



UNIVERSITAS INDONESIA

**KONSEP COST RECOVERY DALAM INDUSTRI MINYAK
DAN GAS BUMI DAN KAITANNYA DENGAN TANGGUNG
JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 40 TAHUN 2007 TENTANG
PERSEROAN TERBATAS**

SKRIPSI

**YULIANA P.S
0606081236**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI REGULER
DEPOK
APRIL 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KONSEP COST RECOVERY DALAM INDUSTRI MINYAK
DAN GAS BUMI DAN KAITANNYA DENGAN TANGGUNG
JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 40 TAHUN 2007 TENTANG
PERSEROAN TERBATAS**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**YULIANA P.S
0606081236**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI REGULER
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
APRIL 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya penulis sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah penulis nyatakan dengan benar.

Nama : Yuliana P.S

NPM : 0606081236

Tanda tangan :

Tanggal : 12 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Yuliana P.S
NPM : 0606081236
Program Studi : Reguler
Judul Skripsi : Konsep Cost Recovery dalam Industri Minyak dan Gas Bumi dan Kaitannya dengan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Reguler Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : ()
Pembimbing : ()
Penguji : ()
Penguji : ()
Penguji : ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 12 Juni 2010

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Kekhususan Hukum tentang Kegiatan Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof Dr. der Soz. Gumilar Rusliwa Somantri, selaku Rektor Universitas Indonesia;
2. Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
3. Parulian Aritonang, S.H., LL.M., selaku Manajer Mahasiswa dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang sering membantu penulis;
4. Nathalina, S.H., M.H., pembimbing akademis penulis;
5. Prof. Felix O. Soebagjo, S.H., LL.M., dan Ibu Tri Hayati, S.H., M.H., selaku pembimbing skripsi penulis atas waktu, tenaga, dan pikiran yang dicurahkan untuk membimbing penulis dalam penulisan skripsi;
6. Seluruh dosen dan tim pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mendidik dan membimbing penulis selama perkuliahan;
7. Seluruh jajaran staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Indonesia atas bantuan dan dukungannya selama perkuliahan penulis;
8. Bianca Ayasha, S.H., yang telah menjadi mentor dan inspirator penulis dalam menyusun skripsi serta kesediaannya disibukkan menjawab pertanyaan-pertanyaan penulis dan memberikan bahan-bahan yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini;
9. Bapak M. Hakim Nasution, S.H., LL.M, dan segenap tim Hakim dan Rekan *Law Firm* yang telah memperkenalkan penulis mengenai Hukum Minyak dan Gas Bumi melalui kursus yang diberikannya;

10. Meiske D. Wahyu, S.H., Mami penulis yang telah berbaik hati meminjamkan bahan-bahan yang diperlukan dalam penyusunan skripsi dan menjadi pembimbing agama dan spiritual penulis;
11. BP Migas, yang telah bersedia diwawancarai penulis meskipun menginginkan agar konfidensialitas identitas narasumber dijaga penulis serta Patrisia Ticoalu yang membantu penulis menghubungi BP Migas;
12. Kedua orang tua penulis, Ir. Parlindungan Marusaha Siagian, S.E., M.M., dan Dra. Ruby Yeanne Lamria Siahaan, atas dukungan, cinta kasih, serta kepercayaan yang tiada habisnya diberikan kepada penulis dari dulu hingga saat penyusunan skripsi ini sehingga tiada kata yang cukup menggambarkan rasa terima kasih penulis;
13. Saudara-saudari penulis, terutama Raynando M. P. Siagian, S.Kg., M.M., yang telah menjadi inspirasi penulis untuk bermimpi dan selalu mengejar impian penulis, Christine Siagian, yang selalu mendukung penulis, Eva Octavia Siagian, S.E., yang selalu menemani, mendukung, mengajari, serta mempercayai penulis dalam apapun yang dikerjakan penulis, Raymond Ganda Pardamean Siagian, yang selalu ada untuk mendengarkan cerita dan keluhan penulis, serta Eduard Siagian, yang selalu membantu penulis;
14. Sahabat-sahabat penulis, terutama Nadia Octavia, S.Ked., yang telah membuat penulis tidak sendirian aneh di dunia ini dan menerima penulis apa adanya, Patricia Katinka Wongso, S.Sos., yang selalu menjadi tempat penulis bercerita bahkan di saat yang lain terlelap, Ruth Viona Angelika, yang selalu berhasil membuat penulis tertawa, Manda Siregar, yang paling manis dan sabar menghadapi keanehan orang-orang, Priska Yan Alin, yang selalu ada untuk mengatakan hal sejujur-jujurnya dan memberi saran, serta Adinda T.P Hutagalung, yang selalu mendukung penulis, Fasha Denisa, yang dapat diajak bertukar pikiran dengan penulis;
15. Sahabat-sahabat penulis, terutama Namira Ali Umar, *partner* penulis yang selalu ada menemani di saat terburuk dan terbahagia di masa perkuliahan, Ade Rizky Amelia, S.H., babon kesayangan penulis yang selalu berhasil membuat penulis tertawa dan selalu ada untuk memberi motivasi dan saran, Rafika Widyatama, *wonder woman* super baik yang sangat setia kawan

mendukung dan membantu penulis, Annisa Ulfah, yang membutuhkan filter untuk mulutnya yang pedas dan kesadaran bahwa dirinya gendut jadi tidak perlu mengejek penulis tapi penulis sayang dirinya apa adanya, Donda Simanjuntak, yang *heartless* tapi *loveable* dan selalu siap menjadi pendengar baik saat penulis hanya butuh cerita tapi tidak butuh saran dan kritik, Deta Marshavidia Pohan, yang kerandomannya selalu berhasil membuat penulis tertawa serta dirinya selalu ada buat kita semua, Aryani Tri Juniarti, yang *born to be comedian* yang setiap tingkah unik dan polosnya dapat membuat suasana jadi riang, Prajna Pradipta Mardjuni, yang selalu memiliki kata-kata tepat dan pelukan hangat untuk menghibur di saat duka dan tampang riang seperti bayi di saat suka, Angel Brigitta Rumondor, S.H., yang punya tingkat kejayusan sangat orisinal dan daya serap dan sebar gosip yang tinggi yang selalu berhasil menghibur penulis, serta Rani Fania, S.H., sumber gosip kampus yang terkadang *reliable* namun selalu seru mewarnai kehidupan kampus, serta terakhir, Almarhumah Tabita Rouli Basa Gultom, yang mengajarkan penulis makna sesungguhnya dari hidup, pengorbanan, ketulusan, kasih dan persahabatan, serta tujuan hidup itu sendiri;

16. Seluruh teman Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2006, terutama Nico Angelo Putra, Ega Windratno, Ilham Wahyu, Indra Budiari, Laksmi Hestirani, Yvonne Kezia D. Nafi, Andrea Nathaly Sitompul, Fisella Mutiara A. Tobing, Aruni Larasati, Patrisia Ticoalu, Ray Stanley;
17. Seluruh keluarga besar *Asian Law Students' Association Local Chapter* Universitas Indonesia ("ALSA LC UI") dimulai dari para senior yang dedikasinya telah menjadi sumber inspirasi penulis, terutama Bianca Ayasha, S.H., Raditya Kosasih, S.H., Muthia A.H. Soebagjo, S.H., Rizky Beta Puspitasari, S.H., Ferhat Afkar, S.H., Rivana Mezaya, S.H, serta sesama rekan *Board of Directors* ALSA LC UI periode 2009, yaitu Yvonne Kezia D. Nafi, Rizky Amelia, dan Andrea Nathaly Sitompul yang telah menjadi rekan-rekan luar biasa penulis, serta semua pengurus, terutama Marcia, Anin, Aceng, Ipang, Oji, Vya, Agi, Egaputra, Omar, Suci, Yodhi, Sarah, Anggia, Iky, Irina, Icha, Badra, Acid, Rama, Alfa, Bobby, Ocep,

Eracita, Inda, Sangeh, Dastie, Gilang, Diptanala, Arub, Nindy, Alex, Afi, Tessa, Sari, Mance, Lia, Aida, Sume, Sisil, Sea, Karin, Zefanya, Subuh, dan semua teman-teman angkatan 2007 dan 2008 yang membantu yang tidak bisa disebutkan satu per satu, serta *Board of Advisors* periode 2009, terutama Tisya dan Aruni. Selain itu, teman-teman *ALSA International Board* 2009-2010, Dimas dan Agan.

