonesia, 4 (empat) terbesar berada di Sumatera, Laut Jawa, Kalimantan Timur, dan Natuna, dan untuk gas berada di Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, dan Natuna.¹² Laju penemuan cadangan dibandingkan dengan produksi atau *Reserve Replacement Ratio* (RRR) sejak tahun 2010-2014 sekitar 50% yang artinya Indonesia lebih banyak memproduksi minyak bumi dibandingkan menemukan cadangan minyak. Terakhir penemuan cadangan minyak besar adalah lapangan Banyu-Urip Blok Cepu. Perkembangan produksi minyak bumi selama 10 tahun terakhir menunjukkan kecenderungan menurun, yaitu dari 287,30 juta barel per tahun atau sekitar 800 ribu barel perhari pada tahun 2006 dan menjadi sekitar 251,87 juta barel per tahun atau sekitar 690 ribu barel per hari di tahun 2015.

⁹Peraturan Pemerintah Tentang Kebijakan Energi Nasional, PP No. 79 Tahun 2014, LN No. 300 Tahun 2014.TLNRI No. 5609. Pasal 10.

¹⁰Badan Pusat Statistik, *Perkembangan Ekspor dan Impor Indonesia Oktober 2018*, (Berita Resmi Statistik No. 93/II/Th.XXI, 15 November 2018), https://www.bps.go.id/webs_ite/images/BRS-Exim_-November-2018_-ind_pug, diakses 10 Maret 2019.

¹¹Dirjen Migas KESDM, *Sejarah Penemuan Minyak di Dunia*, <https://migas.esdm.go.id/post/read/Sejarah-Penemuan-Minyak-di-Dunia>, diakses 13 Maret 2019.

¹²PWC, *Oil and Gas in Indonesia, "Investment and Taxation Guide"*, Jakarta: 2017, hal. 8.

Peningkatan konsumsi BBM di dalam negeri dan penurunan produksi minyak bumi telah menyebabkan ekspor minyak bumi menurun, sebaliknya impor minyak bumi dan BBM terus meningkat. Kondisi tersebut mengakibatkan naiknya rasio ketergantungan impor, rata-rata meningkat dari 35% (tiga puluh lima persen) pada tahun 2007 menjadi 44% di tahun 2015. Sebagai energi tak terbaru kan produksi sumur-sumur migas yang telah beroperasi lama pasti akan mengalami penurunan, dengan *natural decline rate* sekitar 12% (dua belas persen) pertahun.¹³ Namun sejak tahun 2004 pemerintah berupaya menerapkan teknologi *Enhanced Oil Recovery* (EOR)¹⁴ pada sumur-sumur tersebut sehingga *decline rate* dapat ditekan menjadi sekitar 3% (tiga persen).

Selain sifat alami dari migas yang mempengaruhi produksi, terdapat faktor lain yang secara tidak langsung mempengaruhi yaitu menurunnya daya tarik investasi sehingga belum ada penemuan cadangan atau sumber baru, tumpang tindih pemakaian lahan dengan kegiatan lain sehingga produksi migas menjadi tertunda dan lebih lama dari waktu yang telah direncanakan, belum tersedianya infrastruktur. Pada sisi konsumsi dihadapkan pada rendahnya efisiensi penggunaan bahan bakar minyak (BBM) serta tuntutan regulasi lingkungan akan emisi yang lebih bersih. Apabila dengan kondisi tersebut tidak dilakukan langkah perubahan pada sektor migas, maka ketahanan energinasional menuju krisis.¹⁵

Kegiatan pengelolaan sektor hulu migas memiliki ciri-ciri pokok yaitu padat modal, padat resiko, menggunakan teknologi tinggi serta SDM yang professional. Salah satu resiko tinggi dalam kegiatan hulu migas adalah pada tahap eksplorasi peluang kegagalan dalam penemuan cadangan atau *dry hole* masih sangat besar. Selama periode 2010-2014 dari 494 sumur eksplorasi yang dikerjakan, hanya 153 sumur yang disyalir menemukan cadangan atau sweeps *ratio* penemuan cadangan migas di Indonesia sekitar 31%.

Dikarenakan saat ini Indonesia masih belum mampu melaksanakan sendiri penyelenggaraan kegiatan migas, maka investasi menjadi salah satu pilihan yang harus dilakukan. Kerjasama pemerintah dengan pihak swasta dalam pengelolaan migas diwujudkan dalam bentuk Kontrak Kerja Sama (KKS) migas, dengan menggunakan sistem bagi hasil dengan skema *cost recovery* atau dikenal dengan Kontrak Bagi Hasil (KBH) *cost recovery*. *Cost recovery* adalah pengembalian biaya eksplorasi dan eksploitasi migas dari pemerintah kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama (K3S), *cost recovery* dibayarkan dalam bentuk produksi migas yang dinilai dengan *Weighted Average Price*, yaitu harga rata-rata tertimbang dihitung berdasarkan nilai lifting selama satu tahun dibagi dengan jumlah satuan lifting selama periode yang sama.¹⁶

Melihat investasi di hulu migas dengan KBH *cost recovery* pada periode 2010-2014 telah ditandatangani Kontrak Kerja Sama (KKS) Wilayah Kerja (WK) migas sebanyak 116 KKS yang terdiri dari 81 KKS Migas Konvensional dan 35 KKS migas non-konvensional (34 KKS *Coal Bed Methane/CBM* dan 1 KKS *Shale Gas*).¹⁷ Namun pada tahun 2015-2016 investasi migas mengalami keterpurukan dimana lelang blok migas yang dilakukan oleh KESDM mengalami kegagalan atau tidak laku (tidak ada penandatanganan kontrak sama sekali).¹⁸ Dengan tidak

¹³Biro Riset LM FEUI, *Analisis Industri Minyak dan Gas di Indonesia*, Jakarta: 2015, hal. 2.

¹⁴EOR adalah metode untuk memperoleh lebih banyak minyak setelah menurunnya proses produksi primer (secara alami) menggunakan energi alami yang berasal dari reservoir itu sendiri (*natural reservoir drive*), dan dapat dilakukan dengan tiga teknik utama yaitu melalui *thermal recovery*, *gas injection*, dan *chemical injection*. Di Indonesia, EOR sudah diterapkan oleh Chevron Pasific Indonesia di Lapangan Duri Utara yang telah selesai pada tahun 2009 dan mampu menambah produksi hingga 40 ribu bph, dan menyusul lapangan di Minas sejak akhir 2012, dan diperkirakan menghasilkan tambahan produksi minyak hingga 100 ribu bph.

