

4-30-2020

ANALISIS HUKUM SKEMA KONTRAK GROSS SPLIT TERHADAP PENINGKATAN INVESTASI HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Muhammad Fajri

Faculty of Law University of Airlangga

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



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Fajri, Muhammad (2020) "ANALISIS HUKUM SKEMA KONTRAK GROSS SPLIT TERHADAP PENINGKATAN INVESTASI HULU MINYAK DAN GAS BUMI," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 50: No. 1, Article 4.

DOI: 10.21143/jhp.vol50.no1.2482

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol50/iss1/4>

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

ANALISIS HUKUM SKEMA KONTRAK GROSS SPLIT TERHADAP PENINGKATAN INVESTASI HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Muhammad Fajri *

* Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Airlangga
Korespondensi: f4712y@gmail.com
Naskah dikirim: 8 Februari 2019
Naskah diterima untuk diterbitkan: 10 Mei 2019

Abstract

As a solution to the problems of the Cost Recovery production sharing contract system, the Government of Indonesia through the Ministry of Energy and Mineral Resources issued Minister of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia Regulation Number 08 of 2017 concerning Gross Split Production Sharing Contracts. This new regulation is motivated by the low number and length of time of the discovery of oil and gas reserves, along with the Non-Tax State Revenue (PNBP) which continues to decline in the upstream oil and gas sector. The Gross Split profit sharing scheme also offers bureaucratic cuts in investment that are expected to attract investors to carry out exploration and exploitation in Indonesia. This study aims to analyze the legal rules related to Gross Split regulation in the aspect of improving the upstream investment climate of oil and gas and analyze the new role of the Special Oil and Gas Working Unit as an institution appointed by the state to control and supervise the activities of the PSC's Company in Production Sharing Contract.

Keywords: Gross Split, Cost Recovery, Production Sharing Contract.

Abstrak

Sebagai solusi atas permasalahan sistim kontrak bagi hasil Cost Recovery, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mengeluarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split. Peraturan baru ini dilatarbelakangi rendahnya angka dan lamanya waktu penemuan cadangan minyak dan gas bumi, disertai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sektor hulu minyak dan gas bumi yang terus menurun. Skema kontrak bagi hasil Gross Split juga menawarkan pemangkasan birokrasi dalam berinvestasi yang diharapkan mampu menarik minat para investor guna melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan menganalisa kaidah hukum terkait regulasi Gross Split dalam aspek peningkatan iklim investasi hulu minyak dan gas bumi dan menganalisa peran baru Satuan Kerja Khusus Minyak dan Gas Bumi sebagai lembaga yang ditunjuk negara untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap aktifitas Kontraktor Kontrak Kerja Sama dalam Kontrak Bagi Hasil.

Kata Kunci: Gross Split, Cost Recovery, Kontrak Bagi Hasil

I. PENDAHULUAN

Sebagai negara yang dianugerahi kekayaan terhadap sumber daya alam, sudah selayaknya bangsa Indonesia mengeksplorasi keistimewaan tersebut untuk mencapai cita-cita keadilan dan kemakmuran. Karunia tuhan yang maha esa tersebut pada hakikatnya merupakan modal penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Salah satu dari bentuk kekayaan sumber daya alam tersebut adalah kekayaan terhadap potensi sumber minyak dan gas bumi. Status sebagai salah satu sumber daya alam yang tak terbarukan membuat kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berupa penemuan cadangan dan pemroduksian minyak dan gas bumi memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional.

Minyak dan gas bumi sejatinya dikenal sebagai salah satu sumber terbesar penerimaan negara yang sangat diandalkan untuk menjadi katalisator utama dalam pelaksanaan pembangunan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat Indonesia. Sehingga tidak terbantahkan bahwa minyak dan gas bumi merupakan komoditas strategis yang berperan penting dalam penyediaan bahan baku industri sekaligus pemenuhan kebutuhan energi dalam negeri dan penghasil devisa negara terbesar, oleh karena itu pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin agar dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Undang Undang Dasar 1945 telah menggariskan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya berada pada negara. Penafsiran dari kalimat *dikuasai oleh negara* tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹

Ketentuan yang tercantum dalam pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 tersebut merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan.²

Sebagaimana diuraikan dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*. Lebih jauh lagi ayat (3) pasal tersebut menyatakan: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*.

Sebagai bentuk tindak lanjut implementasi cita-cita *founding fathers* tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut dengan “UU nomor 22 tahun 2001”) yang dalam konsiderannya telah menjelaskan bahwa: *Pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan, perubahan peraturan terhadap pertambangan minyak dan gas bumi diharapkan dapat menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien,*

¹ Soenarto Msc, “Peluang Bagi Penyelesaian Konflik Agraria Di Sub Sektor 1 Pertambangan Umum”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No.1 April 2004, h. 1.

² Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 166.

berwawasan pelestarian lingkungan, dan mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional serta memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaharuan dan penataan atas penyelenggaraan perusahaan minyak dan gas bumi.

Sebagai gambaran terkait kegiatan hulu minyak dan gas bumi, UU nomor 22 tahun 2001 telah membagi aktifitas hulu minyak dan gas bumi dalam dua jenis kegiatan antara lain:

a) Eksplorasi:

Kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan. (Pasal 1 angka 8 UU nomor 22 tahun 2001)

b) Eksploitasi:

Rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya. (Pasal 1 angka 9 UU nomor 22 tahun 2001)

Berbagai bentuk kerjasama telah mewarnai sejarah pengelolaan hulu minyak dan gas bumi di tanah air. Selama beberapa dekade, kontrak bagi hasil telah dijalankan dengan skema *cost recovery* yang telah dikenal sejak rezim Undang Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Walau banyak diadopsi di berbagai negara penghasil minyak dan gas bumi di dunia, penerapan skema Kontrak Bagi Hasil di Indonesia dalam prakteknya mendapat banyak kritikan seperti statistik tata waktu penemuan cadangan dan produksi minyak dan gas yang terlalu lama, birokrasi yang panjang dalam pelaksanaan kegiatan investasi dan terjadinya indikasi inefisiensi dalam mengeluarkan biaya operasional yang membebani keuangan negara.

Keputusan Pemerintah Republik Indonesia melalui Menteri Energi Sumber Daya Mineral mengeluarkan Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017 (selanjutnya disebut "*Permen ESDM nomor 8 tahun 2017*") mengenai kebijakan mengganti skema *Production Sharing Contract* (PSC) *Cost Recovery* menjadi skema PSC *Gross Split* merupakan tonggak sejarah baru dalam Industri Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari industri migas yang dirasakan pemerintah terus menurun secara signifikan serta statistik penemuan cadangan minyak dan gas bumi yang dianggap memakan waktu dan boros anggaran.

