



MENUJU KEADILAN SOSIAL DALAM PENGELOLAAN SEKTOR HULU MIGAS (ANALISIS KONTRAK BAGI HASIL GROSS SPLIT DARI PRESPEKTIF PASAL 33 UUD 1945)

Yohanes Baptista Cahaya Misjuan, Elisabeth Yulia Rena Sinta Dewi
Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya

ABSTRAK

Polemik tentang kedaulatan negara dalam sektor migas skema gross split memunculkan urgensi analisis terhadap Permen ESDM tentang Gross Split dari perspektif prinsip penyelenggaraan ekonomi nasional di Pasal 33 UUD NRI 1945. Analisis tersebut menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Kajian terhadap berbagai literatur menunjukkan bahwa skema gross split menguntungkan negara karena hasil penerimaan bruto dari proses produksi langsung dibagi sesuai dengan kontrak perjanjian sehingga negara tidak perlu memberikan biaya pengembalian kepada kontraktor menggunakan dana APBN, sehingga penerimaan negara yang diperoleh dengan menggunakan skema gross split lebih menguntungkan. Namun perspektif hak menguasai negara juga menunjukkan bahwa skema gross split sudah memuat syarat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Jika sektor hulu migas masih membutuhkan investasi sebagai sumber penerimaan negara, maka perlu adanya penyesuaian bagi skema gross split agar dapat menguntungkan pemerintah tetapi sekaligus memberikan kepastian bagi sisi investor.

Kata Kunci : Migas, Gross split, Keadilan Sosial.

PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) mengatur bahwa, "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Pasal tersebut merupakan implementasi prinsip keadilan sosial dalam bentuk hak menguasai negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 merumuskan hak menguasai negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 secara filosofis sebagai konstruksi dari Pancasila yang memberikan kekuasaan kepada negara untuk turut ambil bagian dalam pengelolaan sumber daya alam melalui pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).²

E-Mail : yohanes.misjuan@student.ukdc.ac.id, elisabeth.dewi@student.ukdc.ac.id

DOI : www.dx.doi.org/10.31604/justitia.v9i1.98-112

Publisher : ©2021 UM- Tapsel Press

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

Indonesia dalam konteks sumber daya alam berupa minyak dan gas bumi (migas) telah memiliki berbagai regulasi terkait migas, diawali Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi hingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU Migas). Namun UU Migas masih menyisakan persoalan terkait bagaimana negara seharusnya berdaulat dalam sektor migas di tengah isu ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Laju produksi minyak bumi menurun sementara konsumsi minyak bumi terus membesar, serta tata kelola minyak bumi yang belum baik turut andil menambah masalah kesenjangan tersebut.³ Selain itu kebijakan sektor minyak bumi pascareformasi dikritik karena kuatnya pengaruh liberalisasi dengan tekanan dari pihak asing serta inkonsistensi pelaksanaan kebijakan energi nasional.⁴

Salah satu aspek dalam kebijakan migas yang menjadi sorotan adalah kontrak kerjasama dalam pengelolaan migas. Secara historis konsep kontrak antara pemerintah dan korporasi di sektor migas telah mengalami berbagai perkembangan. Sepanjang sejarah perusahaan minyak di Indonesia terdapat tiga model kontrak kerjasama antara Pemerintah dan kontraktor, yaitu: sistem konsesi (1899-1960), kontrak karya (1960-1963), dan kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*).⁵ Kontrak kerjasama migas yang dilakukan oleh pemerintah dengan suatu badan usaha berdasar pada Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Selain mengacu pada KUH Perdata, kontrak kerjasama sector migas juga mengacu pada Pasal 1 angka 19 UU Migas yang mengatur kontrak migas harus mengandung unsur "...lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Unsur ini menjadi tujuan utama dari kontrak migas antara pemerintah dengan badan usaha agar selaras dengan Pasal 33 UUD NRI 1945.

Ketentuan lebih lanjut UU Migas kemudian diatur dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 52 Tahun 2017 (selanjutnya disebut Permen ESDM tentang *Gross Split*). Skema kontrak bagi hasil *gross split* ini berbeda dengan skema *cost recovery* yang telah digunakan sebelumnya. Pada skema *cost recovery*, negara turut menanggung biaya apabila kegiatan di sektor hulu migas mengalami kerugian. Namun, dalam *gross split*, negara mendapatkan penerimaan berdasarkan bagi hasil yang telah disetujui besarnya pada Permen ESDM Nomor 8 Tahun 2017. Kepemilikan sumber daya alam juga tetap pada pemerintah, sedangkan modal dan risiko seluruhnya ditanggung oleh kontraktor.

Menurut *Senior Research Manager* Wood Mackenzie, Ashima Taneja, sistem *gross split* memiliki dampak buruk terhadap perekonomian pada proyek hulu migas karena dibutuhkan pemangkasan produksi agar investasi tidak terhambat bagi pengembangan lapangan migas yang membutuhkan biaya besar.⁶ Ekonom Faisal Basri juga berpendapat

³Price Waterhouse Cooper, "Oil and Gas Trend 2018-19", <https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/insights/industry-trends/2018-oil-gas.html>, diakses 10 Januari 2020.