¹⁵Sekretariat Dewan Energi Nasional, *Outlook Energi Indonesia 2016*, Jakarta: 2016, hal. 65.

¹⁶Abdul Nasir, *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2014, hal. 78.

¹⁷KESDM, *Renstra Migas 2015-2019*, Jakarta: KESDM, 2015, hal. 8.

¹⁸Michael Agustinus, *Lelang Blok Migas 2 Tahun Terakhir Gagal, Bagaimana Sekarang*,

lakunya lelang blok-blok migas tersebut, maka tidak ada penemuan cadangan migas baru, dan mengindikasikan bahwa investasi migas di Indonesia sudah tidak menarik lagi. Hal ini sangat disayangkan, dimana Indonesia merupakan Negara yang memiliki cadangan migas terbesar yaitu sebesar 21,92 *billion barrel of oil equivalent* (setara miliar barel minyak), seharusnya dengan kondisi yang kaya akan migas Indonesia menjadi tujuan investasi perusahaan-perusahaan migas.¹⁹

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *Global Petroleum Survey 2018*, dalam hal investasi khususnya disektor eksplorasi dan produksi migas, *policy preceptionindex* (PPI) Indonesia sebesar 47,16, berada di posisi ke 71, dan termasuk kedalam 10 Negara yang kurang diminati dalam berinvestasi.²⁰ PPI adalah sebuah nilai yang mengukur ketertarikan investor asing untuk berinvestasi di suatu negara, yaitu berdasarkan iklim, resiko politik, pajak produksi, dan kualitas infra struktur.²¹ Menurut penelitian tersebut, salah satu penyebab paling dominan adalah regulasi yang seringberubah-ubah, sehingga tidak ada kepastian hukum.

Terdapat 7 aspek yang perlu dinilai dalam investasi, aspek-aspek tersebut antara lain: aspek hukum, aspek lingkungan, aspek pasardan pemasaran, aspek keuangan, aspek teknis dan teknologi, aspek manajemen dan sumber daya manusia, dan aspek politik, ekonomi, sosial.²² Dalam menarik investasi pemerintah harus memberikan kepastian berusaha jangka panjang, karena sebelum melakukan investasi insvestor terlebih dahulu melakukan analisa atas biaya yang akan dikeluarkan dan keuntungan yang akan didapatkan dan bagaimana regulasi di suatu negara. Jika regulasi yang dijadikan dasar awal dalam melakukan investasi berubah, maka perhitungan bisnis investor juga pasti akan berubah.

Masalah kepastian hukum menimbulkan pertanyaan bagi para K3S, mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan yang diundangkan memicu benturan-benturan dengan mengikis persyaratan komersial KKS antara K3S dengan pemerintah atau BUMN, yang dalam arti mengurangi hak-hak K3S secara finansial yang telah disepakati dalam KKS.²³ Seperti pengaturan perpajakan, penggunaan tata ruang lahan, dan prosedur perizinan baik dipusat dan daerah.

Bila dilihat dari sumber dananya penanaman modal di sektor migas didominasi oleh Penanaman Modal Asing (PMA). Pengaturan mengenai PMA diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UU PM), yang dimaksud PMA adalah penanaman modal yang berasal dari asing dapat berupa modal asing sepenuhnya maupun berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.²⁴ Demi menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan dan efisiensi terhadap keberadaan penanam modal asing dalam Pasal 7 UU PM dinyatakan bahwa Pemerintah tidak akan melakukan nasionalisasi atau pengambilan hak kepemilikan penanaman modal, namun dalam hal terjadi nasionalisasi maka pemerintah akan memberikan kompensasi.

Selain memberikan kemudahan kepada para PMA, undang-undang memberikan batas

<https://finance.detik.com/energi/d-3551573/lelang-blok-migas-2-tahun-terakhir-gagal-total-bagaimana-sekarang>, diakses 21 Maret 2019.

¹⁹Ashley Stedman and Kenneth P. Green, *Global Petroleum Survey 2018*, Canada: *Fraser Institute*,2018, hal. 11.

²⁰*Ibid.*, hal. 2.

²¹Kenneth P Green, "Where is the most attractive for investment?", <https://www.ausimmbulletin.com/feature/where-is-the-most-attractive-for-investment/>, diakses 12 Maret 2019.

²²Danang Sunyoto, *Studi Kelayakan Bisnis*, Yogyakarta: *Center of Academic Publishing Service*, 2014, hal. 45.

²³Hasan, Madjedi, *Pacta Sunt Servanda* (Penerapan Asas "janji itu mengikat dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi?"), Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2005, hal. 10.

²⁴Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penanaman Modal*, UU No. 25 Tahun 2007, LNRI No.67 Tahun 2007, TLNRI No. 4724, Ps. 1 angka 3.

berusaha kepada PMA dengan tujuan agar penanam modal dalam negeri dapat bersaing dengan perusahaan asing. Hal tersebut diwujudkan dalam Daftar Negatif Investasi (DNI). DNI adalah salah satu alat kebijakan pemerintah yang mengatur kendali investasi, dimana diatur prosentase kepemilikan saham asing pada kegiatan usaha di Indonesia. Pengusahaan migas merupakan bidang usaha investasi yang terbuka untuk asing, berikut syarat kepemilikan asing pada bidang usaha migas:²⁵

Table 1.1 DNI Bidang Usaha Migas Tahun 2016

Bidang Usaha	Persyaratan
Jasa Kontruksi Migas : Platform	PMA maksimal 75%
Jasa Konstruksi Migas : Tangki Spherical	PMA maksimal 49%
Jassa Konstruksi Migas : Instalasi PipaPenyalur di Laut	PMA maksimal 49%
Jasa survei migas, geologi, dan geofisika	PMA maksimal 49%
Jasa Survei migas di laut	PMA maksimal 75%

Sumber: BKPM, diolah 2019

Berdasarkan DNI diatas, maka keterbukaan investasi asing pada bidang usaha migas cukup besar. Namun hal ini tetap saja belum mampu mendorong investasi migas. Melihat hal tersebut berbagai upaya dilakukan Pemerintah untuk mereformasi sektor hulu migas agar dapat kembali menarik invetasi, salah satunya adalah dengan mengeluarkan kebijakan perubahan KBH skema *cost recovery* menjadi KBH skema *gross split*. KESDM melalui Wakil Menteri Achandra Tahar mengklaim bahwa KBH dengan skema *grosssplit* adalah salah satu cara agar sektor migas menarik untuk investasi. Beberapa alasan pemerintah melakukan Perubahan KBH *Cost Recovery* ke *Gross Split* antara lain:²⁶

1. Ketidakpastian akibat harga minyak
2. Hasil survey independen lembaga internasional yang kurang memuaskan
3. Penurunan sumbangan migas terhadap penerimaan negara
4. Menurunnya cadangan migas,
5. Lesunya eksplorasi migas
6. Penurunan produksi migas
7. Panjangnya prosedur pengelolaan migas
8. Besarnya *cost recovery* dari pada hasil lifting migas

KBH skema *gross split* mulai diberlakukan pada tahun 2017 melalui Peraturan Menteri ESDM No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Permen ESDM No. 8/2017)²⁷ yang diundangkan pada tanggal 16 Januari 2017 dan dilakukan perubahan pada bulan Agustus 2017 melalui Peraturan Menteri ESDM No. 52 Tahun 2017 Tentang Perubahan Permen No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Permen ESDM No.