Pemerintah Indonesia sebenarnya masih terus berinovasi dalam mengupayakan peningkatan iklim investasi dan mempercepat eksekusi pengembangan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di suatu wilayah kerja. Hal ini terlihat dengan kebijakan pemerintah yang terus memodifikasi peraturan sesuai kebutuhan pembangunan nasional termasuk penyempurnaan Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 itu sendiri, yang direvisi beberapa pasalnya dalam Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral nomor 52 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral nomor 08 tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (selanjutnya disebut "*Permen ESDM nomor 52 tahun 2017*") Pada intinya tujuan yang melatarbelakangi Permen ESDM nomor 52 tahun 2017 tersebut adalah keinginan pemerintah untuk menstimulus para investor melalui pemberian insentif saat pengembangan lapangan migas Plan of Development (POD) II yang belum diakomodir dalam peraturan sebelumnya.

Banyaknya perdebatan antara praktisi bisnis dan ahli hukum terkait kebijakan pemerintah ini, mengundang beberapa pandangan apakah perubahan konsep kontrak dengan investor akan terbukti efektif dan manjur meningkatkan iklim investasi di sektor hulu migas yang bersifat padat modal, teknologi canggih, resiko tinggi dan tingginya ketidakpastian *return of investment* yang dilaksanakan. Melalui terobosan ini, pemerintah mengharapkan mitra investor terdorong untuk lebih kompetitif dan melakukan perencanaan secara maksimal, baik terkait penentuan teknologi maupun perhitungan seluruh faktor resiko. Kontraktor Kontrak Kerja Sama didorong lebih efisien mendapatkan biaya yang efektif, *investment rate of return* dan *profit* yang maksimal.

Perubahan skema ini tidaklah mengorbankan prinsip dasar pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi, dikarenakan kendali utama tetap berada di tangan pemerintah meski Kontraktor Kontrak Kerja Sama diberi kebebasan penuh dalam pengelolaan sebuah wilayah kerja. Secara konseptual skema *gross split* bertujuan untuk memotong rantai birokrasi yang selama ini menjadi keluhan investor. Harapan pemerintah bahwasanya *gross split* akan mendorong kontraktor dan industri pendukung untuk lebih efisien sehingga usaha eksplorasi dan eksploitasi yang dilaksanakan akan lebih cepat atau tepat waktu, tepat anggaran, dan mencapai target kinerja yang selaras dengan peningkatan penerimaan negara.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu bagaimana karakteristik kontrak bagi hasil dalam mewujudkan peningkatan investasi di sektor hulu minyak dan gas bumi. Adapun tujuan penelitian ini dilaksanakan adalah untuk mengetahui kaidah hukum Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dalam mendukung peningkatan iklim investasi kegiatan hulu minyak dan gas bumi, serta menganalisa peran negara dalam melakukan pengendalian dan pengawasan dalam skema kontrak bagi hasil *Gross Split*.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan menggunakan tipe penelitian hukum normatif (*Legal Research*). Penelitian Hukum yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.³ Menurut Peter Mahmud Marzuki, “Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang bersifat preskriptif dengan menggunakan koherensi antara norma hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum, guna menjawab isu hukum yang sedang di hadapi”.⁴

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini yaitu pendekatan perundangundangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Untuk memecahkan isu hukum dalam jurnal hukum ini dilakukan analisis terhadap sumber-sumber penelitian antara lain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif atau memiliki otoritas yang terdiri dari norma-norma dasar seperti perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, adapun bahan bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks majalah hukum, jurnal hukum maupun non hukum baik dari jurnal nasional maupun internasional, hasil karya ilmiah penelitian yang ditulis dalam makalah,

³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing: Malang, 2006, h. 295.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta, 2011, h. 41.

seminar, tesis, disertasi, artikel, dan berita yang berasal dari website maupun portal yang kredibel.⁵

Penelitian ini didasarkan pada norma hukum dalam peraturan perundang-undangan terkait aspek hukum kontrak bagi hasil *Gross Split* yang bertumpu pada analisis masalah hukum dengan menarik asas hukum dan melakukan perbandingan dengan sistim *Cost Recovery* dalam pengelolaan kegiatan hulu minyak dan gas bumi dan melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi yang berlaku.

III. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

3.1. Peningkatan Investasi Melalui Skema Kontrak Bagi Hasil Gross Split

Kegiatan hulu minyak dan gas bumi adalah sektor usaha yang padat modal dan penuh resiko, tidak jarang banyak investor yang merugi setelah berinvestasi besar melakukan pemboran eksplorasi dan eksploitasi. Resiko tersebut telah *diakui* oleh Pemerintah melalui kebijakan melakukan penawaran wilayah kerja kepada calon mitra atau investor yang memiliki modal yang besar. Jalan ini ditempuh pemerintah dikarenakan cara tersebut akan melindungi kepentingan masyarakat umum dengan tidak terbebannya Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) apabila dilaksanakan sendiri.

Dunia perminyakan menamakan istilah investor tersebut dengan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS). Berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 48 tahun 2017 tentang Pengawasan Pengusahaan di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral dalam Pasal 1 angka 1 telah diuraikan: *Kontraktor Kontrak Kerja Sama yang selanjutnya disebut Kontraktor adalah badan usaha atau bentuk usaha tetap yang melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu wilayah kerja berdasarkan kontrak kerja sama dengan satuan kerja khusus pelaksana kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.*

Mekanisme pengelolaan Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dimulai dari penawaran wilayah kerja yang dilakukan pemerintah melalui Kementerian Energi Sumber Daya Mineral. Setelah mendapatkan pemenang lelang/pemilihan terhadap suatu wilayah kerja, sesuai mandat yang diberikan pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi, SKK Migas sebagai satuan kerja khusus yang mengelola kegiatan hulu migas ditunjuk sebagai pihak yang mewakili pemerintah dalam penandatanganan Kontrak Kerjasama dengan para investor minyak dan gas bumi tersebut. Pengertian terkait Kontrak Kerja Sama diatur dalam UU nomor 22 tahun 2001 di pasal 1 angka 19: *Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Apabila dikaji berdasarkan jenis perikatannya, Kontrak Kerja Sama termasuk jenis kontrak *innominaat* atau yang dikenal sebagai Perjanjian tak bernama, yaitu kontrak-kontrak yang timbul, tumbuh dan berkembang dalam praktik. Timbulnya kontrak innominaat ini karena adanya asas kebebasan berkontrak dalam pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang Undang Hukum Perdata.⁶

Jenis kontrak kerjasama yang dikenal dengan kontrak bagi hasil (PSC) berdasarkan konstruksi pekerjaannya dapat dianalogikan bahwa terdapat kontrak kerja antara

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, h.35.