⁴ Rozikin. "Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan". *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara* Volume 1 Nomor 2, 2015, hlm. 139.

⁵ Muhammad Syahrir, "Studi Komparatif antara Sistem Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dengan Sistem Konsesi", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

⁶ Galih Gumelar, "Mackenzie: Bagi Hasil *Gross Split* Bikin Seret Investasi Migas" <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170310094418-85-199181/mackenzie-bagi-hasil-gross-split-bikin-seret-investasi-migas>>, [diakses 6 Januari 2020].

skema *gross split* membuat iklim investasi migas anjlok.⁷ Kajian sebelumnya oleh Manohara dan Hayati juga menunjukkan bahwa skema *gross split* justru mengakibatkan pemerintah Indonesia harus membuat bisnis sektor migas menjadi lebih menarik di tengah menurunnya harga migas.⁸

Kritik-kritik tersebut memunculkan pertanyaan tentang relevansi skema *gross split* dalam pengelolaan sektor migas jika ditinjau dari aspek hukum. Relevansi tersebut khususnya dari perspektif keadilan sosial dalam prinsip penyelenggaraan ekonomi nasional di Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Oleh sebab itu, dalam tulisan ini akan membahas apa perubahan substantif dari kontrak bagi hasil *cost recovery* ke kontrak bagi hasil *gross split* di sektor migas? dan Apakah keadilan sosial berdasarkan prinsip penyelenggaraan ekonomi nasional dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dapat dijamin dalam skema kontrak bagi hasil *gross split*?

Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk meneliti terkait aturan hukum yang terdapat dalam Permen ESDM tentang *gross split* ditinjau dari Pasal 33 UUD NRI 1945. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkonstruksikan pandangan dan doktrin dari ahli hukum terkait *gross split*.

Perubahan Substantif dari Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* ke Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* di Sektor Migas

Skema perjanjian bagi hasil, khususnya dalam konteks migas, bukan skema yang diadopsi dari sistem hukum Barat. Perjanjian bagi hasil menurut Bushar Muhammad, seperti dikutip oleh Siahaan & Butar-butar, masih ada dan memiliki kesamaan dengan sistem yang ada di masyarakat Indonesia. Eksistensi perjanjian bagi hasil hukum adat dalam berbagai wilayah di Indonesia merupakan kristalisasi perjanjian masyarakat adat dan diadopsi oleh hukum nasional dan mengandung prinsip-prinsip hukum kontrak internasional.⁹

Perkembangan skema bagi hasil migas terbagi ke dalam beberapa generasi. Generasi pertama terjadi pada tahun 1996 hingga saat ini generasi ketujuh yang mulai terjadi pada tahun 2017:

1. Pada PSC generasi pertama diperkenalkan konsep dasar Pertamina mengurus dan mengelola, sedangkan kontraktor bertanggungjawab kepada Pertamina untuk mengerjakan operasi *petroleum* sesuai dengan kebijakan yang telah disetujui pada kontrak. Kontrak didasarkan pada hasil produksi yang dibagi, bukan keuntungan yang dibagi. Kontraktor menyediakan biaya dan teknologi yang dibutuhkan untuk operasi serta menanggung segala risiko.¹⁰
2. Pada PSC generasi kedua dilakukan evaluasi terhadap generasi pertama, yang di antaranya mencakup pajak pada skema PSC generasi pertama yang tidak jelas

⁷ Vincent Fabian Thomas, "Menteri ESDM Pertimbangkan Lagi Penerapan Cost Recovery" <<https://tirto.id/menteri-esdm-pertimbangkan-lagi-penerapan-cost-recovery-emET>>, [diakses 6 Januari 2020].

⁸ Manohara and Hayati, "Gross Split: A New Contracting System in the Indonesian Oil-and-Gas Sector", *Environmental Policy and Law* Vol. 49, 2019, pp. 43-49.

⁹ Rudy Haposan Siahaan & Raja Fernandez Butar-Butar. "International Law Perspective on The Concept of Production-Sharing Agreement Under Indonesia's Customary Law". *International Journal of Law, Government and Communication* Volume 2 Number 5, 2017, hlm. 31-32.

¹⁰ Harimurti Daniel, "Indonesian Milestone in Production-Sharing Contract in Perspective of Government Take, Contractor Take, Cost Recovery and Production Target" *SPE/IATMI Asia Pacific Oil & Gas Conference and Exhibition*. Society of Petroleum Engineers, 2017, hlm 2-3.

dengan 65% dari bagi hasil pemerintah telah termasuk pajak yang dibayarkan oleh kontraktor. Oleh karena itu kemudian dilakukan perubahan untuk mengatasi permasalahan tidak diakuinya penerimaan pajak Indonesia oleh kantor pajak negara asal.¹¹