²⁵Peraturan Presiden Tentang Daftar Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Bidang Penanaman Modal, PerPres No. 44 Tahun 2016, LNRI No. 97 Tahun 2016, Lampiran III.

²⁶Ariana Soemanto dan Annisa Ratnasari, 9 *Fenomena Hulu Migas Indonesia*, Jakarta: KESDM, 2017, hal 1-8.

²⁷Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, PerMen ESDM No. 8 Tahun 2017, BNRI No. 116 Tahun 2017.

52/2017).²⁸ *Gross split* merupakan skema bagi hasil berdasarkan hasil kotor tanpa mekanisme *cost recovery*, selain itu pada *gross split* K3S diperkenankan melakukan pengadaan jasa sendiri tanpa perizinan SKK Migas. *Gross split* menawarkan penyederhanaan proses yang efektif dan efisien dibandingkan *cost recovery*.

Pengaturan mengenai sektor hulu migas bersifat lintas sektor karena tidak hanya berhubungan dengan sektor energi di KESDM namun bersinggungan dengan Kementerian lain seperti Kementerian Keuangan mengenai ketentuan perpajakan, Kementerian Lingkungan Hidup mengenai dampak yang ditimbulkan dari kegiatan eksplorasi dan eksploitasi terhadap lingkungan, sektor pertanahan terkait perizinan penggunaan lahan. Dengan banyaknya sektor yang terkait maka diperlukan sinkronisasi antar sektor dalam pengaturan hulu migas, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih wewenang antar pengaturan instansi yang satu dengan instansi lain yang saling berkaitan. Dalam mencapai pembangunan hukum yang pasti, sektor kegiatan yang bersifat lintas sektor harus dilandasi oleh kepentingan lintas sektor bukan kepentingan masing-masing sektor.

Sebagai suatu kebijakan baru di sektor hulu migas, *gross split* harus didukung dengan peraturan perundang-undangan yang melandasi kepentingan lintas sektor agar keberadaan *gross split* dapat memberikan kepastian hukum terutama dalam kegiatan investasi asing. Berdasarkan uraian tersebut, maka pembahasan dalam jurnal ini ialah mengenai kepastian hukum pengelolaan sektor hulu migas dengan kontrak bagi hasil *gross split* yang bersifat lintas sektor dan implementasi pelaksanaan kontrak bagi hasil *gross split* terhadap pertumbuhan investasi di sektor hulu migas.

II. PEMBAHASAN

1. Kepastian Hukum Pengelolaan Sektor Hulu Migas dengan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* yang bersifat Lintas Sektor

Menurut Prahoro Nurtjahyo Tenaga Ahli Kementerian ESDM, KBH *gross split* pertama kali dikenal pada perusahaan migas di India dengan menggunakan nama *Production Sharing Contract* (PSC) *gross split*, kemudian oleh Pemerintah Indonesia dilakukan pengadopsian dan disesuaikan dengan hasil kajian atas kondisi perminyakan di Indonesia. Skema bagi hasil yang diinginkan oleh Pemerintah adalah yang berorientasi pada efisiensi dan keefektifan perusahaan migas, memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak (Pemerintah dan K3S), namun harus tetap menjaga kedaulatan atas pengelolaan kekayaan alam dan memiliki nilai keekonomian (memberikan keuntungan yang dapat dimanfaatkan sebisa-besarnya oleh rakyat Indonesia).²⁹ Prinsip pelaksanaan KBH dalam *gross split* yang merupakan dasar perubahan pengembangan migas di Indonesia, antara lain: ³⁰ *certainty*; *simplicity*; *efficiency*.

Landasan hukum berlakunya KBH *gross split* dapat dilihat pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi
2. Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi
3. Peraturan Menteri ESDM No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*
4. Peraturan Menteri ESDM No. 52 Tahun 2017 Tentang Perubahan Peraturan Menteri

²⁸Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, PerMen ESDM No. 52 Tahun 2017, BNRI No. 1188 Tahun 2017.

²⁹ Prahoro Nurtjahyo, *Menjawab Keraguan Terhadap *Gross Split**, Jakarta: KESDM, 2017, hal. 6.

³⁰ ESDM, "Prinsip *Certainty*, *Simplicity*, dan *Efficiency* buktikan *Gross Split* Semakin Diminati", <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/prinsip-certainty-simplicity-dan-efficiency-buktikan-gross-split-semakin-diminati>, diakses 20 September 2019.

- ESDM No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*
5. Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2017 Tentang Perlakuan Perpajakan Pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Dengan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*

Pada UU Migas dan PP No. 35/2014 didalamnya tidak mengatur ketentuan mengenai KBH *gross split*. Dalam UU Migas dijelaskan definisi dari KKS, dan diketahui bahwa KBH adalah bentuk dari KKS perusahaan migas. Sehingga ketentuan umum, syarat-syarat, dan prinsip KKS yang diatur dalam UU Migas wajib ada pada KBH *gross split*. Begitu juga pada PP No. 35/2014 ketentuan mengenai KBH *gross split* tidak diatur, PP ini lebih menjelaskan secara detail mengenai tata cara pelaksanaan kegiatan hulu migas, dan mengenal adanya pengembalian biaya operasi dan biaya produksi atas kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukan oleh KKS.³¹ Pengaturan secara khusus mengenai KBH *gross split* sebenarnya pertama kali dikenal dalam perusahaan migas non konvensional, yang diatur dalam Peraturan Menteri ESDM No. 38 Tahun 2015 Tentang Percepatan Perusahaan Minyak dan Gas Bumi Non Konvensional (PerMen ESDM No. 38/2015), Pasal 1 angka 9 Permen ESDM No. 38/2015 memberikan definisi mengenai KBH *gross split sliding scale* yaitu:

“suatu bentuk kontrak bagi hasil dalam kegiatan usaha hulu yang bagi hasilnya progresif berdasarkan kumulatif produksi setiap tahun tanpa mekanisme pengembalian biaya operasi”

Pada pelaksanaan KBH *gross split sliding scale* di tahun 2015, Kementerian ESDM melakukan lelang untuk tiga Wilayah Kerja (WK) migas non konvensional namun atas lelang WK tersebut tidak ada peminatnya.³² Menurut Anas Pradipta staff ahli Wakil Menteri ESDM pelelangan blok migas non konvensional tidak ada peminatnya bukan karena skema *gross split sliding scale* namun dikarenakan ciri dan keekonomian dari penambangan migas non konvensional. Migas non konvensional mempunyai ciri tingkat permeabilitasnya rendah, kegiatan eksploitasinya perlu dilakukan dengan cara penambangan, letak sumber cadangannya berada di lapisan yang lebih dalam atau dilaut dalam, dalam proses produksinya menggunakan energi yang besar serta memerlukan teknologi yang mahal.³³ Berdasarkan hal tersebut, kontraktor lebih tertarik dengan migas konvensional karena letak cadangannya berada tidak berada dipermukaan dalam, banyak terdapat teknologi pengeboran yang sudah dikembangkan, serta sifat dari cadangan migas konvensional yang mudah ditemukan dan diolah dalam proses produksi.

Ketidakberhasilan penerapan *gross split sliding scale* pada migas non- konvensional, tidak menyurutkan pemerintah untuk memberlakukan KBH *gross split* pada migas konvensional. Pada tanggal 13 Januari 2017 Pemerintah mengeluarkan Permen ESDM No.8/2017, dan merupakan dasar berlakunya KBH *gross split*. Dengan diterbitkannya peraturan ini maka seluruh KKS baru yang akan ditandatangani wajib menggunakan KBH *gross split*. Dengan berlakunya Permen ESDM No.8/2017 maka Permen ESDM No. 38/2015 mengenai penggunaan KBH *gross split sliding scale* pada migas non konvensional dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Berlakunya Permen ESDM No. 8/2017 tidak berlangsung lama. Pada 29 Agustus 2017, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri ESDM No. 52 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 8 Tahun 2017

³¹ Ketentuan mengenai pengembalian biaya operasi dan biaya produksi diatur dalam Pasal 56 ayat (2) dimana dijelaskan bahwa “Kontraktor mendapatkan pengembalian atas biaya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi setelah menghasilkan produksi komersial, berdasarkan persetujuan SKK Migas”

³² Hanya akan ada satu pemenang lelang migas, diakses dari <https://industri.kontan.co.id/news/hanya-akan-ada-satu-pemenang-lelang-migas>, pada tanggal 5 Mei 2019.

³³ Wawancara dengan Anas Pradipta Staf Ahli Wakil Menteri ESDM, dilakukan tanggal 19 Juli 2019 di Kantor Pusat ESDM.

Tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Permen ESDM No. 52/2017). Pertimbangan diterbitkannya aturan ini adalah karena Permen ESDM No. 8/2017 dianggap kurang pro investasi sehingga perlu dilakukan perbaikan agar kontraktor lebih berminat dan dapat menarik investasi. Menurut Jafee Arizona Suardin perubahan pengaturan KBH *gross split* ini dilakukan atas dasar evaluasi dan diskusi yang dilakukan oleh pemerintah dengan para kontraktor (kontraktor yang telah melakukan kegiatan usaha migas di Indonesia), dan setelah beberapa kali diskusi maka diputuskan untuk melakukan perubahan dan merevisi beberapa pasal. Pemerintah mempertimbangkan bahwa *gross split* ini merupakan skema baru maka perlu dilakukan evaluasi berkala mengenai hal-hal yang kurang, dan masukan- masukan dari para kontraktor, tanpa mengesampingkan prinsip-prinsip pengelolaan migas, agar menemukan pengaturan yang sesuai.³⁴

Bila dikaitkan dengan teori kepastian hukum yang diutarakan oleh Gustav Radburch bahwa untuk menciptakan kepastian hukum, suatu peraturan perundang- undangan harus dibuat berdasarkan fakta bukan berdasarkan keputusan sesaat, dan bersifat jangka panjang sehingga tidak mudah untuk diubah-ubah. Jangka waktu berlakunya Permen ESDM No. 8/2017 dengan diterbitkannya Permen ESDM No. 52/2017 adalah kurang dari 8 bulan, memperlihatkan bahwa pengaturan KBH *gross split* sebelumnya belum matang dan terkesan hanya untuk mencari dasar legalitas pemberlakuan *gross split*. Menurut penulis sebaiknya pengaturan KBH *gross split* dibuat dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, agar lebih bisa mencakup lintas sektor. Namun disadari bahwa proses Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah memakan waktu lama sehingga apabila ditunda maka iklim investasi migas akan semakin terpuruk, dan untuk mengisi kekosongan hukum maka dibuatlah dalam bentuk Peraturan Menteri.

Revisi Permen ESDM No. 8/2017 dilakukan berdasarkan evaluasi pemerintah dengan kontraktor karena pengaturan sebelumnya dianggap kurang efektif untuk menarik investasi, sehingga perlu diterbitkan pengaturan baru yang dapat menarik investasi dan menjamin kepastian hukum dalam penerapan KBH *gross split*. Julius Wiranto Kepala Divisi Program SKK Migas menyatakan bahwa sepanjang revisi pengaturan *gross split* berubah kearah yang lebih baik dan menguntungkan, maka tidak jadi permasalahan dilakukan revisi berkali-kali³⁵ dan hal tersebut senada dengan yang disampaikan Joko Widodo bahwa segala bentuk pengaturan yang dianggap menghambat investasi harus dicabut atau dirubah. Kebutuhan Negara akan investasi, kepentingan kontraktor, memaksa pemerintah merivisi peraturan-peraturan agar lebih pro investasi.