⁶ Salim HS, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, h.1.

negara sebagai pemegang konsesi sumber daya alam dengan pihak kontraktor kontrak kerja sama sebagai investor, pihak kontraktor kontrak kerja sama dalam melaksanakan kegiatan memperoleh imbalan hasil produksi dari lapangan minyak dan gas yang masih belum pasti atau tidak dapat diukur hasilnya, dan apabila menghasilkanpun akan terjadi pembagian pendapatan yang diterima oleh si pelaksana dengan negara sebagai pemilik konsesi berdasarkan asas konsesualisme dalam perjanjian.

Kontrak Bagi Hasil atau PSC merupakan model yang dikembangkan dari konsep perjanjian bagi hasil yang dikenal dalam hukum adat Indonesia.⁷ Konsep perjanjian bagi hasil yang dikenal dalam hukum adat tersebut telah dikodifikasikan dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil. Berdasarkan undang-undang tersebut pengertian perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam hal ini disebut penggarap, berdasarkan perjanjian mana diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasil antara kedua belah pihak. Konsep inilah yang kemudian menjadi Kontrak Bagi Hasil atau PSC untuk usaha pertambangan.

Penjabaran lebih lanjut terhadap ketentuan Kontrak Kerja Sama terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang terakhir direvisi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah no 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Peraturan tersebut secara harfiah mendefenisikan dua bentuk kontrak yang ada di Indonesia sebelum skema *gross split* dibentuk, antara lain:

1. *Kontrak Bagi Hasil adalah suatu bentuk kontrak kerja sama dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi berdasarkan prinsip pembagian hasil produksi.* (pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah nomor 35 tahun 2004).
2. *Kontrak Jasa adalah suatu bentuk kontrak kerjasama untuk pelaksanaan eksploitasi minyak dan gas bumi berdasarkan prinsip pemberian imbal jasa atas produksi yang dihasilkan.* (pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah nomor 35 tahun 2004).

Kontrak Bagi Hasil tersebut dibangun berdasarkan prinsip-prinsip yang merupakan implementasi dari filosofis pengusaha migas dimaksud. Adapun prinsip-prinsip Kontrak Bagi Hasil tersebut adalah sebagai berikut⁸:

- a. Sistem pembagian berdasarkan hasil produksi;
- b. Kewenangan manajemen ada pada Pertamina;
- c. Semua peralatan, sarana dan fasilitas yang dibeli dan dibangun untuk operasi menjadi milik Pertamina;
- d. Pembagian produk sampingan berbeda dengan pembagian produksi utama;
- e. Pertamina memegang kewenangan menentukan pengembalian biaya operasi;
- f. Kontraktor menanggung resiko kerugian biaya operasi;
- g. Kepemilikan atas mineral tetap di tangan Negara hingga titik penyerahan.

UU nomor 22 tahun 2001 sejatinya membuka pintu bagi bentuk kontrak lain selain sistim *Production Sharing Contract* konvensional atau *cost recovery*, frasa “*Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kerja sama lain*” berarti terbukanya kemungkinan untuk

⁷ Haris Retno Susmiyati, “Aspek Hukum Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) dalam Pengusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia”, Samarinda, 2006, hlm.5.

⁸ Nugroho Eko Priamoko, *Kontrak Bagi Hasil Migas Aspek Hukum dan Posisi Berimbang Para Pihak*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2017, hlm. 58.

mengadaptasi atau memodifikasi bentuk skema baru dalam pengelolaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dengan tetap menggunakan prinsip “*lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Penafsiran gramatikal inilah yang mendorong pemerintah melalui menteri energi dan sumber daya mineral membentuk sebuah format baru yang dirasa sesuai dengan perkembangan iklim investasi sektor hulu migas di Indonesia. Pasal 1 angka 7 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 telah memberi penafsiran terhadap Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, sebagai berikut: “*Kontrak Bagi Hasil Gross Split adalah suatu Kontrak Bagi Hasil dalam kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi berdasarkan prinsip pembagian Gross produksi tanpa mekanisme pengembalian biaya operasi*”.

Perbedaan mendasar antara kontrak bagi hasil *gross split* dengan kontrak bagi hasil *cost recovery* adalah terkait ada tidaknya penggantian biaya operasi kontraktor. *Cost Recovery* adalah biaya yang dibayarkan Pemerintah kepada kontraktor sebagai penggantian biaya produksi dan investasi selama proses eksplorasi, eksploitasi dan pengembangan blok minyak dan gas bumi yang tengah dikerjakan di wilayah suatu negara. *Cost Recovery* merupakan biaya operasi yang dimintakan penggantianannya yang terdiri dari biaya eksplorasi, biaya produksi, dan biaya administrasi termasuk *interest recovery*. *Cost recovery* merupakan bagian dari wilayah operasi minyak dan gas bumi yang memenuhi syarat untuk dipulihkan setelah Kontraktor mencapai tahap komersial. Dengan kata lain apabila suatu area atau wilayah kerja ditemukan sumber minyak dan gas bumi dan memenuhi syarat komersial untuk diproduksi maka biaya yang telah dikeluarkan untuk eksplorasi akan dipulihkan melalui hasil produksi dari wilayah kerja tersebut.⁹

Selain hal diatas, terdapat unsur yang tidak ada pada kontrak bagi hasil *Gross Split* selain *cost recovery* yakni *First Tranche Petroleum (FTP)*. Secara konsep, hilangnya FTP ini menguntungkan para investor, sejatinya FTP menurut Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan dan Perlakuan Pajak Penghasilan di Bidang Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi adalah sejumlah tertentu minyak mentah dan/atau gas bumi yang diproduksi dari suatu wilayah kerja dalam satu tahun kalender, sebelum dikurangi pengembalian biaya operasi dan penanganan produksi (*own use*). FTP berfungsi agar ada kepastian penerimaan negara pada awal produksi. FTP pada sejarahnya dikarenakan pada PSC generasi ke-II yang *cost recovery* migas mencapai 100%, sehingga mempunyai kemungkinan seluruh hasil produksi habis dipergunakan untuk mengembalikan *cost recovery*, sehingga FTP diperlukan untuk kepastian penerimaan negara. Namun dalam kontrak *Gross Split*, FTP sudah tidak diperlukan lagi dikarenakan semua bagian yang akan diterima oleh pemerintah dan kontraktor akan jelas pada awal kontrak.¹⁰