18. Keluarga Besar *Thirteen Rock On* Teater SMA Tarakanita I yang masih menemani dan ada untuk penulis, terutama Patricia Katinka Wongso, Ruth Viona Angelika, Manda Siregar, Priska Yan Alin, Ansy Savitri, Aninditya Damayanti, Isidora Happy, Novy Wang, Ayusya Abiansekar, Cita Hapsari, Fifi Jayenti.
19. Gereja Kristen Indonesia Cinere (“GKI Cinere”) yang telah menjadi teman dan keluarga bagi penulis serta pelipur lara di saat penulis membutuhkan siraman rohani.
20. Mereka semua yang telah memberi warna dan makna tersendiri dalam kehidupan kuliah penulis yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yesus Kristus membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Depok, 27 April 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yuliana P.S
NPM : 0606081236
Program Studi : Reguler
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Eoyalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Konsep Cost Recovery dalam Industri Minyak dan Gas Bumi dan Kaitannya dengan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 27 April 2010
Yang menyatakan

(Yuliana P.S)

ABSTRAK

Nama : Yuliana P.S
Program Studi : Reguler
Judul : Konsep Cost Recovery dalam Industri Minyak dan Gas Bumi dan Kaitannya dengan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Cost recovery merupakan konsep penggantian biaya operasi perminyakan yang dilakukan oleh negara kepada kontraktor. Belakangan ini, besaran *cost recovery* terus melonjak tanpa diikuti peningkatan produksi minyak dan gas bumi. Sebagai upaya mengatasi masalah tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 22 tahun 2008 tentang Jenis-Jenis Biaya Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama yang berisi *negative list cost recovery*. Dengan dikeluarkannya peraturan berupa *negative list cost recovery, item-item* yang tidak dapat di-*recover* negara menjadi jelas. Akan tetapi upaya pemerintah tersebut sesungguhnya belum cukup menyelesaikan masalah pelonjakan *cost recovery* melainkan malah dapat menimbulkan kelesuan investasi migas karena semakin ketatnya peraturan *cost recovery* padahal risiko investasi minyak dan gas bumi sangat tinggi. Dalam hal ini, pemerintah memang agaknya kurang mengidentifikasi latar belakang terjadinya pelonjakan *cost recovery* yang terjadi beberapa tahun belakangan ini. Kurangnya identifikasi masalah telah menghasilkan suatu solusi yang tidak tepat tentunya. Pelonjakan *cost recovery* beberapa tahun belakangan ini sesungguhnya semata-mata terjadi karena lapangan minyak dan gas bumi Indonesia yang beroperasi saat ini kebanyakan adalah lapangan tua yang membutuhkan teknologi yang sangat canggih yang berarti biaya lebih besar. Tanpa biaya besar dan teknologi canggih maka produksi minyak dan gas bumi lapangan tua tidak bisa maksimal. Dapat disimpulkan, peningkatan *cost recovery* tersebut sesungguhnya masuk akal karena memang biayanya harus meningkat. Kemudian masalah yang lebih menarik lagi, salah satu *item* yang tidak dapat di-*recover* negara adalah *community development*. Dikeluarkannya *community development* dari *item cost recovery* adalah terkait pengaturan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagai kewajiban perseroan dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Keterkaitan tersebut timbul karena penjelasan pasal mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan lebih mengarah kepada *community development* dimana komunitas lokal mengharapkan perusahaan membantu mereka dalam menghadapi masalah mereka dan perusahaan berharap komunitas memperlakukan perusahaan secara adil dan sportif. Dengan demikian, sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, *community development* merupakan kewajiban perseroan yang bergerak di bidang minyak dan gas bumi sehingga tidak bisa ditanggung atau di-*recover* negara.

Kata kunci:
Cost recovery, tanggung jawab sosial dan lingkungan

ABSTRACT

Name : Yuliana P.S
Study Program : Regular
Title : Cost Recovery Concept in Oil and Gas Industry and its relation with Social and Environment Responsibility according to Law Number 40 Year 2007 concerning Limited Liability Company

Cost recovery is a recovery of petroleum operations that is done by state for the contractor. Recently, the amount of cost recovery keeps increasing without followed by the increasing of oil and gas production itself. As an effort to tackle the problem, Government issued Energy and Mineral Resources Minister Decree Number 22 Year 2008 concerning Cost Items in Oil and Gas Upstream Activities that Can Not be Recovered to the Contractor of Cooperation Contract, which is contained cost recovery negative list. By issuing the regulation of cost recovery negative list, items that can't be recovered become clear. However, the government's effort actually hasn't been enough to tackle the increasing of cost recovery but can create lethargy of oil and gas investment because of the tightness of the cost recovery regulation whereas the risk of oil and gas investment is very high. On this matter, the government seems lack to identify the background why the increasing of cost recovery happened these recent years. For sure, lack of identifying the problem has created a mistaken solution. The increasing of cost recovery these recent years actually happened because the operating oil and gas field in Indonesia now is mostly old field that needs very high technology that means bigger amount of cost. Without the big cost and high technology, the oil and gas production in old field can't reach maximum. In conclusion, the increasing of cost recovery is actually reasonable because the cost actually must increase. Then the more interesting matter is that one of the items that can't be recovered by the state is community development. The exception of community development from cost recovery items is because of the regulation of social and environment responsibility as a company's obligation based on Law Number 40 Year 2007 concerning Limited Liability Company. The relation appears because on the elucidation of the article concerning social and environment responsibility more leads to community development where local communities hope the company can help them in facing their problems and other wisely the company hopes the communities can treat them justly and sportive. Thus, since the enactment of Law Number 40 Year 2007 concerning Limited Liability Company, community development becomes oil and gas company's obligation so it can't be borne or recovered by the state.

Key words:

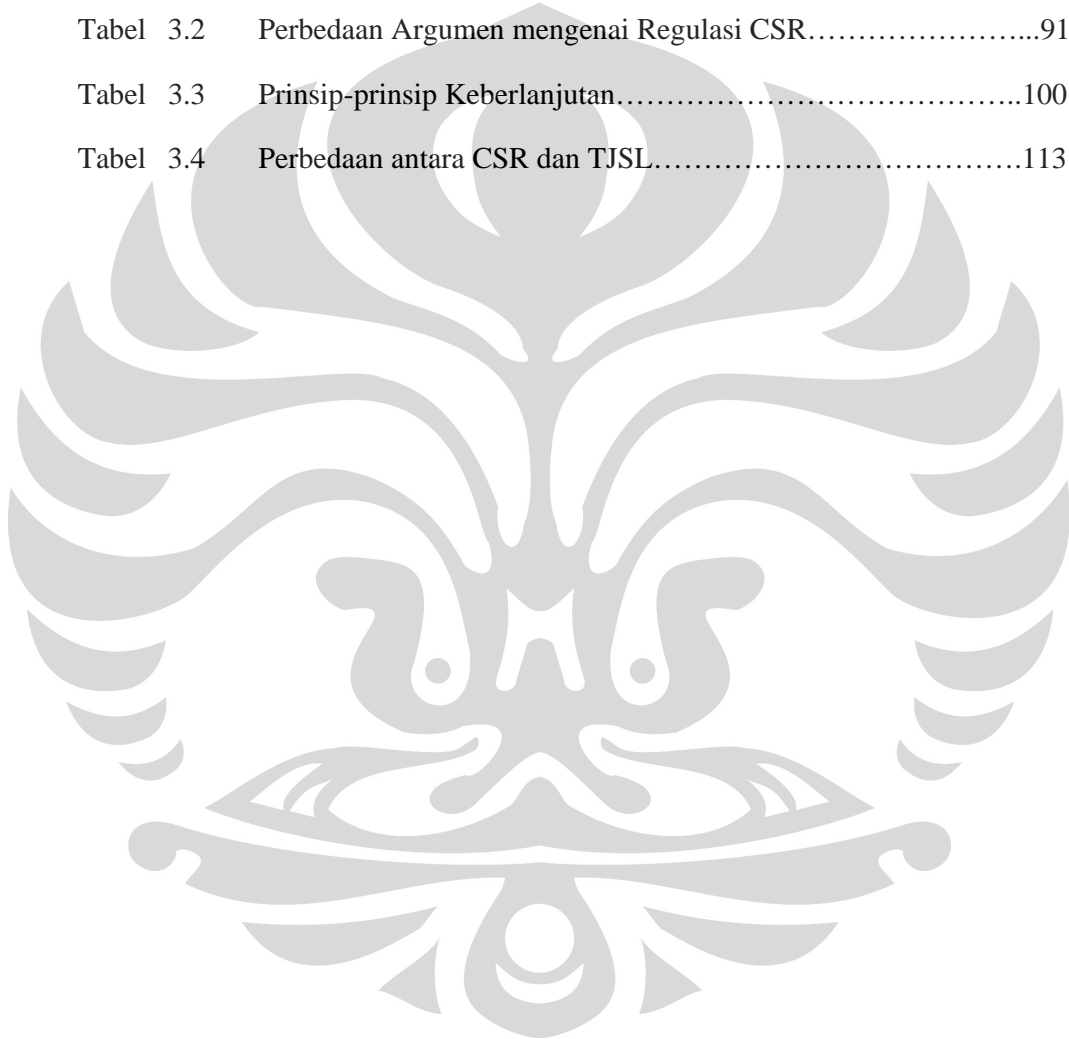
Cost recovery, social and environment responsibility