Tiga nilai yang harus terkandung dalam suatu perundang-undangan yang diutarakan Gustav Radburch yaitu pertama keadilan, kemudian kemanfaatan, dan kepastian. Namun dengan adanya dinamika hukum, maka antara keadilan dan kepastian yang diutamakan adalah nilai kepastiannya. Perubahan pengaturan *gross split* dikatakan memberikan kepastian hukum terhadap pemberlakuan KBH *gross split*, dikarenakan perubahan tersebut merupakan hasil evaluasi kontraktor dan pemerintah. Namun tanpa disadari bahwa perubahan pengaturan yang terlalu cepat justru mengakibatkan ketidakpastian pada pengaturan itu sendiri. Menurut Mofina Nasriyati Government Affair and Comunication Senior and Manager ENI Indonesia, peraturan KBH *gross split* yang berubah-ubah membuat ENI maju mundur untuk melakukan perubahan *cost recovery* menjadi KBH *gross split* pada tahap eksploitasi.³⁶ Karena dalam bisnis

³⁴ Wawancara dengan Jafee Arizona Suardin Deputy Perencanaan SKK Migas, tanggal 5 Agustus di Kantor Pusat SKK Migas Jakarta.

³⁵ Wawancara dengan Julius Wiranto Kepala Divisi Program SKK Migas, tanggal 5 Agustus di Kantor Pusat SKK Migas Jakarta.

³⁶ ENI Indonesia merupakan K3S pertama yang melakukan perubahan kontrak terminasi dari PSC *cost*

semua harus diperhitungkan dengan matang, apalagi *cost* yang dikeluarkan cukup banyak. ENI mengapresiasi Pemerintah yang berusaha mendengar dan mengakomodir kepentingan para kontraktor migas, namun ENI berharap aspek hukum terkait regulasi tidak berubah- ubah karena itu akan sangat berpengaruh terhadap keputusan investasi yang akan diambil.

Dasar dikeluarkannya Permen ESDM No.8/2017 adalah untuk menciptakan bentuk KBH yang berorientasi pada peningkatan efisiensi dan efektifitas pola bagi hasil produksi migas tanpa mekanisme pengembalian biaya operasi. Definisi KBH *gross split* diatur dalam Pasal 1 angka 7 yang berbunyi:

“suatu kontrak bagi hasil dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan prinsip pembagian gross produksi tanpa mekanisme pengembalian biaya operasi.”

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka skema bagi hasil yang dilakukan berdasarkan hasil kotor antar pemerintah dengan kontraktor dan tanpa menggunakan mekanisme *cost recovery*.

Sejak diberlakukannya KBH *gross split* pada awal tahun 2017, Pemerintah melakukan beberapa evaluasi dan masukan, untuk melihat sejauh mana KBH *gross split* dapat menarik investasi. Setelah 8 bulan berlaku, Pemerintah akhirnya memutuskan untuk melakukan perubahan perbaikan, agar KBH *gross split* lebih dapat menarik investasi. Melalui Permen ESDM No. 52/2017, Pemerintah melakukan perubahan pada perhitungan split, yaitu pada komponen variable dan komponen progresif, serta memperluas wewenang menteri melakukan diskresi untuk penambahan split. Berikut perubahan mengenai KBH *gross split* yang diatur dalam PerMen ESDM No. 52/2017:

Table Perubahan Pengaturan *Gross Split*

Permen ESDM No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil <i>Gross Split</i>	Permen ESDM No. 52 Tahun 2017 Tentang Perubahan Permen ESDM No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil <i>Gross Split</i>
--	--

recovery menjadi PSC *gross split* terkait pengelolaan Blok East Sepinggan Lapangan Merakes. ENI Indonesia menandatangani PSC *cost recovery* pada tanggal 20 Juli 2012 dan masa berlaku kontrak hingga 19 Juli 2042. Penandatanganan perubahan kontrak tahap eksploitasi menjadi PSC *gross split* dilakukan pada tanggal 11 Desember 2018. Bagi hasil yang diterima ENI Indonesia atas pengelolaan Blok East Sepinggan Lapangan Merakes dengan skema *gross split* adalah 67% untuk minyak dan 72% untuk gas.

<ul style="list-style-type: none"> • Penambahan bagi hasil (split) melalui diskresi menteri maksimum 5% • Kalau tidak ada variable POD II bagi hasilnya dikurangi 0,5% • Komponen tingkat kandungan H₂S bobot 1% • Komponen tahapan produksi bobot 3% sekunder dan 5% tersier • Komponen progresif pemberian insentif dari harga minyak (menggunakan formula $85 \text{ ICP} \times 0,25$) Kontraktor mendapatkan tambahan berjenjang 5% untuk harga minyak US\$40 sampai US\$55 perbarrel • komponen bagi hasil progresif untuk harga gas tidak diatur • Komponen kumulatif produksi dimulai dari 1 juta barrel setara minyak MMBoe dengan bobot 5% 	<ul style="list-style-type: none"> • Penambahan bagi hasil (split) melalui diskresi menteri tidak dibatasi • Penambahan komponen variable dalam POD II sebesar 3%, kalau tidak ada POD II bagi hasilnya tetap 0% • Komponen tingkat kandungan H₂S bobot max 5% • Komponen tahapan produksi 6% sekunder dan 10% tersier • Komponen progresif pemberian insentif dari harga minyak (menggunakan formula $85 \text{ ICP} \times 0,25$) kontraktor mendapatkan tambahan bagi hasil 8.75% • Penambahan komponen baru pada bagi hasil progresif yaitu harga gas menggunakan formula: untuk harga gas US\$7 per MMBTu bobot yang didapat $(7 - \text{harga gas}) \times 2,5$, untuk harga gas US\$7 s.d US\$10 bobotnya 0%, untuk harga lebih dari US\$10 maka formulanya $(10 - \text{harga gas}) \times 2,5$ • Komponen kumulatif produksi mulai dari 30% MMboe dengan bobot 10% • Komponen ketersediaan infrastruktur pendukung (variable new frontier) new frontier offshore dengan bobot 2%, new frontier onshore 4% • Komponen TKDN, insentif akan diberikan 2% tambahan split untuk capaian 30% hingga 50%
---	---

Penggunaan KBH *gross split* pertama kali dilakukan oleh PT. Pertamina, uji coba penerapan kontrak dilakukan terhadap Blok *Offshore North West Java* (ONJW). ONJW telah ditetapkan pemerintah akan dikelola oleh Pertamina pada saat berakhirnya kontrak pada 18 Januari 2017.³⁷ Perubahan kontrak dari KBH *cost recovery* menjadi KBH *gross split* atas KKS yang masih berjalan dan belum habis masa kontraknya, dilakukan oleh ENI Indonesia yang mengelola Blok East Sepinggan, ENI Indonesia merupakan K3S pertama yang mengajukan perubahan kontrak, seperti diketahui bahwa kontrak ENI Indonesia habis berlakunya Juli 2042.³⁸ Berdasarkan data yang diakses dari situs KESDM bahwa sampai Februari 2019 terdapat

³⁷ *Skema Gross Split Membuat Perhitungan Bagi Hasil Lebih Akurat*, diakses dari: <https://www.dunia-energi.com/skema-gross-split-membuat-perhitungan-bagi-hasil-lebih-akurat/>, pada tanggal 5 Mei 2017.