Dengan menggunakan model Bagi Hasil *Gross Split* ini, maka sistem *Cost Recovery* tidak dipergunakan lagi untuk kontrak-kontrak yang akan datang. Produksi yang diukur setelah keluar dari titik penyerahan (*custody transfer*) akan langsung diperhitungkan pembagian untuk pemerintah dan kontraktor, tanpa dikurangi dengan biaya-biaya operasi kegiatan hulu migas yang telah dikeluarkan oleh Kontraktor seperti halnya dalam *Production Sharing Contract* konvensional. Biaya-biaya yang dikeluarkan Kontraktor selama masa kontrak menjadi beban dan tanggung jawab Kontraktor tanpa campur tangan Pemerintah. Penghapusan sistem *cost recovery*

⁹ Kurniadi Muhammad, “*Implikasi Cost Recovery dalam Kontrak Kerja Sama Migas di Indonesia terhadap pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945*” Skripsi Universitas Indonesia, 2011.hal 22

¹⁰ Hernandoko, Audrey, Mochammad Najib Imanullah, *Implikasi Berubahnya Kontrak Bagi Hasil (Product Sharing Contract) ke Kontrak Bagi Hasil Gross Split Terhadap Investasi Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Jurnal Privat Law Vol. VI, Nomor 2, Juli - Desember 2018. Hal. 4.

menempatkan pengendalian biaya-biaya oleh Kontraktor, sehingga diharapkan dapat mendorong industri hulu migas menjadi lebih lincah dan efisien.

Sebagai kompensasi tidak adanya penggantian biaya operasi oleh negara, dalam skema *gross split* kontraktor diberikan kepastian penerimaan bagi hasil yang ditentukan di awal kontrak yang dinamakan *base split*. Kepastian pembagian hasil diawal ini dimaksudkan agar Kontraktor Kontrak Kerja Sama lebih efektif dan efisien dalam realisasi biaya operasi yang dikeluarkan untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi mulai dari identifikasi program kerja, pelaksanaan operasional, pengadaan barang dan jasa yang tepat guna. Dari perspektif bisnis para investor, kepastian penerimaan dalam *gross split* diharapkan dapat menjadi indikator yang tepat dalam menentukan penyusunan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang selama ini tidak dapat dipastikan nilai besarnya karena ketidakpastian nilai *cost recovery* yang didapatkan.

Pembagian presentase bagi hasil produksi minyak dan gas para pihak yang terlibat dalam kontrak bagi hasil antara Pemerintah dengan Kontraktor Kontrak Kerjasama sistim *Cost Recovery*, sebagai berikut:

- a. Minyak Bumi: 85% untuk Badan Pelaksana dan 15% untuk badan usaha dan/atau badan usaha tetap.
- b. Gas Bumi: 70% untuk Badan Pelaksana dan 30% untuk badan usaha dan/atau badan usaha tetap.

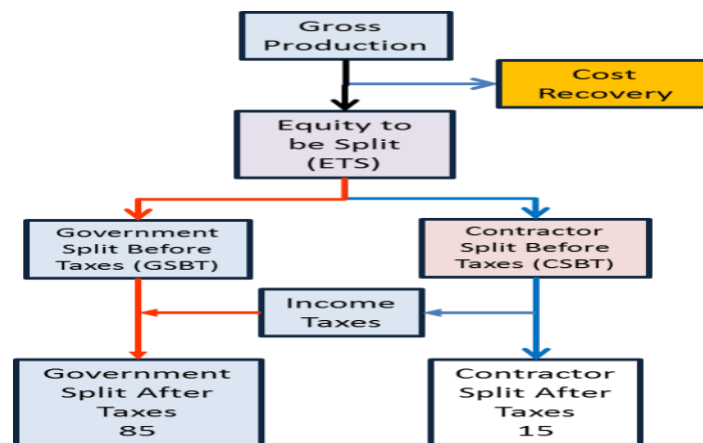


Fig. 1. Skema *Cost Recovery*

Dalam Kontrak Bagi Hasil *cost recovery*, Negara dan Kontraktor sama-sama terlibat dan bertanggung jawab bersama atas pendanaan dan resiko usaha. *Micro management* yang diterapkan terhadap skema kontrak bagi hasil yang tidak pada sesuai ketentuan membuat iklim investasi yang diharapkan dalam sistim *PSC Cost Recovery* dinilai sudah tidak layak, selanjutnya konsepsi *cost recovery* masuk ke dalam APBN mengundang kritik tajam dari investor karena dana *cost recovery* sebenarnya bukan uang negara. Permasalahan inilah yang coba dicari solusinya melalui *gross split* yang menetapkan sejak awal dalam kontrak menggunakan mekanisme bagi hasil awal (*base split*) yang dapat disesuaikan berdasarkan komponen variable dan komponen progresif, dengan kalkulasi sebagaimana ditetapkan pasal 5 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 yaitu:

- a. Minyak Bumi sebesar 57% bagian negara, dan 43% bagian kontraktor
- b. Gas Bumi sebesar 52% bagian negara dan 48% bagian kontraktor.

Dijelaskan lebih lanjut pada pasal 12 (1) Permen ESDM nomor 8 tahun 2017: *Penerimaan Kontraktor (Contractor Take) dalam kontrak bagi hasil Gross Split*

merupakan bagian kontraktor yang dihitung berdasarkan persentase gross produksi setelah dikurangi pajak penghasilan.

Berdasarkan pasal diatas dapat dikatakan meskipun *gross split* PSC membuat kontraktor menanggung semua biaya dengan tujuan untuk suatu pembagian output yang lebih tinggi, modal dan pengeluaran-pengeluaran operasi menjadi faktor yang mengurangi pajak penghasilan kontraktor sebagai imbalan dari pengeliminasian syarat dan prosedur *cost recovery*. Dalam PSC konvensional, *cost recovery* dikurangkan dari keseluruhan produksi minyak dan gas untuk menentukan jumlah dari produksi yang akan dibagikan antara pemerintah dengan kontraktor. Setelahnya, kontraktor membayar pajak penghasilan mereka pada bagian produksi mereka setelah produksi tersebut dibagi. Pada dasarnya Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 bertujuan untuk membuat aktivitas eksplorasi dan eksplorasi menjadi lebih efektif dan efisien, menghilangkan birokrasi pemerintah, dan juga untuk mendorong kontraktor PSC untuk menjadi lebih fleksibel dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi. Lebih lanjut, karena tidak ada *cost recovery* dalam *gross split* PSC skema ini dibentuk agar pada akhirnya beban anggaran pemerintah Indonesia dapat berkurang. Hal ini dikarenakan beban produksi awal menjadi tanggungan kontraktor itu sendiri.