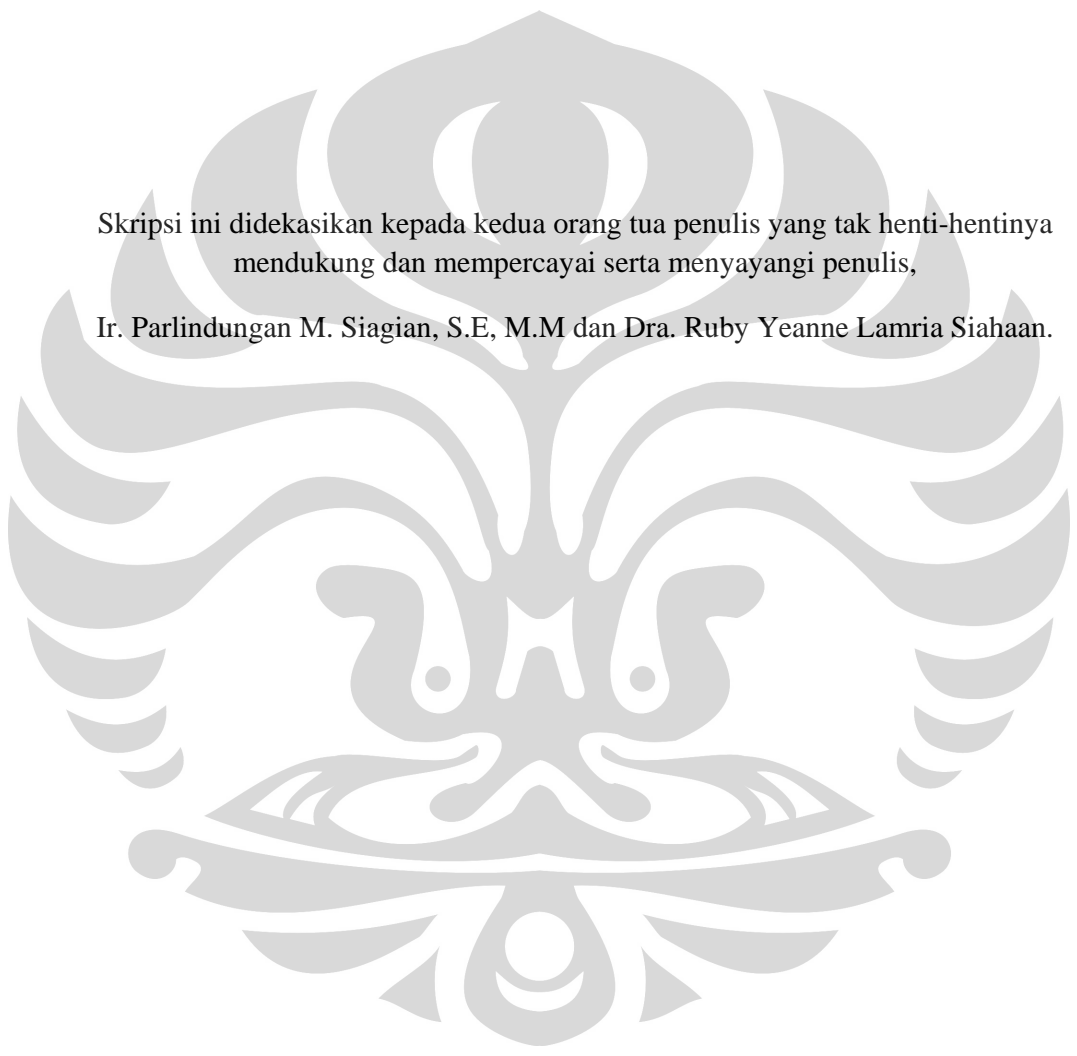
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL & GAMBAR.....	xii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	xiii
BAB I	PENDAHULUAN.....1
1.1	Latar Belakang.....2
1.2	Pokok Permasalahan.....12
1.3	Tujuan Penelitian.....13
1.4	Metode Penelitian.....13
1.5	Kerangka Konseptual.....15
1.6	Sistematika Penulisan.....17
BAB II	PENGATURAN DAN PRAKTIK BIAYA YANG DIKEMBALIKAN KEPADA KONTRAKTOR (<i>COST RECOVERY</i>) DALAM INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI.....19
2.1	Kegiatan Hulu Migas dan Kontrak <i>Production Sharing</i> ("KPS").....19
2.2	Biaya yang Dikembalikan kepada Kontraktor (" <i>Cost Recovery</i> ").....52
2.3	Biaya-biaya Operasi yang menjadi subjek <i>Cost Recovery</i> berdasarkan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008.....57
2.4	Dampak Pengendalian <i>Cost Recovery</i> melalui pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008.....71
BAB III	TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN (<i>CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY</i>) DI BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL DIKAITKAN DENGAN <i>COMMUNITY DEVELOPMENT</i> BAGIAN BIAYA YANG DIKEMBALIKAN KEPADA KONTRAKTOR DALAM INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI, PRAKTIK, DAN PERMASALAHANNYA.....81
3.1	Perkembangan <i>Corporate Social Responsibility</i> ("CSR") dan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan ("TJSL").....81
3.2	Unsur-unsur TJSL dan CSR.....93
3.3	<i>Cost Recovery</i> dan Kaitannya dengan Pelaksanaan TJSL berdasarkan UUPT 2007.....123
BAB IV	PENUTUP.....129
4.1	Kesimpulan.....128
4.2	Saran.....129
DAFTAR PUSTAKA.....	132

DAFTAR TABEL & GAMBAR

Gambar 2.1	Jenis Biaya yang Di- <i>recover</i> menurut Exhibit C Model Standard KPS Tahun 2004 (Model KPS Sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 diundangkan).....	61
Tabel 3.1	Perbedaan Kegiatan Marketing dan CSR.....	89
Tabel 3.2	Perbedaan Argumen mengenai Regulasi CSR.....	91
Tabel 3.3	Prinsip-prinsip Keberlanjutan.....	100
Tabel 3.4	Perbedaan antara CSR dan TJSL.....	113





Skripsi ini didedasikan kepada kedua orang tua penulis yang tak henti-hentinya mendukung dan mempercayai serta menyayangi penulis,

Ir. Parlindungan M. Siagian, S.E, M.M dan Dra. Ruby Yeanne Lamria Siahaan.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang beruntung karena memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah ruah. Permukaan tanah yang subur dan di dalamnya juga terkandung berbagai galian tambang berupa emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi (“migas”), batu bara, dan lain-lain yang dapat diolah untuk kesejahteraan rakyat. Kekayaan alam tersebut dipahami sebagai karunia Tuhan yang diserahkan pengelolaannya kepada bangsa Indonesia, konkritnya kekayaan alam tersebut merupakan hak milik bangsa Indonesia yang pelaksanaan dan pengusahaan hak tersebut dikuasakan kepada negara.¹

Prinsip di atas secara filosofis tertuang dalam rumusan Sila ke II Pancasila yaitu Kesejahteraan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yang selanjutnya dituangkan dalam rumusan hukum di dalam Undang-undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) Pasal 33 ayat (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut:

“Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”²

“Ayat (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”³

Ketentuan di atas mengandung pokok pikiran bahwa kekayaan alam dikuasai dan dimanfaatkan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴ Implementasi Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 ini pada pengaturan pertambangan migas terlihat pada pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 22

¹ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal. 77.