³⁸ *Sejarah Baru, Ada KKS minta perubahan cost recovery menjadi gross split*, diakses dari <https://industri.kontan.co.id/news/sejarah-baru-ada-kks-minta-perubahan-cost-recovery-menjadi-gross-split>, pada tanggal 5 Mei 2019.

40 WK yang telah menggunakan PSC *gross split*, dari total 214 WK yang terdiri atas:³⁹ 5 WK merupakan lelang tahun 2017, 9 WK merupakan lelang tahun 2018, 21 WK merupakan terminasi yang masa kontraknya berakhir mulai 2017 hingga 2023, 5 WK merupakan amandemen dari KBH *cost recovery* menjadi KBH *gross split*. Total penerimaan yang telah diterima pemerintah dari PSC *gross split* terkait Komitmen Kinerja Pasti (KKP) senilai 31,5 triliun dan signature bonus sebesar Rp. 13,4 triliun.⁴⁰

Table Perhitungan bagi hasil *gross split* pada blok Rokkan.

Perhitungan Bagi Hasil Gross Split	Pemerintah	Kontraktor	Pemerintah	Kontraktor
	Minyak		Gas	
Base Split	57%	43%	52%	48%
Diskresi Menteri ESDM	-8%	8%	-8%	8%
Variable Split				
Teknologi EOR	-5%	5%	-5%	5%
Berat Jenis Minyak <25	-1%	1%	-1%	1%
Kandungan H ₂ S = 1600	-2%	2%	-2%	2%
Kandungan CO ₂	-3%	3%	-3%	3%
TKDN	-3%	3%	-3%	3%
Total Pembagian Split	35%	65%	30%	70%

KBH *gross split* berlaku pada tahun 2017 menggantikan KBH *cost recovery* yang sudah berlaku puluhan tahun dalam sektor hulu migas Indonesia. Sebagai pengaturan baru migas, KBH *gross split* memerlukan instrument hukum untuk menjamin kepastian hukum akan keberadaannya. Karena dengan adanya instrument hukum maka aturan berlaku dan pelaksanaan KBH *gross split* menjadi jelas dan pasti. Dikarenakan kegiatan perusahaan migas merupakan kegiatan yang bersinggungan dengan banyak sektor, sehingga didalam pengaturannya tidak hanya melibatkan KESDM namun juga melibatkan Kementerian lain. Oleh sebab itu di dalam pengaturan KBH *gross split* perlu diakomodir kepentingan lintas sektor, tujuannya agar tidak terjadi tumpang tindih kepentingan dalam pengaturannya. Saat ini untuk pengaturan khusus KBH *gross split* baru dikeluarkan oleh KESDM dan Kementerian Keuangan terkait pajak, sedangkan untuk sektor lingkungan hidup dan pertanahan ketentuan KBH *gross split* mengacu kepada ketentuan yang diatur secara umum oleh masing-masing Kementerian. Oleh sebab itu masih diperlukan perbaikan, sehingga kepastian hukum penggunaan KBH *gross split* selaras disemua sektor. Menurut penulis dasar hukum pengaturan KBH *gross split* bila dibandingkan dengan KBH *cost recovery* memang jauh berbeda, dimana KBH *cost recovery* memiliki berbagai macam peraturan pelaksanaan yang mengakomodir berbagai macam kebutuhan dan situasi kondisi. Sedangkan KBH *gross split* hanya memiliki dua pengaturan yang mengaturnya secara tersendiri. Kepastian hukum akan suatu pengaturan bukan dilihat dari banyak atau tidaknya jumlah peraturan yang dibuat, tapi bagaimana isi

³⁹ Agung Pribadi, *Per Feb 2019, 40 KKS Gunakan Skema Gross Split*, diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/per-februari-2018-40-kks-gunakan-skema-gross-split>, pada tanggal 5 Mei 2019.

⁴⁰ *Ini Capaian Migas Tahun 2018*, diakses dari: <https://migas.esdm.go.id/post/read/ini-capaian-subsektor-migas-tahun-2018>, pada tanggal 30 Maret 2019.

pengaturan tersebut yang mengakomodir kebutuhan yang diatur. Menurut penulis untuk sebagai kebijakan baru disektor hulu migas, pengaturan *gross split* sudah mengakomodir kepentingan hulu migas, baik dari sisi pemerintahan atau negara maupun dari sisi K3S. Namun yang menjadi permasalahan menurut penulis adalah berubah-ubahnya peraturan yang terlalu sering, sehingga dikhawatirkan walaupun perubahannya kearah yang lebih baik namun bila terlalu sering berubah akan menimbulkan ketidakpastian pada aturan tersebut.

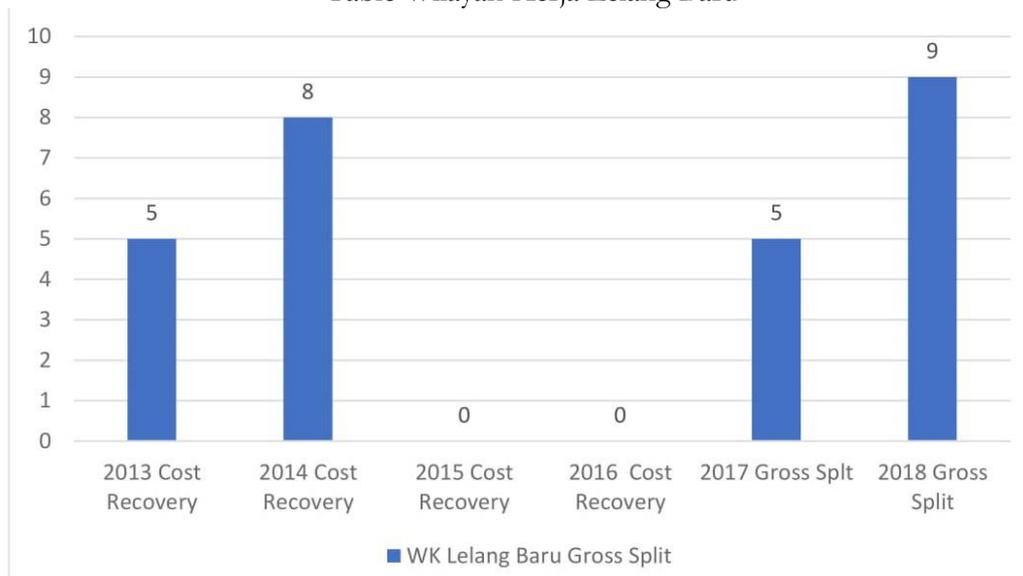
2. Implementasi Pelaksanaan Kontrak Bagi Hasil Gross Split terhadap Pertumbuhan Investasi di Sektor Hulu Migas