3. PSC generasi ketiga mencakup periode tahun 1980-an ketika cadangan minyak dalam kondisi surplus yang disebabkan oleh krisis energi pada periode 1970-an dan berdampak pada jatuhnya harga minyak sehingga memicu naiknya produksi untuk menutup biaya yang telah dikeluarkan. sejak PSC generasi kedua *cost recovery* menjadi tidak terbatas. Situasi ini meniadakan peran pemerintah, sehingga untuk menjamin pemerintah mendapat bagian pada generasi ketiga ini pemerintah mulai memperkenalkan *First Tranche Petroleum* (FTP) sebesar 20%. *First Tranche Petroleum* (FTP) langsung dikurangi dari pendapatan bruto dan kemudian dibagi berurutan antara pemerintah dan kontraktor, sebelum dikurangi dengan *cost recovery*.¹²
4. PSC generasi keempat diinisiasi pada akhir 1993 ketika paket insentif generasi keempat mulai memanas. Beberapa literatur menandai PSC generasi keempat ketika pemerintah memberikan beberapa insentif untuk menstimulasi pertumbuhan investasi dalam bidang eksplorasi. Undang- Undang yang menjadi rujukan pada generasi ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1994 tentang Syarat dan Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi yang telah ditetapkan sebagai referensi dari pajak minyak dan gas bumi, dengan perubahan fiskal yang berasal dari pengurangan pajak dari 48% menjadi 44% dan harga DMO menjadi 25% dari harga ekspor.¹³
5. PSC generasi kelima dimulai sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 jo Undang Undang Nomor 41 Tahun 1961 tentang Minyak dan Gas Bumi jis Undang Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina. Kepemilikan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi harus dipindahtangankan dari Pertamina menjadi milik Pemerintah.¹⁴
6. PSC generasi keenam tidak banyak disebutkan dalam literatur. Generasi keenam ini dimulai pada tahun 2008 dengan ditetapkannya Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010. Pada generasi ini terdapat perubahan yang signifikan pada rezim PSC, perubahan tersebut adalah *cost recovery* harus termasuk dalam basis *Plan of Development* (POD).¹⁵
7. PSC generasi ketujuh dimulai ketika Pemerintah mulai memperkenalkan *Gross Split* PSC pada awal tahun 2017 melalui Permen ESDM tentang *Gross Split*. Regulasi ini bertujuan untuk membuat aktifitas eksplorasi dan eksploitasi lebih efektif dan efisien dengan cara mengurangi birokrasi pemerintah dan mengurangi beban biaya pemerintah sehingga tidak lagi ada *cost recovery*. Sementara itu kontraktor tetap harus menyediakan Domestic Market Obligation

¹¹ Harimurti Daniel, *Ibid*.

¹² Harimurti Daniel, *Ibid*.

¹³ Harimurti Daniel, *Ibid*, hlm 4.

¹⁴ Harimurti Daniel, *Ibid*.

¹⁵ Harimurti Daniel, *Ibid*, hlm 4-5

(DMO) sebesar 25% dari total produksi, dengan harga 100% *Indonesia Crude Price (ICP)*.¹⁶

Kritik terhadap *gross split* dari sisi investor umumnya menyangkut aspek efisiensi dan efektivitas bagi korporasi karena seluruh biaya investasi dan biaya operasional akan menjadi tanggungjawab kontraktor sedangkan pemerintah langsung mendapatkan pendapatan bruto yang dibagi berdasarkan ketentuan.¹⁷ Padahal skema *cost recovery* sebenarnya juga berimplikasi pada proses yang lama untuk produksi pertama dalam eksploitasi migas bumi setelah sumber migas ditemukan. Pada tahun 2000-an membutuhkan waktu 15 tahun, dibandingkan sebelumnya pada tahun 1970-an yang hanya membutuhkan waktu 5 tahun. Lamanya proses tersebut sebenarnya tidak terlepas dari kelemahan skema *cost recovery* karena pengadaan barang dan jasa memerlukan prosedur dan persetujuan dari SKK Migas. Birokrasi *cost recovery* yang kompleks serta skema *cost recovery* yang merupakan skema bersistem untuk mengembalikan biaya operasional yang telah digunakan oleh kontraktor. Tipe biaya operasional akan dikembalikan oleh negara sering mendapatkan perdebatan karena cakupannya yang luas termasuk biaya pengeboran sumur hingga peralatan tulis kantor. Pengadaan barang dan jasa kontraktor dengan skema ini membutuhkan waktu lama yang digunakan dalam hal birokrasi karena membutuhkan persetujuan dari SKK Migas. *Cost recovery* berhubungan dengan penerimaan negara sehingga menjadi bahan diskusi dalam penyusunan RAPBN, pada APBN tahun 2016, *cost recovery* direncanakan sekitar US \$ 8,5 juta tapi pada praktiknya mencapai US \$ 11,5 juta, selain itu dipenuhi juga konflik kepentingan politik, *cost recovery* tidak efisien karena akan menjadi tanggung jawab negara.¹⁸

Pergeseran *cost recovery* ke *gross split* dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Materi Muatan Skema *Gross Split*