² Indonesia (a), Undang-undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (2).

³ *Ibid.*, Pasal 33 ayat (3).

⁴ Simamora, *loc.cit.*

Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (“UU Migas 2001”) sepanjang yang tidak dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi.⁵

Pada bagian Pokok Perkara dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut disebutkan bahwa semua unsur yang terkandung dalam “penguasaan oleh negara” yaitu mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), mengelola (*beheeren*), dan mengawasi (*toezichthouden*) masih tetap berada di tangan Pemerintah sebagai penyelenggara “penguasaan oleh negara” dimaksud atau badan-badan yang dibentuk untuk tujuan itu.⁶ Sedangkan, tujuan penguasaan negara tersebut dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.⁷

Dengan demikian, di Indonesia, baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak secara otomatis mempunyai hak menguasai ataupun memiliki migas yang terkandung dibawahnya.

Mengenai kepemilikan hak atas tanah di permukaan dan kandungan di bawahnya, sistem hukum negara-negara yang ada di dunia secara garis besar dapat dibagi dua yaitu:

- (1) Sistem hukum yang mengakui bahwa pemilik hak atas tanah di permukaan juga memiliki hak atas kandungan di bawahnya. Sistem ini umumnya dianut oleh negara-negara dengan sistem hukum *common law*, seperti Amerika Serikat. Asas hukum yang mendasari pandangan ini adalah *cujus est solum, ejus est esque ad coelum et ad inferos*⁸

⁵ Dalam amarnya, MK menyatakan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU No.22/2001 bertentangan dengan UUD 1945. Hal yang sama terjadi pada Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “*diberi wewenang*”, dan Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “*paling banyak*”. Ketiga aturan hukum tersebut dinyatakan MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 33, lihat <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11798&cl=Berita>, 2004.

⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, BN No. 01 Tahun 2005, hal. 225.

⁷ Hal tersebut secara eksplisit tercantum dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) dan secara implisit terlihat pada Pasal 2 dan Pasal 3 huruf f UU No. 22 Tahun 2001.

⁸ Kunts, Eugene O., et. al., *Cases and Materials on Oil and Gas Law*, 2nd edition, (Minnesota: West Publishing Co.), 1993, hal. 20.

(barangsiapa yang memiliki hak atas tanah di permukaan, dia juga akan memiliki hak segala yang ada di atasnya dan di bawahnya). Dengan menerapkan asas hukum ini berarti negara mengakui kepemilikan seseorang individu atas kandungan alam apapun yang ditemukan di bawah permukaan tanah miliknya; dan

- (2) Sistem hukum yang mengatur pemisahan horizontal, maksudnya pemegang hak atas tanah di permukaan tidak dengan sendirinya memiliki hak atas apa yang ada di atas dan di bawah permukaan tanah, dan ketentuan ini berlaku juga untuk kasus sebaliknya. Asas hukum pemisahan horizontal ini umumnya dianut oleh negara-negara yang sistem hukumnya dibangun berdasarkan prinsip-prinsip hukum Eropa Kontinental. Umumnya dalam penerapan asas pemisahan horizontal ini, negara tetap memegang hak kepemilikan atau penguasaan atas sumber daya alam yang terkandung di bawah permukaan tanah di dalam wilayah kedaulatannya terlepas dari siapa yang memiliki hak atas permukaan tanah di atasnya. Indonesia juga menganut asas ini.⁹ Hukum tanah dan tanah adat di Indonesia menganut asas pemisahan horizontal. Hal ini terlihat pada Pasal 4 dan 8 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (“UUPA 1960”).

Oleh karena itu, sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dan prinsip pemisahan horizontal yang dianut Indonesia, maka sistem kontrak yang tepat digunakan dalam pertambangan migas adalah kontrak *production sharing*.

Menurut sejarahnya, ada tiga sistem kontrak yang pernah berlaku pada pertambangan migas, yaitu sistem konsesi, perjanjian karya, dan kontrak *production sharing*. Sistem konsesi berlaku pada zaman Pemerintah Hindia Belanda, dari tahun 1910 sampai dengan tahun 1960. Hak-hak yang dinikmati pemegang konsesi adalah kuasa pertambangan dan hak atas tanah. Perjanjian karya, mulai berlaku pada tahun 1960 sampai dengan tahun 1963. Dalam sistem

⁹ Simamora, *op.cit.*, hal. 3-4.

ini, perusahaan pertambangan migas hanya diberi hak kuasa pertambangan saja, tidak meliputi hak atas tanah. Demikian pula sebaliknya, pemegang hak atas tanah wajib mengizinkan pemegang kuasa pertambangan untuk melaksanakan tugas yang bersangkutan dengan tanah miliknya dengan menerima ganti kerugian. Sementara itu, kontrak *production sharing*, mulai berlaku tahun 1964 sampai sekarang. Prinsip yang diatur dalam kontrak ini adalah pembagian hasil migas antara badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

Keberlakuan kontrak *production sharing* ini merupakan upaya pemerintah dalam menyasati segala keterbatasan yang dialami Indonesia agar dapat tetap mengolah kekayaan migas yang dimiliki Indonesia. Keterbatasan tersebut timbul karena sifat dasar dari industri migas itu sendiri yang *capital intensive, high risk operation, high technology operation, skillful human resources*. Faktor-faktor dasar tersebutlah yang merupakan masalah utama dalam pelaksanaan operasi migas di Indonesia. Indonesia lemah dalam permodalan, teknologi, sumber daya manusia, dan ditambah lagi dengan tingginya resiko dalam eksplorasi migas yang dapat menghabiskan jutaan dollar namun tidak ada jaminan akan ditemukannya migas dalam operasi tersebut.

Konsep kontrak *production sharing* dimunculkan pertama kali pada tahun 1960 di Venezuela oleh Ibnu Sutowo. Pada tahun 1966, Ibnu Sutowo telah menawarkan substansi (isi) kontrak *production sharing* kepada para kontraktor asing. Isinya adalah sebagai berikut:

1. Kendali manajemen dipegang oleh perusahaan negara.
2. Kontrak akan didasarkan pada pembagian keuntungan.
3. Kontraktor akan menanggung risiko pra produksi, dan bila minyak ditemukan, penggantian biaya dibatasi sampai maksimum 40 % per tahun dari minyak yang dihasilkan.
4. Sisa 60 % dari produksi (lebih dari biaya pelunasan adalah di bawah 40 % maksimum) akan dibagi dengan komposisi 65 % untuk perusahaan negara, dan 35 % untuk kontraktor.