Untuk melihat bagaimana hasil pemberlakuan KBH *gross split* terhadap investasi maka dapat dilihat berdasarkan hal sebagai berikut:

1. Jumlah Wilayah Kerja yang laku ditawarkan menggunakan KBH *gross split*

Total WK yang dikelola sampai dengan 30 Juni 2018 adalah 238 WK. Total yang sudah menggunakan KBH *gross split* sampai dengan 2018 sejumlah 40 WK. Untuk tahun 2017 laku sejumlah 5 WK, dan tahun 2018 sejumlah 35 WK. Dengan rincian blok hasil lelang sebanyak 14 WK, untuk WK terminasi sebanyak 21, dan untuk WK amandeman sebanyak 5 blok.

Table Wilayah Kerja Lelang Baru



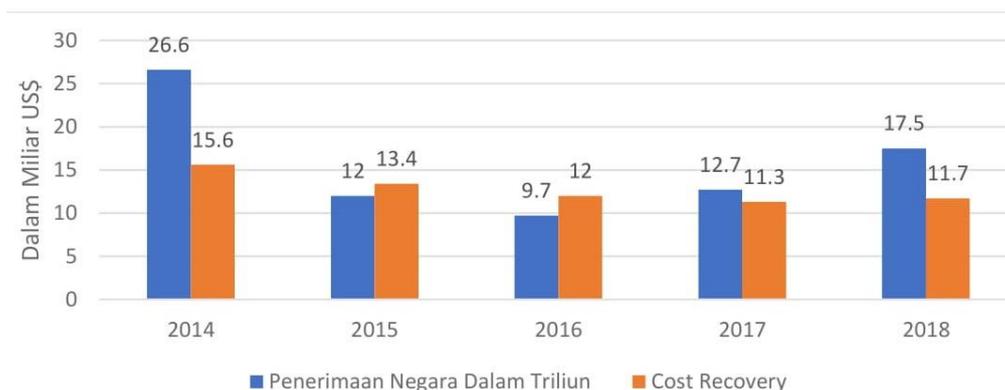
Sumber: Dirjen Migas, diolah 2019

2. Reserve Replacement rasio adalah prosentase dimana setiap barel minyak yang diproduksi menghasilkan cadangan migas. Pada diberlakukannya tahun 2017 reserve replacement rasionya 70-75%, namun pada 2018 ini mengalami peningkatan 100%. Jadi setiap minyak yang diproduksi akan menghasilkan cadangan barel migas, sehingga dapat dikatakan cadangan migas naik dengan diberlakukannya *gross split*. Sebelum tahun 2015 dan 2016 Reserve Replacement rasio hanya 50%.
3. Neraca perdagangan migas sepanjang 2018 mengalami defisit Rp. 182 triliun, dengan meningkatnya nilai impor migas nasional sebesar 22,59% menjadi US\$ 29,81 miliar, sementara nilai ekspor migas tumbuh 10,55% menjadi US\$ 17,4 miliar dari sebelumnya. Kontribusi KBH *gross split* pada ekspor impor saat ini belum ada, dikarenakan masih baru berlaku, dan tahap kegiatan baru pada eksplorasi, sehingga belum menghasilkan migas, dan

baru akan terlihat beberapa puluh tahun kedepan.

4. Tercatat sejak diberlakukannya KBH *gross split* penerimaan negara tahun 2017 dan 2018 lebih besar dari *cost recovery*.

Table 4.6 *Cost Recovery* dan Pendapatan Hulu Migas



Sumber: SKK Migas, diolah 2019.

5. Pendapatan yang diperoleh dari KBH *gross split* dari 40 WK adalah untuk bonus tanda tangan sebesar Rp. 13,4 Triliun, dan untuk dana eksplorasi sebesar 31,5 Triliun.
6. Realisasi Realisasi Nilai Investasi 2017-2018
Nilai investasi hulu migas tahun 2018 sebesar US\$ 11 miliar meningkat 8% dari investasi tahun 2017 sebesar US\$ 10,2 miliar.⁴¹ Nilai investasi tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan eksplorasi sebesar US\$ 624 juta (6%), kegiatan sumur pengembangan sebesar US\$ 1,3 miliar (12%), kegiatan produksi sebesar US\$ 8,1 miliar (74%) dan biaya administrasi sebesar US\$ 900 juta (8%).⁴²

Berdasarkan data diatas dapat dikatakan *gross split* cukup dapat menarik investasi. Hal ini tidak terlepas dari peranan dan intervensi Pemerintah dalam menetapkan kebijakan perekonomian. Sesuai dengan yang dikemukakan Jhon Maynard Keynes bahwa pentingnya peranan negara dalam perekonomian dengan mengintervensi dalam bentuk transformasi perubahan ekonomi akan memberikan perbaikan dan pasar ekonomi yang efektif. Bila dikatakan *gross split* menarik investasi migas adalah iya, namun memberikan perbaikan iklim investasi migas secara keseluruhan adalah belum. Karena indikator investasi itu variabelnya banyak, sedangkan skema *gross split* hanya salah satunya. Banyaknya peminat lelang, atau berapa banyak blok yang laku dengan skema *gross split* tidak dapat menjadi indikator bahwa iklim investasi membaik. Karena yang perlu diperhatikan adalah kontribusinya terhadap peningkatan cadangan dan produksi migas. Saat ini belum bisa terlihat dengan maksimal karena kegiatan eksplorasi dengan *gross split* baru saja dimulai, perlu beberapa tahun kedepan untuk melihat hasilnya. Yang perlu diperhatikan adalah kualitas peminat dan kualitas WK yang digarap. Karena Investasi hulu migas arahnya business judgement atau bisnis komersial, sehingga yang menjadi pertimbangan kontraktor mengikuti suatu lelang atau berminat pada suatu blok migas bukan dikarenakan skema kontrak yang diberlakukan, namun potensi blok yang diincar, selama potensi blok besar, maka skema apapun pasti akan menjadi menarik.

⁴¹ SKK Migas, *Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2018*, (Jakarta: SKK Migas, 2019), hal. 24.