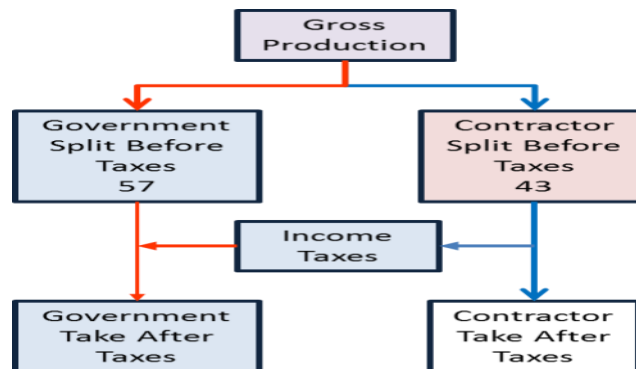


Fig. 2. Skema *Gross Split*

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Energi Sumber Daya Mineral telah menyampaikan tujuan dirumuskannya format Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* yang pada intinya adalah ingin meningkatkan percepatan penemuan cadangan dan produksi minyak dan gas di Indonesia yang dirasakan tidak efektif sebelumnya. Tujuan yang ingin dicapai pemerintah tersebut, antara lain:

1. Mendorong usaha eksplorasi dan eksploitasi yang lebih efektif dan cepat.
2. Mendorong para kontraktor Migas dan Industri Penunjang Migas untuk lebih efisien sehingga lebih mampu menghadapi gejolak harga minyak dari waktu ke waktu.
3. Mendorong Bisnis Proses Kontraktor Hulu Migas dan SKK Migas menjadi lebih sederhana dan akuntabel. Dengan demikian Sistem Pengadaan (procurement) yang birokratis dan debat yang terjadi saat ini menjadi berkurang.
4. Mendorong KKKS untuk mengelola biaya operasi dan investasinya dengan berpijak kepada sistim keuangan korporasi bukan sistim keuangan negara.¹¹

Pengaturan yang dilakukan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral terhadap bentuk dan isi kontrak bagi hasil *gross split* dimaksudkan sebagai bentuk antisipasi

¹¹ Sampe L. Purba, 2017, PSC, Cost Recovery dan Gross Split, <https://www.slideshare.net/sampepurba/psc-gross-split-cost-recovery> (diakses 10 Februari 2019)

pemerintah dalam perlindungan terhadap kepentingan negara dan perekonomian nasional. Persyaratan mengenai isinya dalam Pasal 3 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 masih sama sesuai yang digariskan sebelumnya dalam UU nomor 22 tahun 2001 yaitu mempersyaratkan bahwa dalam suatu kontrak bagi hasil *gross split* wajib memuat paling sedikit ketentuan pokok yang terdiri dari klausul, antara lain:

- 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/ gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri.
- h. Berakhirnya kontrak.
- i. Kewajiban pasca operasi pertambangan.
- j. Keselamatan dan kesehatan kerja.
- k. Pengelolaan lingkungan hidup.
- l. Pengalihan hak dan kewajiban.
- m. Pelaporan yang diperlukan.
- n. Rencana pengembangan lapangan.
- o. Pengutamaan penggunaan tenaga kerja Indonesia.
- p. Pengutamaan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri.
- q. Pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat.

Upaya peningkatan investasi hulu migas terlihat dalam fasilitas yang diberikan Negara kepada Kontraktor dalam Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 yang pengaturan komponen telah disempurnakan Permen ESDM nomor 52 tahun 2017, yaitu diberlakukannya komponen tambahan yang berperan sebagai insentif dalam Pembagian Hasil. Kontraktor mendapatkan “tambahan % split” dari *base split*, tergantung komponen yang didasarkan pada kondisi tertentu atau pencapaian kontraktor dalam pelaksanaan kegiatan, yang terbagi atas:

- a. Komponen Variabel, seperti: Status wilayah, lokasi lapangan, kedalaman reservoir, ketersediaan infrastruktur, jenis reservoir, kandungan karbondioksida, kandungan hydrogen sulfida, berat jenis (*specific gravity*) minyak bumi, tingkat komponen dalam negeri selama masa penambangan, tahapan produksi.
- b. Komponen progressif seperti harga minyak bumi, harga gas bumi dan jumlah kumulatif produksi minyak dan gas bumi.

Selain memberikan insentif dan kepastian bagi hasil (*base split*) dalam sistim *gross split*, sebenarnya pemerintah juga terus berupaya mempersingkat birokrasi yang terus menjadi penghambat pelaksanaan investasi, hal ini diwujudkan kementerian Energi Sumber Daya Mineral yang mencabut setidaknya belasan pedoman tata kerja dan peraturan serta perijinan terkait yang dirasa menghambat aktifitas investasi di sektor minyak dan gas bumi.

Sinkronisasi dalam melaksanakan perubahan regulasi adalah hal mendasar untuk menjamin optimal pelaksanaan operasional di lapangan. Berdasarkan hirarki tata peraturan perundang-undangan dan kebutuhan payung hukum yang dapat menaungi beberapa instansi pemerintah, Dasar hukum pengaturan skema kerjasama *Gross Split PSC* yang hanya pada level Permen ESDM dianggap kurang memberikan kepastian hukum karena dikhawatirkan saat terjadi penggantian menteri akan diikuti

oleh perubahan permen padahal investasi migas adalah investasi jangka panjang (20 sampai 30 tahun). Pengaturan lewat Peraturan Menteri juga dirasakan belum ideal karena tidak dapat menjamin kemudahan lintas sektoral, seperti pengurusan dokumen perijinan operasional dalam pelaksanaan operasional Kontraktor Kontrak Kerja Sama sehingga kemudahan yang diperjanjikan dalam skema ini sulit diadaptasi instansi sektor lain seperti perpajakan, kebijakan pemenuhan tingkat komponen dalam negeri, pelaksanaan pengadaan lahan, perijinan terkait lingkungan dan kehutanan maupun hal-hal lainnya.

Stimulus tambahan juga diberikan kepada kontraktor yang sulit mencapai target, hal ini diatur dalam Permen ESDM Nomor 52 Tahun 2017, dimana dalam hal perhitungan komersialisasi lapangan atau beberapa lapangan tidak mencapai keekonomian tertentu, negara melalui Menteri ESDM juga masih dapat menetapkan tambahan bagi hasil kepada Kontraktor. Penetapan tambahan presentase ini juga dapat diberikan untuk persetujuan pengembangan lapangan yang pertama (POD 1) dan/atau pengembangan lapangan (*Plan Of Development*) selanjutnya.