5. Hak atas semua peralatan yang dibeli kontraktor akan dipindahkan kepada perusahaan negara begitu peralatan itu masuk ke Indonesia, dan biaya akan ditutup dengan formula 40 %.¹⁰

Konsep kontrak *production sharing* yang ditawarkan oleh Ibnu Sutowo, kemudian dituangkan dalam Pasal 12 UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (“UU No. 8 Tahun 1971”). Dalam ketentuan itu ditentukan bahwa:

“perusahaan dapat mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam bentuk kontrak *production sharing*.”¹¹

Konsep kontrak *production sharing* ternyata mendapat sambutan yang baik dari para kontraktor asing sehingga pada tahun 1966-1975 sebanyak 59 perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia berdasarkan prinsip kontrak *production sharing*.¹² Kini, prinsip kontrak *production sharing* telah dikuatkan oleh UU Migas 2001, ditentukan bahwa para pihak yang terkait dalam kontrak *production sharing* adalah badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, bukan lagi Pertamina. Sementara itu, status Pertamina saat ini adalah sebagai Perusahaan Perseroan.¹³

Sejak berlakunya UU Migas 2001, Undang-undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (“UU No. 44 Prp Tahun 1960”), Undang-undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, dan UU No. 8 Tahun 1971 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan usaha pertambangan migas.¹⁴

¹⁰ H. Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 312-313.

¹¹ Indonesia (b), Undang-Undang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 8, LN No. 76 Tahun 1971, TLN No. 2971, Pasal 12.

¹² H. Salim HS, *op.cit.*, hal. 313.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Indonesia (c), Undang-undang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 22, LN No. 136, Tahun 2001, TLN No. 4152, pertimbangan huruf d.

Di sisi lain, apabila kita mengacu kepada Pasal 66 ayat (2) UU Migas 2001, maka jelas di dalam pasal ini disebutkan bahwa segala peraturan pelaksanaan dari UU No. 44 Prp Tahun 1960 dan UU No. 8 Tahun 1971 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan yang baru berdasarkan undang-undang ini. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 1994 tentang Syarat-syarat dan Pedoman Kerja Sama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi ditemukan bahwa yang menetapkan pembagian hasil ini adalah Menteri Pertambangan dan Energi. Dengan demikian, komposisi *production sharing* saat ini untuk badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap adalah :

- a) Minyak : 85 % untuk badan pelaksana; 15 % untuk badan usaha dan/atau bentuk usaha tetap, dan
- b) gas : 65 % untuk badan pelaksana dan 35 % untuk badan usaha dan/atau bentuk usaha tetap.¹⁵

Dalam UU Migas 2001 juga diatur tentang penyerahan pembagian hak badan usaha atau badan usaha tetap untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri paling banyak 25 %. Di sisi lain, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian UU Migas 2001 terhadap UUD 1945 disebutkan bahwa sepanjang kata-kata “paling banyak” dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945, terutama pasal 33. Dengan demikian, kini, kewajiban penyerahan badan usaha atau badan usaha tetap untuk kebutuhan dalam negeri tersebut adalah sebesar 25 %.¹⁶

Dengan pengaturan pembagian produksi yang sebagian besar diterima oleh negara dan kewajiban penyerahan untuk kebutuhan dalam negeri serta belum lagi kewajiban perpajakan dan birokrasi perizinan yang berbelit-belit, investor sebagai pemikul resiko membutuhkan insentif agar tertarik menanam modal di industri migas di Indonesia. Di sisi lain, Indonesia juga membutuhkan investor karena keterbatasan Indonesia dari segi modal, teknologi, dan sumber daya manusia.

¹⁵ H.Salim HS., *op.cit.*, hal. 323.

¹⁶ “Mahkamah Konstitusi Tak Cabut UU Migas”, <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2004/12/21/brk.20041221-17.id.html>, diunduh pada tanggal 4 ktober 2009.

Dengan demikian, salah satu faktor penarik investor dalam kontrak *production sharing* adalah adanya pengakuan dan penghargaan terhadap risiko yang dipikul oleh kontraktor melalui penggantian biaya atau yang sering disebut *cost recovery*.

Dalam sistem kontrak *production sharing*, semua biaya yang dikeluarkan oleh kontraktor, apabila berhasil menemukan dan memproduksi minyak, akan dikembalikan kepada kontraktor. Mekanisme ini dilakukan sebelum hasil produksi dibagi antara pemerintah dan kontraktor. Pengembalian biaya ini disebut sebagai *cost recovery*. Besar kecilnya *cost recovery* akan mempengaruhi besar/kecilnya bagian pemerintah maupun kontraktor.¹⁷

Cost recovery ini diatur dalam *Article II Exhibit C* setiap kontrak *production sharing* Indonesia. *Exhibit C* ini mengatur mengenai biaya *petroleum operations* apa saja yang dapat di-*recover* dan bagaimana dan bilamana biaya tersebut di-*recover*. Biaya yang dibebankan kepada *cost recovery* terdiri dari: biaya-biaya non kapital tahun berjalan dari kegiatan eksplorasi, pengembangan, operasi produksi, dan biaya administrasi/umum; biaya depresiasi tahun berjalan; depresiasi tahun sebelumnya; dan *unrecovered cost* (pengembalian biaya yang tertunda).¹⁸ Pengembalian biaya dalam *cost recovery* hanya diperbolehkan dari wilayah kerja yang bersangkutan dan tidak diperkenankan melakukan konsolidasi biaya dan pajak antara satu wilayah kerja dengan wilayah kerja lainnya.

Adanya penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh kontraktor dalam kontrak *production sharing* mengandung makna bahwa kontraktor mempunyai kewajiban untuk menalangi terlebih dahulu biaya yang diperlukan, yang kemudian diganti kembali dengan mengambil bagian dari migas yang dihasilkan. Jika dalam satu tahun kalender tertentu, kontraktor tidak mendapatkan penggantian biaya secara penuh karena ternyata hasil produksi atau hasil penjualan di bawah biaya, maka kekurangannya akan diperhitungkan pada tahun berikutnya. Besaran penggantian biaya ini tidak harus selalu penggantian penuh (*full recovery*), bisa saja hanya sebagian tergantung dari hasil negosiasi, sebagai

¹⁷ “Upaya Mengatasi Tantangan”, <http://www.bpmigas.com/dokumen/laporan-bpmigas/2007/bab3-3.htm>, diunduh tanggal 5 Oktober 2009.

¹⁸ *Ibid.*

contoh kontrak *production sharing* Myanmar hanya memberikan penggantian maksimum 40 % dari keseluruhan dari migas dihasilkan.¹⁹

Pada praktiknya, jumlah alokasi *cost recovery* dari tahun ke tahun cenderung menanjak. Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (Panggar DPR), seperti yang diberitakan oleh berbagai media massa, melaporkan bahwa anggaran tahun ini mencapai AS\$10,4 miliar atau setara Rp93,9 triliun. Sedangkan dana tahun 2006 mencapai AS\$8 miliar dan alokasi dana 2005 senilai AS\$7,53 miliar.²⁰

Pada tahun ini, dana *recovery* mencapai 30 persen dari pendapatan kotor migas yang sebesar AS\$35 miliar atau setara Rp321 triliun. Namun, lantaran terikat kontrak karya, Indonesia hanya menikmati Rp105 triliun. Tentu saja, karena kita harus bagi-bagi hasil dengan mitra kontraktor dan menalangi *cost recovery*.²¹

Masalahnya, menurut Badan Pemeriksa Keuangan (“BPK”), kriteria *cost recovery* masih sumir. “Biaya sekolah pegawai saja dimasukkan dalam *cost recovery*,” terang anggota BPK Baharuddin Aritonang. Akibatnya, terjadilah inefisiensi yang membuat kita hanya menikmati hasil migas sedikit.²²

Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (“ESDM”) Purnomo Yusgiantoro menyatakan *cost recovery* sebagai masalah yang gampang-gampang susah, mengingat Departemen ESDM dituntut untuk dapat memenuhi 2 objektif pada sisi berbeda, yaitu Pemerintah dan Kontrak *Production Sharing*. Pada sisi Pemerintah, tingginya *cost recovery* mengakibatkan turunnya pendapatan migas sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”) juga turun. Di sisi

¹⁹ Simamora, *op.cit.*, hal. 60-61.