⁴² *Ibid.*, hal. 36.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian dan analisa data yang dilakukan, mengenai pengaturan KBH *gross split* dan implementasi pelaksanaannya terhadap investasi diperoleh kesimpulan adalah sebagai berikut:

1. Terkait kepastian hukum pada pengaturan KBH *gross split* sudah memiliki kepastian hukum namun masih terdapat beberapa kendala antara lain:
 - a. Sektor Energi
Berubah-ubahnya peraturan yang terlalu cepat.
 - b. Sektor Pajak
Insentif pajak sudah diberikan namun masih kurang atraktif.
 - c. Sektor Lingkungan
Belum adanya pengaturan yang mengatur khusus mengenai KBH *gross split* atau pengaturan khusus untuk sektor migas.
 - d. Sektor Pertanahan
Belum adanya pengaturan yang mengatur khusus mengenai KBH *gross split* atau pengaturan khusus untuk sektor migas.
2. Pemberlakuan KBH *gross split* selama 2017 – 2018 terbukti dapat menarik investasi hulu migas, namun belum dapat memperbaiki iklim sektor migas secara keseluruhan.

Daftar Pustaka

Buku

- Bappenas. 2017. *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015-2019*. Jakarta.
- Biro Riset LM FEUI. 2015. *Analisis Industri Minyak dan Gas di Indonesia*. Jakarta. Dirjen Migas KESDM. 2015. *Rencana Strategis 2015-2019*. Jakarta: KESDM.
- Hasan, Madjedi. 2005. *Pacta Sunt Servanda (Penerapan Asas “janji itu mengikat dalam kontrak bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi”)*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska.
- KESDM. 2015. *Renstra Migas 2015-2019*. Jakarta: KESDM.
- Nasir, Abdul. 2014. *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia*. Jakarta: Grasindo. Nurtjahyo, Prahoro. 2017. *Menjawab Keraguan Terhadap Gross Split*, Jakarta: KESDM. PWC. 2017. *Oil and Gas in Indonesia. “Investment and Taxation Guide”*. Jakarta.
- SKK Migas. *Laporan Tahunan SKK Migas Tahun 2018*. Jakarta: SKK Migas, 2019.
- Sekretariat Dewan Energi Nasional. 2016. *Outlook Energi Indonesia 2016*. Jakarta.
- Soemanto, Ariana dan Annisa Ratnasari. 2017. *9 Fenomena Hulu Migas Indonesia*. Jakarta: KESDM.
- Stedman, Ashley and Kenneth P. Green. 2018. *Global Petroleum Survey 2018*. Canada: Fraser Institute.
- Sunyoto, Danang. 2014. *Studi Kelayakan Bisnis*. Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service.

Peraturan

- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split*. PerMen ESDM No. 8 Tahun 2017. BNRI No. 116 Tahun 2017.
- Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 8 Tahun 2017 Tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split*. PerMen ESDM No. 52 Tahun 2017. BNRI No. 1188 Tahun 2017.

- Peraturan Pemerintah Tentang Kebijakan Energi Nasional*. PP No. 79 Tahun 2014. LN No. 300 Tahun 2014, TLNRI No. 5609.
- Peraturan Presiden Tentang Daftar Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Bidang Penanaman Modal*. PerPres No. 44 Tahun 2016. LNRI No. 97 Tahun 2016.
- Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019*. PerPres No. 2 Tahun 2015. LNRI No. 3 Tahun 2015.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*. UU No.7 Tahun 2007. LNRI No. 33 Tahun 2007, BNRI No. 4700.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*. UU No. 44 Prp Tahun 1960. LNRI No. 133 Tahun 1960, TLNRI No. 2070.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*. UU No. 22 Tahun 2001. LNRI No. 136, TLNRI No. 4152.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penanaman Modal*. UU No. 25 Tahun 2007. LNRI No.67 Tahun 2007, TLNRI No. 4724.
- Republik Indonesia. 2002. *Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: MPR RI.

Internet

- Agustinus, Michael. “*Lelang Blok Migas 2 Tahun Terakhir Gagal, Bagaimana Sekarang*”. <https://finance.detik.com/energi/d-3551573/lelang-blok-migas-2-tahun-terakhir-gagal-total-bagaimana-sekarang>, 21 Maret 2019.
- Badan Pusat Statistik. “*Perkembangan Ekspor dan Impor Indonesia Oktober 2018*”. (Berita Resmi Statistik No. 93/II/Th.XXI, 15 November 2018), <https://www.bps.go.id/website/images/BRS-Exim-November-2018-ind.png>. 10 Maret 2019.
- Dirjen Migas, “*Sejarah Penemuan Minyak di Dunia*”. <https://migas.esdm.go.id/post/read/Sejarah-Penemuan-Minyak-di-Dunia>. 13 Maret 2019.
- ESDM. “*Prinsip Certainty, Simplicity, dan Efficiency buktikan Gross Split Semakin Diminati*”. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/prinsip-certainty-simplicity-dan-efficiency-buktikan-gross-split-semakin-diminati>. 20 September 2019.
- Kenneth P Green, “*Where is the most attractive for investment?*”, <https://www.ausimmbulletin.com/feature/where-is-the-most-attractive-for-investment/>. 12 Maret 2019.
- “*Hanya akan ada satu pemenang lelang migas*”. <https://industri.kontan.co.id/news/hanya-akan-ada-satu-pemenang-lelang-migas>. 5 Mei 2019.
- “*Ini Capaian Migas Tahun 2018*”. <https://migas.esdm.go.id/post/read/ini-capaian-subsektor-migas-tahun-2018>, 30 Maret 2019.
- Pribadi, Agung. “*Per Feb 2019, 40 KKS Gunakan Skema Gross Split*”. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/per-februari-2018-40-kkks-gunakan-skema-gross-split>, 5 Mei 2019.
- “*Sejarah Baru, Ada KKKS minta perubahan cost recovery menjadi gross split*”. <https://industri.kontan.co.id/news/sejarah-baru-ada-kkks-minta-perubahan-cost-recovery-menjadi-gross-split>. 5 Mei 2019.
- “*Skema Gross Split Membuat Perhitungan Bagi Hasil Lebih Akurat*”. <https://www.dunia-energi.com/skema-gross-split-membuat-perhitungan-bagi-hasil-lebih-akurat/>. 5

Mei 2017.

Wawancara

Wawancara dengan Anas Pradipta Staf Ahli Wakil Menteri ESDM. 19 Juli 2019

Wawancara dengan Jaffee Arizona Suardin Deputy Perencanaan SKK Migas. 5 Agustus 2019.

Wawancara dengan Julius Wiranto Kepala Divisi Program SKK Migas, 5 Agustus 2019