No	Aspek	Deskripsi	Sumber
1.	Fitur Utama	<ul style="list-style-type: none"> - Konsep <i>gross split</i> didasarkan pada pemisahan hasil produksi bruto tanpa memperhatikan mekanisme <i>cost recovery</i>. - Hak retensi mempertahankan prinsip utama: <ul style="list-style-type: none"> a) hak kepemilikan dimiliki oleh negara hingga titik pengiriman hidrokarbon (sesuai PSC); b) kontrol manajemen atas operasi dibawah oleh SKK Migas (sesuai PSC atau kontrak lanjutan); dan c) seluruh modal dan risiko ditanggung oleh kontraktor (sesuai PSC). 	Pasal 1, 2 dan 3

¹⁶ Harimurti Daniel, *Ibid.*

¹⁷ Anjani, Budhi Refa dan Imam Baihaqi. "Comparative analysis of financial Production Sharing Contract (PSC) cost recovery with PSC gross split: Case study in one of the Contractor SKK Migas". *Journal of Administrative and Business Studies* Volume 4, 2018, hlm. 78-79.

¹⁸ Irine Handika. "Influence of PSC Changes in the Upstream Sector from Cost Recovery System into the Gross Split towards the Obligation to Pay Land and Building Tax". *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 31, 2019, hlm. 135.

No	Aspek	Deskripsi	Sumber
		<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gross split</i> PSC wajib menetapkan setidaknya 17 perihal (termasuk penerimaan negara, kewajiban pembiayaan dan penyelesaian sengketa dan sebagainya). 	
2.	Mekanisme Gross Split	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Base split</i> menjadi dasar dalam menentukan pemisahan produksi selama rencana persetujuan pembangunan. Pembagiannya adalah sebagai berikut: <ul style="list-style-type: none"> a) Minyak bumi: 57% Pemerintah; 43% Kontraktor. b) Gas Bumi: 52% Pemerintah; 48% Kontraktor. - Komponen variabel memperhitungkan status area kerja, lokasi lapangan, <i>reservoir</i>, infrastruktur pendukung, dan lain-lain. - Komponen progresif disesuaikan dengan memperhitungkan harga minyak dan harga produksi kumulatif. - Pembagian produksi “sebenarnya” didasarkan pada PoD daripada PSC - Bergantung pada kebijakan ekonomi, kementerian ESDM memiliki wewenang untuk menambah (hingga maksimum 5%) pembagian produksi antara kontraktor dan pemerintah. - Memperhatikan bahwa pelaporan PSC <i>gross split</i> sesuai tanggal (bidang) ditetapkan 42.5% untuk Pemerintah dibanding 57,5% untuk kontraktor. Hasil ini menunjukkan fleksibilitas pembagian dalam praktik. 	Pasal 4, 5, 6 7, 8, 9, 10 dan 11
3.	Peran SKK Migas	<ul style="list-style-type: none"> - Terbatas pada pengawasan dan kontrol terhadap <i>gross split</i> PSC. - Kontrol perumusan kebijakan dan program kerja serta anggaran (pelaporan anggaran sebagai “informasi tambahan” daripada meminta persetujuan) harus disetujui dalam jangka waktu 30 hari kerja kelengkapan dokumen diterima. - Monitoring dalam artian realisasi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sesuai dengan program kerja yang disetujui. Karena 	Pasal 15, 16 dan 23

No	Aspek	Deskripsi	Sumber
		<p>tampaknya SKK migas tidak lagi terlibat dalam menyetujui pengadaan barang dan jasa (lihat poin 6).</p> <ul style="list-style-type: none"> - PoD satu harus disetujui oleh kementerian ESDM. Kepala SKK Migas dapat menyetujui antara dua PoD dan PoD satu harus didiskusikan antara kepala SKK Migas dan Kementerian ESDM dengan persetujuan akhir dari Kementerian ESDM. 	
4.	Judul	<ul style="list-style-type: none"> - Hak kepemilikan sumber daya alam milik negara hingga titik antar hidrokarbon. - Peralatan dan perlengkapan termasuk tanah (kecuali tanah sewa) yang digunakan selama kegiatan operasi PSC menjadi milik negara (sesuai PSC). - Setiap data teknis yang diperoleh sehubungan dengan PSC akan menjadi milik negara (sesuai PSC). 	Pasal 2, 21 dan 22
5.	Pajak	<ul style="list-style-type: none"> - Pajak penerimaan kontraktor mengikuti aturan pajak tertentu di kegiatan hulu yang dimasukkan dalam amandemen Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 (yang saat ini sedang berlangsung secara terpisah), alternatif lain membuat <i>gross split</i> PSC sebagai subyek pajak penghasilan umum. Kepastian pajak penghasilan dapat menggantikan “prinsip keseragaman” yang telah ada secara turun temurun dan penting digunakan untuk menganalisis daya tarik <i>gross split</i>. - Keringanan biaya melalui pengurangan pajak daripada <i>cost recovery</i> sehingga terdapat kemungkinan agensi yang bertanggungjawab atas suatu area dipindahkan ke Kantor Pajak Indonesia. - Segala pajak intensif yang berlaku di hulu bisnis harus dilanjutkan untuk <i>gross split</i> PSC. Karena itu, pertanyaannya apakah penggantian pajak, pembebasan pajak, pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan (untuk eksplorasi) dan sebagainya masih dapat diterapkan, namun terdapat ketidakjelasan hingga aturan pajak hulu 	Pasal 12, 13 dan 14