²⁰“BPK: Tata Ulang Klausul Kontrak Kerja Sama Migas”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17257&cl=Berita>, diunduh pada tanggal 4 Oktober 2009.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Kontrak *Production Sharing*, penekanan *cost recovery* akan menyebabkan turunnya investasi dan produksi migas.²³

Untuk menjembatani kedua hal di atas, yang dilakukan pemerintah saat ini adalah pengendalian *cost recovery*, bukan penekanan *cost recovery*. Pengendalian berarti mengontrol, sementara penekanan diartikan menekan serendah-rendahnya.²⁴

Tak lama setelah berita mengenai membengkaknya *cost recovery*, masyarakat diramaikan dengan isu mengenai biaya *Corporate Social Responsibility* (“CSR”) perusahaan migas yang kerap kali dimasukkan kontraktor sebagai biaya yang dikembalikan Negara (*cost recovery*).²⁵ Hal ini diduga menjadi salah satu penyebab membengkaknya *cost recovery* migas belakangan ini. Kekhawatiran tersebut timbul karena dalam *Exhibit C* Kontrak *Production Sharing* diatur bahwa *community development* (“CD”) perusahaan migas merupakan salah satu elemen biaya yang bisa di-*recover* negara.

Pengamat perminyakan Kurtubi mengemukakan CSR oleh perusahaan migas dianggap bukan pengeluaran dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi sehingga tidak layak dibebankan ke negara.²⁶ Dengan demikian, dalam rangka mengoptimalkan penerimaan negara, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 22 tahun 2008 tentang Jenis-Jenis Biaya Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama (“Permen ESDM No. 22 Tahun 2008”) berupa 17 *item negative list*.²⁷ Dalam Peraturan tersebut ditentukan juga bahwa dana pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat atau CD pada masa eksploitasi tidak bisa dikembalikan kepada kontraktor.

²³ “MESDM: Cost recovery Gampang-Gampang Susah”, <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2538-mesdm-cost-recovery-gampang-gampang-susah.html>, diunduh tanggal 5 Oktober 2009.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ “Kebingungan BPMIGAS Soal CSR”, <http://www.csrindonesia.com/editorialdetail.php?id=53>, diunduh pada tanggal 4 Oktober 2009.

²⁶ “CSR Tidak Masuk “Cost recovery”, Kompas, 25 Juli 2007.

²⁷ *Ibid.*

Ada banyak pihak yang salah paham mengartikan CD sama dengan CSR. Secara serampangan, Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (“BPMIGAS”) menyamakan antara CSR dengan pengembangan masyarakat. Padahal, CSR jauh lebih luas daripada pengembangan masyarakat. Dari draft 4.2 *International Standard Organization* (“ISO”) 26000 on *Social Responsibility* dilihat, maka tampak bahwa pengembangan masyarakat hanyalah satu di antara tujuh subjek dalam CSR. CSR juga mencakup tata kelola organisasi, HAM, ketenagakerjaan, lingkungan, praktik operasi perusahaan yang adil, serta isu terkait konsumen.²⁸

Menurut *Trinidads & Tobacco Bureau of Standards*, yang dimaksud dengan CSR adalah komitmen usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal, dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup karyawan dan keluarganya, komunitas lokal, dan masyarakat yang lebih luas.²⁹

Budimanta mendefinisikan CD sebagai kegiatan pengembangan masyarakat yang diselenggarakan secara sistematis, terencana, dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat guna mencapai kondisi sosial, ekonomi, dan kualitas kehidupan yang lebih baik. Secara hakikat, CD merupakan suatu proses adaptasi sosial budaya yang dilakukan oleh industri, pemerintah pusat dan daerah terhadap kehidupan komunitas lokal. Artinya, industri adalah salah satu elemen dari serangkaian elemen yang ada dalam masyarakat. Sebagai salah satu elemen, industri masuk dalam struktur sosial masyarakat setempat dan berpengaruh terhadap elemen lain yang ada. Dengan kesadarannya, industri harus dapat membawa komunitas lokal ke arah kemandirian tanpa merusak tatanan sosial budaya yang sudah ada.³⁰

Berdasarkan definisi dan alasan tersebut, CSR kemudian diregulasi dalam beberapa UU di Indonesia, antara lain: UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (“UU

²⁸ “Kebingungan BP Migas Soal CSR”, *loc.cit.*

²⁹ Reza Rachman, *Corporate Social Responsibility: Antara Teori dan Kenyataan*, (Jakarta: PT. Buku Kita, 2009), hal.10.

³⁰ *Ibid.*, hal.8-9.

Penanaman Modal 2007”), dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UUPT 2007”). Jika dicermati, peraturan tentang CSR yang lebih terperinci adalah UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU BUMN”).

Dalam UU BUMN dinyatakan bahwa selain mencari keuntungan, peran Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) adalah juga memberikan bimbingan bantuan secara aktif kepada pengusaha golongan lemah, koperasi dan masyarakat. Selanjutnya, Peraturan Menteri Negara BUMN menjelaskan bahwa sumber dana Program Kemitraan ataupun Bina Lingkungan (“PKBL”) berasal dari penyisihan laba bersih perusahaan sebesar 2 persen yang dapat digunakan untuk PKBL.³¹

UU Penanaman Modal 2007 juga telah mengatur sanksi-sanksi secara terperinci terhadap badan usaha atau usaha perseorangan yang mengabaikan CSR (Pasal 34), akan tetapi UU ini baru mampu menjangkau investor asing dan belum mengatur secara tegas perihal CSR bagi perusahaan nasional.³²

UUPT 2007 pada Pasal 74 ayat (1), (2), (3), dan (4) mengatur Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (“TJSL”) sebagai kewajiban perusahaan yang berbunyi sebagai berikut:

“Ayat (1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.”³³

“Ayat (2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.”³⁴

“Ayat (3) Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³⁵

³¹ Edi Suharto, “Menggagas Standar Audit Program CSR”, <http://pkbl.bumn.go.id/file/CSRAudit-edi%20suharto.pdf>, diunduh 12 November 2009.

³² *Ibid.*

³³ Indonesia (d), Undang-undang Perseroan Terbatas, UU No. 40, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756, Pasal 74 ayat (1).

³⁴ Indonesia (d), *Ibid.*, Pasal 74 ayat (2).

³⁵ Indonesia (d), *Ibid.*, Pasal 74 ayat (3).

“Ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”³⁶

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 74 UUPT 2007 ini dapat disimpulkan bahwa Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan TJSL yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan dan ada sanksi bagi perseroan yang tidak melaksanakan kewajibannya. Hal ini berbeda dengan UU BUMN yang mengatur CSR itu sebagai bagian dari laba bersih sehingga jika BUMN mendapat laba, barulah ada program CSR. UUPT 2007 menjadikan CSR sebagai biaya yang diwajibkan. Dengan demikian, pelaku industri migas yang berbentuk badan hukum perseroan juga secara langsung berkewajiban untuk tunduk pada Pasal 74 UUPT 2007 tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka timbul pertanyaan mengenai bagaimana pengaturan dan praktik *cost recovery* dalam industri migas, dan bagaimana TJSL di bidang energi dan sumber daya mineral dikaitkan dengan CD bagian *cost recovery* dalam industri migas, berikut praktik dan permasalahannya?

Oleh karena itu, penulis akan menganalisis melalui penulisan skripsi terkait hal tersebut di atas dengan judul: “Konsep Cost Recovery dalam Industri Minyak dan Gas Bumi dan Kaitannya dengan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas”.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, untuk itu pokok permasalahan yang akan berusaha untuk dijawab adalah:

1. Pengaturan dan praktik *cost recovery* dalam industri minyak dan gas bumi dan perkembangannya.
2. TJSL di bidang energi dan sumber daya mineral dikaitkan dengan CD bagian dari *cost recovery* dalam industri migas, praktik, dan permasalahannya.

³⁶ Indonesia (d), *Ibid.*, Pasal 74 ayat (4).