Upaya negara lainnya dalam peningkatan investasi hulu minyak dan gas bumi terlihat pada perlakuan perpajakan yang diberikan kepada kontraktor bagi hasil *gross split*, dimana kontraktor mendapatkan insentif perpajakan berupa pengurangan penghitungan pajak penghasilan. Kontraktor akan menerima bagian berkurangnya penghasilan pajak yang harus dibayarkan, bonus dan pajak-pajak tidak langsung dari produksi sesuai dengan presentase dari *gross split* yang telah disepakati sebagaimana diuraikan dalam Permen nomor 52 tahun 2017 pasal 14 yang berbunyi: *Biaya operasi yang telah dikeluarkan kontraktor menjadi unsur pengurang penghasilan bagian kontraktor dalam perhitungan pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang perpajakan pada kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.*

Secara keseluruhan, pengaturan yang dibuat terhadap skema kontrak bagi hasil *gross split* menunjukkan upaya negara untuk meningkatkan investasi dengan menawarkan insentif pada investor dan sekaligus sebagai terobosan penerapan skema baru dalam mengantisipasi permasalahan yang terjadi dalam skema *cost recovery* dengan harapan penemuan cadangan minyak dan gas bumi dan peningkatan produksi minyak dan gas bumi nasional dapat segera direalisasikan.

3.2. Peran Negara Dalam Kontrak Bagi Hasil

Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara. UU nomor 22 tahun 2001 telah menetapkan Konsep Penguasaan dan Pengusahaannya sebagaimana tercantum dalam pasal 4 yang berbunyi:

- (1) *Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung dalam wilayah hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara.*
- (2) *Penguasaan Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.*

Pemerintah Indonesia dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam harus jeli dalam memilih pola bisnis yang paling menguntungkan dan memberikan penerimaan negara yang optimal. Idealnya pola bisnis yang dipilih suatu negara seyogyanya selaras dengan rezim pengelolaan sumber daya alam yang digunakan. Sebagai ilustrasi, jika pemerintah menerapkan paham *private property* maka pola atau skema bisnis yang paling sesuai adalah sistim konsesi. Sedangkan apabila pemerintah memilih paham *state property* maka pola bisnis yang digunakan adalah sistim kontrak,

baik kontrak bagi hasil maupun kontrak jasa, oleh karenanya terdapat kewajiban pengeluaran dana yang harus dikeluarkan oleh kontraktor yang mendapatkan pengelolaan wilayah kerja dimana si kontraktor wajib memiliki *Financial Ability* (bukan *financial arrangement*) yang bersifat *internal source* dan tidak dibenarkan ada *Cost Of Capital (Interest)*.

Dalam *gross split*, penerimaan negara tidak hanya bersumber dari Bagian Negara saja, akan tetapi masih ditambah dengan bonus – bonus, Pajak Penghasilan Kontraktor serta Pajak tidak langsung (Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 Bab III tentang Penerimaan Negara dan Kontraktor Pasal 11). Hal ini menimbulkan persepsi bahwa selain berupaya meningkatkan investasi, pemerintah juga melindungi kepentingan penerimaan negara dengan melakukan variasi tambahan sumber pendapatan yang akan diterima, antara lain berupa bagian produksi, bonus, pajak penghasilan dan pajak-pajak tidak langsung kepada Negara.

Ditelaah dari asas hukumnya dapat disimpulkan bahwa konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* sebagaimana diatur oleh Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 dan perubahannya adalah tidak bertentangan dengan unsur-unsur yang terdapat didalam hirarki perundang-undangan yang lebih superior. Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* telah memenuhi syarat-syarat materil/substantif yang diatur dalam Pasal 6 Undang UU nomor 22 tahun 2001, yang diuraikan kembali dalam pasal 2 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 mengenai syarat-syarat dalam Kontrak Kerja Sama:

- a. Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. Pengendalian manajemen operasi berada pada SKK Migas;
- c. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung Kontraktor.¹²

Peran serta negara dalam penyelenggaraan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi terlihat dalam kedudukannya melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Fungsi pembinaan dilakukan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan menetapkan kebijakan yang dilakukan melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Peran kebijakan yang dilakukan oleh kementerian ESDM dan Kementerian terkait lainnya adalah ditujukan untuk menjaga ketaatan Kontraktor Kerja Sama pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, fungsi pengendalian dan pengawasan yang dilakukan oleh SKK Migas lebih ditujukan untuk menjaga ketaatan Kontraktor Kontrak Kerja Sama kepada ketentuan kontrak bagi hasil. Pola hubungan yang kompleks ini timbul karena peran Hulu Minyak dan Gas Bumi yang sangat strategis bagi Negara sehingga dipandang perlu untuk mendistribusikan kewenangan pengawasan dan pengendalian kepada dua instansi tersebut.

Pasal 23 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* telah menentukan bahwa:

- (1) *SKK Migas melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kontrak bagi hasil gross split.*
- (2) *Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan terbatas pada perumusan kebijakan terhadap rencana kerja dan anggaran yang diajukan kontraktor sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat 1.*

¹² Prahoro Nurtjahyo, 2017, Menjawab Keraguan Terhadap Gross Split: Tanggapan atas Opini Dr Madjedi Hasan “Potensi Permasalahan dalam Gross Split”, <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-menjawab-keraguan-terhadap-gross-split-tanggapan-atas-opini-dr-madjedi-hasan-potensi-permasalahan-dalam-gross-split.pdf> (diakses 10 Februari 2019).

- (3) *Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan terhadap realisasi kegiatan utama operasional kontraktor meliputi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sesuai dengan persetujuan rencana kerja.*

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas, peran negara untuk melakukan pengelolaan dan pengawasan dapat dikonstruksikan bahwa dalam melaksanakan kontrak dengan kontraktor kontrak kerjasama untuk pelaksanaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, negara menggunakan kepanjangan tangannya melalui SKK Migas sebagai satuan kerja khusus yang melaksanakan penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dibawah pembinaan koordinasi dan pengawasan kementerian energi dan sumber daya mineral.