No	Aspek	Deskripsi	Sumber
		yang relevan ditetapkan dan disahkan.	
6.	Pembelian	Pengadaan barang dan jasa dilakukan oleh kontraktor secara mandiri. Pengaturan pengadaan barang dan jasa (PTK-007) tidak lagi harus diikuti.	Pasal 10
7.	Ketentuan Transisi	<ul style="list-style-type: none"> - Pengoperasian PSC harus dilakukan hingga jangka waktunya berakhir, bagaimanapun kontraktor dapat melakukan perubahan dengan skema baru: <i>gross split</i>. - Terdapat opsi perubahan untuk memperpanjang PSC (jika awalnya ditandatangani di bawah perjanjian <i>cost recovery</i>), opsi melanjutkan dengan perjanjian <i>cost recovery</i> membutuhkan persetujuan dari Menteri ESDM. - Jika format PSC berubah segala biaya yang tidak terpulihkan/ ditanggung dapat diambil sebagai <i>split</i> tambahan bagi kontraktor. - PSC yang akan habis kontraknya tapi tidak diperpanjang otomatis menjadi diberikan kembali dibawah skema <i>gross split</i>. 	Pasal 24 dan 25
8.	Lainnya	<ul style="list-style-type: none"> - DMO tetap 25% milik kontraktor dari hak/<i>split</i> dan dibayarkan oleh Pemerintah saat ICP. - Kontraktor harus memprioritaskan tenaga kerja lokal, barang domestik, pelayanan domestik, dan sebagainya (perhatikan dampak potensial pada proses pengadaan). - Hal lain yang berkaitan dengan partisipasi, kesatuan, pengabaian dan biaya reklamasi dan sebagainya harus mengikuti aturan yang berlaku. 	Pasal 17, 18, 19 dan 20

Sumber: Alexander Lukito dan Tim Watson. "Gross Split PSCs - a spur for investment?"

Berdasarkan simulasi yang diperhitungkan dalam riset Roach dan Duncan, skema *gross split* lebih menguntungkan negara karena hasil penerimaan bruto dari proses produksi langsung dibagi sesuai dengan kontrak perjanjian, negara tidak perlu memberikan biaya pengembalian kepada kontraktor seperti dalam sistem *cost recovery* yang menggunakan dana APBN. Pada sistem *gross split* biaya operasional ditanggung sendiri oleh kontraktor dan

kontraktor masih dibebankan untuk membayar biaya pajak sehingga skema ini dari perspektif investor menjadi tidak menarik.¹⁹

Keadilan Sosial melalui Hak Menguasai Negara atas Migas dalam Skema Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*

1. Prinsip Kebersamaan

Prinsip kebersamaan menjadi dasar perekonomian di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Prinsip kebersamaan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung makna bahwa perekonomian Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan kemakmuran individualistik. Oleh karena itu dalam pembangunan hukum ekonomi Indonesia Pasal 33 UUD NRI 1945 sifatnya memaksa,²⁰ sehingga dalam peraturan perundang-undangan bidang ekonomi dinyatakan bahwa mengutamakan kemakmuran masyarakat banyak, bukan kemakmuran orang-seorang.

Skema *Gross Split* mengatur tentang bagi hasil antara pemerintah dan kontraktor ditentukan di muka. Pasal 5 Permen ESDM tentang *Gross Split* menetapkan persentase skema bagi hasil (*base split*) untuk minyak bumi sebesar 57% (lima puluh tujuh persen) bagi negara dan 43% (empat puluh tiga persen) bagi kontraktor dan untuk gas bumi sebesar 52% (lima puluh dua persen) bagi negara dan 48% (empat puluh delapan persen) bagi kontraktor. Pembagian *base split* menjadi lebih banyak diterima oleh negara serta penerimaan negara menjadi lebih pasti. Sistem bagi hasil yang lebih tinggi diterima oleh negara memberikan potensi pendapatan negara yang tinggi.

Bila dibandingkan dengan sistem *cost recovery*, *gross split* memberikan persentase *base split* yang lebih tinggi kepada negara dibandingkan kontraktor. *Base split* menjadikan negara memiliki pendapatan yang lebih tinggi tanpa perlu menanggung resiko eksplorasi serta kepastian dalam memperoleh pendapatan dari skema ini setiap waktunya. Skema ini tentu merepresentasikan menunjukkan kedaulatan negara terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat agar prinsip kebersamaan yang menjadi amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 terpenuhi dalam pengelolaan sektor hulu migas.

2. Prinsip Efisiensi Berkeadilan

Prinsip efisiensi berkeadilan menurut Jimly Asshiddiqie menghendaki adanya keseimbangan dalam semua aspek kehidupan bernegara. Adapun keseimbangan yang diidealkan itu juga mencakup keseimbangan antara persaingan (*competition*) dan kerja sama (*cooperation*) dan antara prinsip yang di satu segi mengutamakan efisiensi, tetapi di pihak lain harus menjamin keadilan.²¹

Tujuan utama dari diberlakukannya Permen ESDM tentang *Gross Split* adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas produksi terpisah antara negara dan kontraktor. Negara juga berharap bahwa peraturan baru ini akan memberikan kegiatan eksplorasi yang

¹⁹ Brad Roach and Alistair Dunstan. The Indonesian PSC: the end of an era. 11 *Journal of World Energy Law and Business* 130.