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang dan pokok permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya maka penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk melihat dan mengetahui tujuan TJSL dan kaitannya dengan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 yang mengecualikan CD dari *cost recovery*.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. memberi gambaran kepada publik, baik masyarakat, pengusaha, maupun para pihak yang tertarik dengan dunia pertambangan migas di Indonesia mengenai konsep *cost recovery*,
2. membahas secara tuntas praktik dan permasalahan TJSL di bidang energi dan sumber daya mineral dikaitkan dengan CD dari *cost recovery* dalam industri migas.

1.4 Metode Penelitian

Untuk dapat membahas dan menyajikan karya tulis ini dengan baik, penulis menggunakan tipologi penelitian hukum normatif.³⁷ Bentuk penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang menekankan pada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis dan atau wawancara dengan informan serta narasumber.³⁸ Data dalam penelitian ini diolah secara kualitatif, yaitu suatu tata cara penilaian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan responden secara lisan atau tertulis, dan juga perilakunya yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.³⁹ Melalui metode pengolahan tersebut, akan dilakukan pendekatan pada laporan apa yang terjadi, mengapa sesuatu terjadi, dan akibat dari kejadian tersebut. Sehingga selanjutnya dapat diperoleh gambaran secara lengkap tentang

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hal. 51-52. Lihat pula Sutandyo Wignjosebroto dalam, Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005), hal. 43.

³⁸ Dian Puji Simatupang, "Penyusunan Proposal Penelitian", (Makalah disampaikan pada perkuliahan, Depok, 29 Februari 2008).

³⁹ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hal. 250.

permasalahan dan objek dari penelitian ini, yaitu konsep *cost recovery* dalam migas dan kaitannya dengan TJSL berdasarkan UUPT 2007.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini akan dituangkan dalam bentuk data deskriptif-analitis. Bentuk deskriptif tersebut dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala agar dapat mempertegas hipotesis yang ada, untuk memperkuat teori yang sudah maupun yang belum ada. Sedangkan bentuk analisis memiliki tujuan untuk menarik asas, doktrin, dan teori hukum yang merupakan landasan dari penelitian ini.

Data sekunder yang digunakan adalah data sekunder yang bersifat umum, yaitu data-data yang berupa tulisan-tulisan, data arsip, data resmi, dan berbagai data lain yang dipublikasikan seperti:

1. Bahan hukum primer

Bahan-bahan yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.⁴⁰ Bahan ini diperlukan untuk mencari landasan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Bahan primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah UU Migas 2001, UUPT 2007, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, UU No. 8 Tahun 1971, Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, Kontrak *Production Sharing*, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum yang isinya memberikan informasi mengenai bahan hukum primer.⁴¹ Bahan ini diperlukan sebagai dasar teori yang akan digunakan dalam penelitian ini. Bahan tersebut diantaranya adalah artikel-artikel ilmiah, buku-buku, laporan-laporan penelitian, jurnal-jurnal, skripsi, thesis, makalah, dokumen yang berasal dari internet, bahan berupa kajian ekonomi dan teknik, tulisan para ahli hukum dan pertambangan serta berbagai literatur tentang perkembangan migas di Indonesia.

⁴⁰ Dian Puji Simatupang, *lo.cit.*

⁴¹ *Ibid.*

3. Bahan hukum tersier

Bahan-bahan penunjang yang menjelaskan atau memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁴² Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus hukum, kamus Bahasa Inggris, kamus Bahasa Indonesia.

1.5 Kerangka Konsepsional

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam mendefinisikan hal-hal di dalam penelitian ini, maka berikut akan ditetapkan definisi terhadap hal-hal tersebut yang diambil dari peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan:

1. Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.⁴³
2. Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi.⁴⁴
3. Bahan bakar minyak adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi.⁴⁵
4. Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi.⁴⁶

⁴² Dian Puji Simatupang, *Ibid.*

⁴³ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 1 angka (1).

⁴⁴ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (2).

⁴⁵ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (4).

5. Kegiatan Usaha Hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi.⁴⁷
6. Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan.⁴⁸
7. Eksploitasi adalah 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.⁴⁹
8. Kegiatan Usaha Hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga.⁵⁰
9. Badan Usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus-menerus dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵¹
10. Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan

⁴⁶ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (5).

⁴⁷ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (7).

⁴⁸ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (8).

⁴⁹ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (9).

⁵⁰ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (10).

⁵¹ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (17).

Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.⁵²

11. Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁵³
12. Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi.⁵⁴
13. Badan Pengatur adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir.⁵⁵

1.6 Sistematika Penulisan

Dengan harapan dapat melakukan penulisan dan menyajikan karya tulis ini dengan baik serta dapat mencapai sasaran yang diinginkan penulis menyusun karya tulis ini dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menjelaskan dasar titik tolak dari penulisan karya tulis ini dan hal ini dituangkan dengan menjelaskan latar belakang masalah, pokok masalah, dan tujuan penulisan, serta metode penelitian yang digunakan penulis dalam membahas karya tulis ini.

⁵² Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (18).

⁵³ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (19).

⁵⁴ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (23).

⁵⁵ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 1 angka (24).

BAB II PENGATURAN DAN PRAKTIK BIAYA YANG DIKEMBALIKAN KEPADA KONTRAKTOR (*COST RECOVERY*) DALAM INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI

Bab ini akan dibuka dengan menjabarkan definisi kegiatan hulu migas dan kontrak *production sharing*. Selanjutnya, dijelaskan mengenai *cost recovery*, dan biaya-biaya produksi yang menjadi subjek *cost recovery* menurut Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 serta tepat atau tidaknya keberlakuan Peraturan Menteri ESDM tersebut sebagai upaya pemerintah untuk mengendalikan *cost recovery* yang semakin melonjak tiap tahunnya.

BAB III TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN (*CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*) DI BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL DIKAITKAN DENGAN *COMMUNITY DEVELOPMENT* BAGIAN BIAYA YANG DIKEMBALIKAN KEPADA KONTRAKTOR DALAM INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI, PRAKTIK, DAN PERMASALAHANNYA

Pada bab ini penulis memaparkan mengenai perkembangan CSR dan TJSL, unsur-unsur CSR dan TJSL, serta *cost recovery* dan kaitannya dengan pelaksanaan TJSL berdasarkan UUPT 2007.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan penutup dari seluruh pembahasan materi karya tulis. Bab ini diakhiri dengan memberi saran yang penulis anggap dapat dipertimbangkan dalam menghadapi tantangan di bidang pertambangan migas di Indonesia.

BAB 2
PENGATURAN DAN PRAKTIK BIAYA YANG DIKEMBALIKAN
KEPADA KONTRAKTOR (*COST RECOVERY*) DALAM INDUSTRI
MINYAK DAN GAS BUMI DAN PERKEMBANGANNYA

2.1 Kegiatan Hulu Migas dan Kontrak *Production Sharing* (“KPS”)

2.1.1 Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia

Kegiatan usaha migas dibagi menjadi dua macam, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.⁵⁷ Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha, yaitu usaha eksplorasi dan usaha eksploitasi.⁵⁸ Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan migas di wilayah kerja yang ditentukan⁵⁹, sedangkan Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan migas dan Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian migas di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.⁶⁰

Kegiatan usaha migas adalah industri padat modal dan beresiko tinggi. Dengan demikian, usaha eksploitasi sumber daya migas di negara-negara yang sedang berkembang hakekatnya adalah menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi dalam suatu hubungan kerjasama antara Pemerintah sebagai pemilik sumber daya migas dan perusahaan swasta multinasional yang menyediakan dana, teknologi, dan peralatan yang diperlukan untuk mengembangkan sumber daya migas dimana taruhan

⁵⁷ H. Salim H.S, *op. cit.*, hal. 284.

⁵⁸ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 1 angka (7).

⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka (8).

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka (9).

resikonya tinggi, tetapi potensi untuk memperoleh keuntungannya juga cukup tinggi.⁶¹

Dunia Internasional mengenal dua sistem pokok dalam menunjuk pihak ketiga untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, yaitu:⁶²

1. konsesi (*concession*)/royalty/lisensi; dan
2. sistem kontrak.