Mengenai kedudukan Negara dalam pelaksanaan kontrak kerja sama, dalam prakteknya negara tentu mempunyai keterbatasan dalam menjalankan transaksi bisnis, disamping itu melibatkan negara secara langsung dalam ikatan bisnis tentu menimbulkan pertanggung jawaban hukum yang tidak terbatas, sebenarnya konsepsi ini telah diantisipasi oleh UU nomor 22 tahun 2001 yang menganggap perlunya dibentuknya suatu badan hukum yang memiliki asset dan organ sendiri, tujuannya supaya pertanggung jawaban bisnisnya menjadi sebatas asset perusahaan.¹³

Posisi Negara sebagai pihak penguasa sumber daya alam sekaligus pengendali kebijakan dalam pelaksanaan kontrak juga tersirat dari konsepsi kepemilikan barang operasi, peralatan dan tanah, serta data bawah tanah sebagaimana diuraikan Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 yaitu dalam:

Pasal 21: *Seluruh barang dan peralatan yang secara langsung digunakan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang dibeli kontraktor menjadi milik/kekayaan Negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dan dikelola oleh SKK Migas."*

Pasal 22 (1): *Tanah yang telah diselesaikan proses pembebasannya oleh kontraktor menjadi milik Negara dan dikelola oleh SKK Migas, kecuali tanah sewa.*

Dengan konsepsi kepemilikan tersebut diatas, negara akan langsung menjadi pemilik barang dan dapat mencatatkan dalam kekayaan negara terhadap pembelian terhadap barang operasi, peralatan dan tanah yang dilakukan oleh Kontraktor. Hal ini menimbulkan perdebatan dikarenakan dalam perencanaannya kontraktor tidak lagi meminta persetujuan SKK Migas. Begitupun dalam hal budget dan tata waktu pelaksanaan pengadaan dimana realisasi pengadaan barang dan jasa juga tidak lagi melibatkan peran serta SKK Migas, proses *procurement* yang dilakukan oleh kontraktor menjadi lebih sederhana. Tidak perlu proses persetujuan oleh SKK Migas, karena biaya operasi migas sepenuhnya menjadi tanggung jawab kontraktor. Semakin efisien kontraktor, keuntungan kontraktor akan semakin besar. Pemerintah tidak mengatur ketentuan *procurement* secara khusus. Dengan demikian, waktu yang diperlukan sejak penemuan cadangan hingga lapangan migas berproduksi akan menjadi lebih cepat. Kontraktor dipersilahkan untuk membentuk metode atau petunjuk pelaksanaan pengadaan yang dilakukan secara mandiri atau dilakukan secara internal kontraktor tanpa mengacu dengan ketentuan pelaksanaan atau pedoman tata kerja yang dikeluarkan oleh SKK Migas namun dibatasi dengan koridor perlindungan kepentingan negara, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 18 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017:

- (1) *Kontraktor wajib mengutamakan penggunaan tenaga kerja warga Negara Indonesia, pemanfaatan barang, jasa, teknologi serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri.*

¹³ Lalang Tri Utomo et al., "Aspek Hukum Penerapan Asas Kekuatan Mengikat Dalam Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi di Indonesia", *Diponegoro Law Journal* Vol. V, No 4, 2016, h. 8-9.

(2) *Pengadaan atas barang dan jasa dilakukan oleh kontraktor secara mandiri.*

Lebih lanjut, kewajiban melaporkan pengelolaan dan pelaporan data minyak dan gas di wilayah kerja kepada negara, juga menjadi salah satu kewajiban kontraktor, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 19 ayat 1 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017, yang berbunyi:

Data yang diperoleh kontraktor dari pelaksanaan kontrak bagi hasil Gross Split merupakan data milik negara.

Persyaratan tersebut memberikan pemahaman bahwa Kontraktor yang akan berinvestasi mutlak mempunyai *technical competence*, dimana Kontraktor harus siap dengan segala kemungkinan perkembangan teknologi terbaru yang ditemukan. Tidak hanya itu, pemerintah juga mewajibkan kontraktor untuk memperkerjakan tenaga kerja yang memiliki skill profesional yang siap untuk melakukan transfer keahliannya kepada tenaga kerja Indonesia.

Manajemen operasi dalam Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* juga masih berada di SKK Migas, sebagaimana tertuang dalam ketentuan pasal 15 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 bahwa Kontraktor wajib menyusun dan menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada SKK Migas. Meskipun biaya tidak lagi dilakukan *Cost Recovery*, kontraktor masih diwajibkan menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran kepada SKK Migas yang berarti kontraktor tidak sepenuhnya independen dalam mengendalikan biaya. Hal ini diperkuat dari aturan yang terdapat dalam pasal 8 dan pasal 9 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 yang telah direvisi dalam Permen ESDM nomor 52 tahun 2017 yang pada intinya menyebutkan bahwa SKK Migas berhak melaksanakan evaluasi teknis terhadap aktifitas kontraktor termasuk didalamnya persetujuan untuk melakukan peningkatan presentase angka komponen progressif yang didapatkan oleh kontraktor kontrak kerjasama *Gross Split*. Selain itu dalam pengembangan rencana lapangan, rekomendasi dari SKK Migas dibutuhkan sebagai poin pertimbangan pemberian lapangan terhadap investor.

Selain hal tersebut diatas kewajiban pengutamaan komponen dalam negeri juga telah mengurangi independensi kontraktor dalam mengontrol biaya. Dalam menjamin kebijakan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) pemerintah mewajibkan pemakaian TKDN sebesar 30%, hal ini mengacu pada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 15 Tahun 2013 tentang Penggunaan Produk Dalam Negeri Pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dimana Kontraktor akan diberi tambahan split sebesar 2%-4% sebagai stimulus untuk melaksanakan pemenuhannya. Adapun maksud dari hal ini adalah untuk memastikan tumbuh dan berkembangnya industri pendukung dari perusahaan dalam negeri untuk dapat berpartisipasi aktif sehingga mempercepat pertumbuhan perekonomian nasional. Sebagai ilustrasi, bagi kontraktor dengan Tingkat Kandungan Dalam Negeri (TKDN) yang tinggi, akan mendapat split tambahan. Tambahan split sebesar 2% apabila TKDN-nya mencapai 30% hingga kurang dari 50%. Jika TKDN sebesar 50% hingga kurang dari 70% akan mendapatkan tambahan split sebesar 3%. Sedangkan, jika kontraktor berhasil mencapai TKDN sebesar 70% keatas akan dapat tambahan split sebesar 4%.