²⁰ Elli Ruslina. "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, 2012, hlm. 79

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta Sinar Grafika, 2009), hlm. 140.

lebih tinggi untuk meningkatkan total produksi minyak dan gas. Selain itu Permen tersebut juga memberikan struktur administrasi yang sederhana bagi kontraktor.

Skema *Gross Split* memiliki beberapa keunggulan seperti yang sudah disebutkan di atas dibandingkan skema *Cost Recovery*. Meskipun memiliki keunggulan dibandingkan skema *Cost Recovery* bukan berarti skema *Gross Split* lebih baik untuk menjamin pengelolaan sektor hulu migas dilaksanakan dengan prinsip efisiensi berkeadilan.

3. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

Prinsip pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) menurut Priyanta adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak pemenuhan kebutuhan generasi mendatang. Pembangunan berkelanjutan mengandung makna jaminan mutu kehidupan manusia dan tidak melampaui kemampuan ekosistem untuk mendukungnya.²² Sistem *Gross Split* yang diatur dalam Permen ESDM tentang *Gross Split* memuat pengaturan tentang prinsip pembangunan berkelanjutan. Penentuan kapasitas produksi dan *lifting*, serta aspek komersil migas ditentukan oleh negara. Negara menjadi sangat berdaulat terhadap pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Kedaulatan yang dimiliki oleh negara memungkinkan negara dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan memastikan lingkungan hidup. pengelolaan sektor hulu migas harus dilakukan secara arif dan bijaksana sehingga terdapat keseimbangan dan berkelanjutan.

4. Prinsip Berawawasan Lingkungan

Sumber daya alam merupakan bagian terpenting dari terwujudnya mekanisme *Gross Split* antara negara dengan investor. Sebelum berhadapan dengan adanya proses administrasi dan tahapan prosedural yang ada, investor terlebih dahulu mengidentifikasi potensi sumber daya alam yang ada di Indonesia apakah sudah sesuai dengan yang diharapkan. Mekanisme *Gross Split* menjadi sangat ditekankan karena negara paham betul dengan potensi sumber daya alam yang ada.

Landasan yuridis untuk menunjang prinsip berwawasan lingkungan dalam skema *gross split* dapat dirujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan dengan isu ini. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur tentang kewajiban sosial dan lingkungan perusahaan yang melakukan kegiatan bisnis di bidang sumber daya alam dan / atau yang terkait dengan sumber daya alam - biaya kewajiban tersebut harus ditanggung oleh perusahaan dan dianggarkan dalam pengeluaran mereka.²³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur tentang disinsentif lingkungan seperti pajak dan juga mengharuskan entitas mematuhi persyaratan kualitas lingkungan standar dan untuk mengamankan izin lingkungan sebelum memulai operasi,²⁴ serta tanggung jawab pengelolaan lingkungan lainnya termasuk pertimbangan pengurangan emisi bersertifikat

²² Maret Priyanta. "Pembaruan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan." *Hasanuddin Law Review* Volume 1, 2015, hlm. 337-349.

²³ Price Waterhouse Cooper. "Oil and Gas in Indonesia. Investment and Taxation Guide 6th Edition May 2014", <<http://pwc.com/id>>, [diakses pada tanggal 02/12/2019].

²⁴ Price Waterhouse Cooper, *Ibid*.

sebagai bagian dari komitmen Pemerintah Indonesia untuk ratifikasi Protokol Kyoto 1997 (yaitu sebagai Mekanisme Pembangunan Bersih).²⁵

5. Prinsip Kemandirian

Prinsip Kemandirian bila ditinjau dari Pasal 33 UUD 1945 adalah terkait dengan kemandirian energi. Kemandirian energi adalah kemampuan Negara dan bangsa untuk memanfaatkan keanekaragaman energi dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermartabat. Kemandirian dapat sederhana diartikan sebagai kemampuan negara untuk memanfaatkan seluruh produksi energi domestik untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri.²⁶

Upaya untuk mewujudkan kemandirian energi dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Permen ESDM tentang *Gross Split* yang merepresentasikan prinsip kemandirian. Salah satunya adalah pengelolaan sektor hulu dapat menjamin kebutuhan dalam negeri (DMO: *Domestic Market Obligation*) kita terhadap migas sebagaimana diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut mengoreksi ketentuan DMO sebelumnya yang tidak mencerminkan visi menjamin *security of supply*.²⁷ Ketentuan DMO yang hanya menetapkan pagu atas paling banyak 25% tanpa menyertakan pagu bawah bertentangan dengan konstitusi karena tidak menjamin penyediaan minyak dan gas bumi dalam negeri untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

6. Prinsip Keseimbangan, Kemajuan dan Kesatuan Ekonomi Nasional

Prinsip keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi dalam konteks hulu migas memberikan kesempatan dan keleluasaan bagi investor dalam menjalankan eksplorasi selama tidak bertentangan dengan peraturan yang ada. Proses *procurement* yang dilakukan oleh kontraktor menjadi lebih sederhana. Jika kontraktor semakin efisien, keuntungan kontraktor juga semakin besar. Meskipun memangkas proses administrasi menjadi lebih sederhana dan memberikan kesempatan eksplorasi efisien kepada investor, kontrol negara tidak hilang, melainkan menghilangkan ketidakefisienan proses *procurement* dari kegiatan operasi migas.