Peran SKK Migas masih terlihat dalam pengendalian dan pengawasan implementasi kontrak bagi hasil *gross split* meski dilakukan terbatas pada perumusan kebijakan terhadap rencana kerja yang diajukan kontraktor. Terhadap hal ini Negara tidak lagi terbebani dengan realisasi budget seperti yang terjadi dalam sistim *cost recovery* karena persetujuan anggaran hanya sebatas sebagai data dukung dalam evaluasi rencana kerja. Pengawasan lebih dititik beratkan kepada indikator kinerja

operasional kontraktor meliputi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi berdasarkan rencana kerja yang disetujui, kinerja kontraktor dalam aspek lingkungan hidup, peningkatan kapasitas tenaga kerja nasional dan pengutamaan pemakaian barang dalam negeri. Terkait kebijakan pemenuhan kebutuhan energi nasional, pemerintah juga masih membebani kontraktor kontrak kerja sama berupa kewajiban penyerahan hasil produksi, yaitu kewajiban menyerahkan 25% dari hasil produksi minyak dan gas bumi bagian kontraktor kepada negara yang nantinya akan diberikan imbalan pembayaran atas pemenuhan kewajiban tersebut dengan harga minyak mentah Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 17 Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 yang berbunyi:

- (1) *Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan minyak bumi dan/atau gas bumi untuk keperluan dalam negeri*
- (2) *Kewajiban Kontraktor untuk ikut memenuhi kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyerahkan sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari hasil produksi Minyak bumi dan/atau gas bumi bagian kontraktor.*
- (3) *Kontraktor mendapatkan pembayaran atas pemenuhan kewajiban memenuhi kebutuhan minyak bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebesar harga minyak mentah Indonesia.*

Upaya peningkatan investasi tidak selalu berarti mereduksi kedaulatan negara yang sudah diuraikan dalam konstitusi Undang Undang Dasar 1945, kewenangan negara terlihat penuh dalam penentuan area kerja, determinasi kapasitas produksi dan daya angkat, pengaturan terhadap aspek komersial minyak dan gas dengan distribusi hasil yang masih dikontrol penuh oleh negara dengan produksi dibagi pada titik pengiriman, sekaligus megamankan penerimaan negara menjadi lebih pasti dan bertambah sumber pemasukannya dalam pelaksanaan skema kontrak bagi hasil gross split.

IV. PENUTUP

Dalam upaya mengatasi permasalahan yang terjadi dalam skema *cost recovery*, Skema kontrak bagi hasil *Gross Split* menawarkan insentif yang diharapkan meningkatkan minat dan akselerasi para investor di sector hulu minyak dan gas bumi untuk melaksanakan percepatan penemuan cadangan baru dan peningkatan produksi. Sebagaimana dijabarkan dalam Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dan Perubahannya, investor diberikan kepastian bagian *base split* yang ditentukan di awal kontrak, hal ini masih bias bertambah dengan insentif yang diberikan pemerintah dalam bentuk komponen variabel dan progresif atas beberapa jenis pencapaian yang dihasilkan oleh kontraktor kontrak kerjasama. Dengan komponen yang ditawarkan tersebut, pemerintah Indonesia mengharapkan terjadinya peningkatan investasi hulu minyak dan gas bumi serta industri pendukungnya secara menyeluruh sampai pada industri pendukung yang dilakukan oleh produsen barang dan jasa serta tenaga kerja dalam negeri.

Kontrak bagi hasil *gross split* tetap mengutamakan prinsip sumber daya alam Indonesia yang tercantum dalam pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yang dibuktikan dengan tetap dipertahankannya fungsi Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam bisnis industri hulu minyak dan gas bumi dalam melakukan fungsi pengelolaan dan pengawasan dari negara. Rencana program kerja kontraktor tetap dimintakan persetujuan ke SKK Migas walaupun penggantian biaya operasi tidak lagi dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abrar, Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press: Yogyakarta, 2004
- HS, Salim, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2004.
- Haris Retno Susmiyati. “Aspek Hukum Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) dalam Pengusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia”. Samarinda. 2006.
- Ibrahim, Johny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing: Malang, 2006.
- Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju: Jakarta, 1995.
- Mamudji, Sri et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2005.
- Priamoko, Nugroho Eko, *Kontrak Bagi Hasil Migas Aspek Hukum dan Posisi Berimbang Para Pihak*, Genta Publishing: Yogyakarta, 2017.
- Pudyantoro, A Rinto, *A to Z Bisnis Hulu Migas*, Petromindo: Jakarta, 2012
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press: Jakarta, 2011.
- Widjajono, Partowidagdo, *Migas dan Energi di Indonesia: Permasalahan dan Analisis Kebijakan*. Development Studies Foundation: Bandung, 2009.

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Kurniadi, Muhammad. “*Implikasi Cost Recovery Dalam Kontrak Kerja Sama Migas di Indonesia terhadap Pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945*”, Skripsi Universitas Indonesia, 2011, hal. 22.
- Wahyuningtyas, Bella Brigita. “*Implikasi Hukum Perubahan Skema Bagi Hasil dari Cost Recovery menjadi Gross Split Dalam Kontrak Bagi Hasil (Production Sharing Contract) Pada Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*. Tesis Universitas Airlangga, 2017.

Jurnal

- Dwi Qurbani, Indah, *Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Arena Hukum Vol. 6, Nomor 2, 2012.
- Hernandoko, Audrey, Mochammad Najib Imanullah, *Implikasi Berubahnya Kontrak Bagi Hasil (Product Sharing Contract) ke Kontrak Bagi Hasil Gross Split Terhadap Investasi Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Jurnal Privat Law Vol. VI, Nomor 2, Juli - Desember 2018.
- Msc, Soenarto, *Peluang Bagi Penyelesaian Konflik Agraria Di Sub Sektor 1 Pertambangan Umum*, Jurnal Analisis Sosial Vol. 9, Nomor 1, April 2004.
- Romadhon, Topan Meiza, *Pengaturan Production Sharing Contract dalam Undang Undang Minyak dan Gas*, Jurnal Hukum Vol.1, Nomor 1, 2009: 88-105
- Utomo, Lalang T., Achmad Busro, Ery Agus Priyono, *Aspek Hukum Penerapan Asas Kekuatan Mengikat dalam Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Diponegoro Law Jurnal Vol. 5, Nomor 4, Tahun 2016.

Internet

- Nurtjahyo, Prahoro, 2017, *Menjawab Keraguan Terhadap Gross Split: Tanggapan atas Opini Dr Madjedi Hasan “Potensi Permasalahan dalam Gross Split”*,

<<https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-menjawab-keraguan-terhadap-gross-split-tanggapan-atas-opini-dr-madjedi-hasan-potensi-permasalahan-dalam-gross-split.pdf>>, diakses tanggal 10 Februari 2019.

Purba, Sampe L., 2017, *PSC, Cost Recovery dan Gross Split*, <<https://www.slideshare.net/sampepurba/psc-gross-split-cost-recovery>>, diakses tanggal 10 Februari 2019.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang No. 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 2971).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133).

Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1994 tentang Syarat-Syarat dan Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 64).

Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4435).

Indonesia, Peraturan Pemerintah nomor 79 tahun 2010 tentang Biaya Operasi yang Dapat Dikembalikan dan Perlakuan Pajak Penghasilan di Bidang Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 5173).

Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2017 tentang Perpajakan Pada Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dengan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 6172).

Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 24).

Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 116).

Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 52 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1188).