Pasal 7 ayat (1) Permen ESDM tentang *Gross Split* merepresentasikan prinsip keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ketentuan tersebut mengatur tentang dalam hal komersialisasi lapangan tidak mencapai keekonomian tertentu, Menteri ESDM dapat memberikan tambahan split paling banyak 5% kepada kontraktor. Ini adalah wujud konkrit Pemerintah melindungi investasi agar *fairness* tetap terjaga.²⁸

Di balik kemudahan dan keuntungan yang diterima oleh investor dalam skema *gross split* bukan berarti terdapat pula keseimbangan kewajiban antara negara dengan investor. Salah satunya adalah yang dimuat dalam Pasal 21 Permen ESDM tentang *Gross Split*.

²⁵ Price Waterhouse Cooper, *Ibid*.

²⁶ Komisi VII DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi, 2017, hlm. 24

²⁷ Ibnu Sina Chandranegara. "Desain Konstitusional Hukum Migas untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat". Jurnal Konstitusi Volume 14, 2017, hlm. 78

²⁸ William, Trijana Kartoatmodjo, dan Andri Prima. "Studi Kelayakan Keekonomian pada Pengembangan Lapangan GX, GY, dan GZ dengan Sistem PSC dan Gross Split". Prosiding Seminar Nasional Cendekiawan ke 3 Tahun 2017, hlm. 277

Ketentuan pasal tersebut menyatakan bahwa tentang barang dan peralatan untuk beroperasi kontraktor akan tetap menjadi milik negara.²⁹ Kontraktur memiliki potensi kerugian dan cenderung didiskriminasi karena peraturan yang ada. Pemberlakuan pasal tersebut menyebabkan Prinsip Keseimbangan Kemajuan dan Kesatuan Ekonomi Nasional belum secara penuh diterapkan.

PENUTUP

PSC didasarkan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” pasal tersebut merupakan implementasi prinsip keadilan sosial. berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 merumuskan bahwa hak menguasai negara yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945 secara filosofis merupakan konstruksi dari Pancasila yang memberikan kekuasaan kepada negara untuk turut ambil bagian dalam pengelolaan sumber daya alam dalam hal membuat kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Sistem *gross split* PSC yang saat ini diterapkan oleh pemerintah Indonesia merupakan perjalanan panjang dari berbagai sistem konsesi terhadap migas sejak generasi pertama hingga generasi ketujuh. PSC merupakan kristalisasi perjanjian masyarakat adat dan diadopsi oleh hukum nasional dan mengandung prinsip-prinsip hukum kontrak internasional karena memiliki kesamaan dengan sistem yang telah ada di dalam masyarakat adat Indonesia, yang diatur oleh peraturan adat masing-masing daerah, dan berkembang secara turun temurun.

Jika dilihat dari satu sisi, *gross split* PSC lebih menguntungkan negara karena hasil penerimaan bruto dari proses produksi langsung dibagi sesuai dengan kontrak perjanjian, negara tidak perlu memberikan biaya pengembalian kepada kontraktor seperti dalam sistem *cost recovery* yang menggunakan dana APBN. Pada sistem *gross split* biaya operasional ditanggung sendiri oleh kontraktor dan kontraktor masih dibebankan untuk membayar biaya pajak, sehingga penerimaan negara yang diperoleh dengan menggunakan skema *gross split* lebih menguntungkan.

Berdasarkan pembahasan yang sudah dilakukan sebelumnya, keadilan sosial melalui hak menguasai negara atas migas dijamin dalam skema kontrak bagi hasil. Peraturan Menteri ESDM Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 52 Tahun 2017 dari perspektif Hak Menguasai Negara sudah memuat syarat-syarat yang dikemukakan di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Prinsip kebersamaan, prinsip pembangunan berkelanjutan, prinsip berwawasan lingkungan, prinsip kemandirian sudah dimuat dan dikemukakan secara jelas dalam peraturan menteri tersebut, sedangkan terkait prinsip keadilan dan prinsip Keseimbangan, Kemajuan dan Kesatuan Ekonomi Nasional dapat dikatakan memenuhi kedaulatan negara atas sektor hulu minyak dan gas bumi tetapi memiliki potensi untuk merugikan pihak investor. Jika sektor hulu migas masih membutuhkan investasi sebagai

²⁹ Andrey Hernandoko dan 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 Volume VI, 2018, hlm. 165

sumber penerimaan negara, maka perlu adanya penyesuaian bagi skema *gross split* agar dapat menguntungkan pemerintah tetapi sekaligus memberikan kepastian bagi sisi investor.

DAFTAR BACAAN

Buku:

Asshiddiqie, Jimly, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Leksono, Sugeng, 2016, *Perundang-Undangan Sosiasl dan Pekerjaan Sosial (Prespektif Pemenuhan Keadilan dan Kesejahteraan Sosial Masyarakat*, Malang Setara Press, Malang.

Sandur, Simplesius, 2019, *Filsafat Politik & Hukum Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta..

Jurnal:

Anjani, Budhi Refa dan Imam Baihaqi. "Comparative analysis of financial Production Sharing Contract (PSC) cost recovery with PSC gross split: Case study in one of the contractor SKK Migas", Vol. 4, No. 2, 2018.

Butt, Simon dan Fritz Edward Siregar. "State Control over Natural Resources in Indonesia: Implications of the Oil and Natural Gas Law Case of 2012", Vol. 31, No. 2, 2013.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Desain Konstitusional Hukum Migas untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat", Vol. 14, No. 1, 2017.

Daniel, Harimurti. "Indonesian Milestone in Production-Sharing Contract in Perspective of Government Take, Contractor Take, Cost Recovery and Production Target." *SPE/IATMI Asia Pacific Oil & Gas Conference and Exhibition*. Society of Petroleum Engineers, 2017.

Handika, Irine. "Influence of PSC Changes in the Upstream Sector from Cost Recovery System into the Gross Split towards the Obligation to Pay Land and Building Tax", Vol. 31, No. 1, 2019.

Hernandoko, Andrey dan 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", Vol. VI Nomor 2, 2018.

Lukito, Alexander dan Tim Watson. "Gross Split PSCs - a spur for investment?" *Indonesia Energy, Utilities & Mining NewsFlash/ February 2017 / No. 60*.

Manohara, Brigita P. and Tri Hayati, "Gross Split: A New Contracting System in the Indonesian Oil-and-Gas Sector", Vol. 49, No. 1, 2019.

Priyanta, Maret. "Pembaruan dan Harmonisasi Peraturan Perundangundangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan", Vol. 1, No. 3, 2015.

Putuhena, M. Ilham F. "Politik Hukum Pengelolaan Hulu Migas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", Vol. 4, No. 2, 2015.

Roach, Brad dan Alistair Dunstan. "The Indonesian PSC: the end of an era", Vol. 11, No. 2, 2018.

Rozikin. "Pengelolaan Sektor Minyak Bumi di Indonesia Pasca Reformasi: Analisis Konsep Negara Kesejahteraan", Vol. 1, No. 2, 2015.

Ruslina, Elli, "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia", Vol. 9, No. 1, 2012.

Shidarta. "Membaca Ulang Pemaknaan Keadilan Sosial dalam Gagasan Revolusi Hukum Soediman Kartohadiprodjo", Vol. 1, No. 1, 2015.

Siahaan, Rudy Haposan & Butar-Butar, Raja Fernandez. "International Law Perspective on The Concept of Production-Sharing Agreement Under Indonesia's Customary Law", Vol. 2, No. 5, 2017.

William, Trijana Kartoatmodjo, dan Andri Prima. "Studi Kelayakan Keekonomian pada Pengembangan Lapangan GX, GY, dan GZ dengan Sistem PSC dan Gross Split". Prosiding Seminar Nasional Cendekiawan ke 3 Tahun 2017.

Internet:

Gumelar, Galih. "Mackenzie: Bagi Hasil Gross Split Bikin Seret Investasi Migas" <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170310094418-85-199181/mackenzie-bagi-hasil-gross-split-bikin-seret-investasi-migas>>, [diakses 6 Januari 2020].

Price Waterhouse Cooper. "Oil and Gas in Indonesia. Investment and Taxation Guide 6th Edition May 2014", <<http://pwc.com/id>>, [diakses pada tanggal 02/12/2019].

Thomas, Vincent Fabian. "Menteri ESDM Pertimbangkan Lagi Penerapan Cost Recovery" <<https://tirto.id/menteri-esdm-pertimbangkan-lagi-penerapan-cost-recovery-emET>>, [diakses 6 Januari 2020].

Laporan Penelitian (Naskah Akademik, Skripsi):

Komisi VII DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi, 2017.

Lumbantobing, Adiando. "Kajian Hukum terhadap Kontrak Bagi Hasil (Production Sharing Contract) yang dilakukan Perusahaan Pertambangan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi". Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2018.

Muhammad Syahrir, "Studi Komparatif antara Sistem Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dengan Sistem Konsesi", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

Sadik, Elizabeth Jessica Leanora. "Analisis Yuridis-Normatif terhadap Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil Gross Split." Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2017.

Syahrir, Muhammad. "Studi Komparatif antara Sistem Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi di Indonesia dengan Sistem Konsesi", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*. Peraturan Menteri ESDM No. 8 Tahun 2017. B.N. No. 116 Tahun 2017.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017. Peraturan Menteri ESDM Nomor 52 Tahun 2017. B.N. No. 1188 Tahun 2017.

Putusan:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-021-022/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.