Indonesia sendiri pernah mengalami beberapa sistem kontrak yang secara kronologis adalah sebagai berikut:⁶³

1. Sebelum Tahun 1950 : Kontrak Konsesi
2. 1950 – 1960 : “*Let Alone*” *Period*
3. 1960 – 1966 : Kontrak Karya
4. 1966 – 1976 : Kontrak *Production Sharing*
5. 2001 – sekarang : Pemberlakuan UU Migas 2001

Berikut ini akan dijabarkan secara jelas mengenai kronologis sistem kerjasama yang pernah diterapkan dalam perusahaan migas yang pernah diterapkan di Indonesia sebelum dan sesudah kemerdekaan.

A. Sebelum Kemerdekaan Indonesia : Kontrak Konsesi

Di Indonesia, pada tahun 1883, Zijlker mendapatkan konsesi atas daerah yang diinginkannya. Konsesi tersebut diberi nama Konsesi Telaga Said. Selanjutnya, Zijlker mulai melakukan pengeboran pertama di daerah Telaga Tiga. Pengeboran ini tidak memberikan hasil. Pada tanggal 15 Juni 1885 sumur kedua dibor di daerah Telaga Tunggal dan hasilnya sangat menggembirakan.

⁶¹ Andi Kristianto, “Kajian Ringkas Mengenai Ketentuan-ketentuan dari Production Sharing Contract (PSC) dalam Kaitannya dengan UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pelaksananya”, sebuah makalah tidak dipublikasikan, hal.1.

⁶² Alan F. Panggabean, “Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu”, Bahan yang disampaikan pada BP Migas Legal Training tanggal 20 Maret 2009.

⁶³ T.N Machmud, “The Indonesian Oil and Gas Industry: Highlights of Past and Present Contractual Terms”, makalah dipresentasikan pada Hakim dan Rekan Oil & Gas Workshop pada tanggal 13 Maret 2009, hal. 3.

Sumur ini kemudian terkenal di dunia dengan nama Telaga Tunggul No.1 karena terus menghasilkan minyak sampai berumur lebih dari 50 tahun walau hanya dibor sampai kedalaman 121 meter.⁶⁴

Menyadari besarnya potensi sumber daya migas Indonesia dan besarnya *revenue* yang mungkin didapatkan oleh pemerintah Hindia Belanda, maka pada tahun 1899 diundangkanlah *Indische Mijn Wet* yang melegalisasi wewenang pemerintah Hindia Belanda untuk memberikan konsesi pertambangan di wilayah Hindia Belanda menggantikan kewenangan yang sebenarnya dimiliki oleh para sultan dan raja yang mau bekerjasama dengan pemerintah Hindia Belanda yang masih tetap mendapatkan bagian dari kegiatan pertambangan (minyak).⁶⁵ Perbaikan kebijakan di bidang pertambangan dilakukan antara lain pada tahun 1910 dan 1918 telah ditetapkan *Mijnordonnantie* (Ordonansi Pertambangan).⁶⁶

Sistem konsesi merupakan sistem dimana di dalam pengelolaan migas, kepada perusahaan pertambangan tidak hanya diberikan kuasa pertambangan, tetapi diberikan hak menguasai hak atas tanah⁶⁷. Jadi, hak yang dimiliki oleh perusahaan pertambangan adalah kuasa pertambangan dan hak atas tanah.⁶⁸

⁶⁴ Samboja, "Sejarah Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia", Bahan Kursus Introduction to Petroleum Operations Management (IPOM), PPT-MIGAS, Cepu, tanpa tahun.

⁶⁵ Rudi M. Simamora, *op. cit.*, hal.13.

⁶⁶ H. Salim H.S, *op.cit.*, hal. 307.

⁶⁷ Terdapat 3 (tiga) jenis kuasa/hak (*rights*) yang dapat ditarik dari suatu kontrak migas, yaitu: *Mineral Rights* (Kuasa Mineral): kuasa untuk memiliki mineral di bawah permukaan bumi, *Mining Rights* (Kuasa Pertambangan): kuasa untuk membawa keluar mineral ke permukaan bumi, *Economic Rights* (Kuasa Usaha Pertambangan): kuasa untuk memiliki seluruh atau sebagian dari mineral setelah di permukaan bumi, dan kebebasan untuk memiliki, menjual, mempertahankan hasilnya, dll.

⁶⁸ H. Salim H.S, *op.cit.*, hal. 308.

Pada zaman pemerintah Hindia Belanda, pertambangan migas masih dikuasai perusahaan minyak asing, diantaranya tiga besar, yaitu:⁶⁹

1. BPM;
2. Stanvac;
3. Caltex.

Semua modal yang dimiliki oleh perusahaan tersebut berasal dari modal asing. Sementara itu, Pemerintah Indonesia tidak memiliki saham pada ketiga perusahaan itu. Pemerintah Indonesia hanya memiliki sahamnya pada PT.Niam.⁷⁰

B. Sesudah Kemerdekaan Indonesia

Migas atau *petroleum and natural gas* termasuk kekayaan alam atau sumber daya alam yang terpenting dalam dunia modern. Keberadaannya merupakan sesuatu yang tidak dapat diabaikan dalam menunjang perkembangan ekonomi dunia dan kemakmuran semua negara, terlepas dari tingkat kemajuan negara. Migas juga merupakan aset yang habis pakai dan tak terbarukan (*depleted and non-renewable assets*) dan penyebarannya dan cadangannya terbatas.⁷¹

Mengingat karakteristik yang unik tersebut, setiap negara yang memiliki sumber daya migas berusaha mendapatkan manfaat dari eksploitasi migas dengan antara lain menghubungkan konsep hak menguasai dari negara atas kekayaan alam dengan kegiatan ekonomi. Dimotivasi oleh kehendak tersebut, maka peraturan dalam perundang-undangan migas di banyak negara memisahkan kepemilikan sumber daya alam dari kepemilikan atas tanah dan menempatkan penguasaan migas dalam keadaan alamiah yang terkandung dalam bumi pada negara.⁷²

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ A. A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2009), hal. 27.

⁷² *Ibid.*

Di Indonesia, sesuai pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemilikan kekayaan alam selama masih dalam perut bumi harus tetap dikuasai oleh negara dan diusahakan untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷³ Selain itu, berdasarkan konstitusi, titik pelepasan hak atau *point of transfer right* untuk pengusahaan kekayaan alam secara hukum harus memenuhi persyaratan pemanfaatan, yakni kekayaan alam itu harus sudah keluar dari perut bumi dan telah ditetapkan harganya.⁷⁴

Pokok pikiran pengertian dikuasai dan pengusahaan kekayaan alam tidak dapat dilepaskan dari dasar pemikiran pada waktu penyusunan pasal itu. Dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (“BPUPKI”) tanggal 28 Mei – 22 Agustus 1945 dan lampiran “Soal Perekonomian Indonesia Merdeka” untuk usaha pertambangan ada empat masalah penting, yaitu:⁷⁵

1. pengertian dikuasai harus diartikan dapat menyatukan negara dengan seluruh rakyat,
2. perusahaan (korporasi) yang menguasai hajat hidup orang banyak Pemerintah harus semakin besar,
3. usaha negara dalam pertambangan adalah badan yang bertanggung jawab kepada pemerintah,
4. pimpinan perusahaan tidak harus bersifat birokrasi, karena perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang sangat bertentangan.

Berdasarkan risalah ini ada perbedaan yang jelas antara pelaksana sistem administrasi negara dan pelaksana sistem administrasi usaha. Pelaksana sistem administrasi usaha harus bertanggung jawab kepada pemerintah sebagai pelaksana sistem administrasi negara. Dengan demikian menjadi jelas bahwa tugas-tugas pemerintah adalah sebagai

⁷³ Sutadi Pudji Utomo (a), “Ketentuan Operasi Perminyakan Indonesia”, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal.6.

⁷⁴ *Ibid.*, hal.8.

⁷⁵ *Ibid.*, hal.7.

pengawas melalui pengaturan (*regulator*) dan masalah pengelolaan usaha (bisnis) merupakan tugas-tugas dari perusahaan negara⁷⁶.

Melihat sejarah perkembangan perundang-undangan Indonesia, pengertian ‘dikuasai negara’ atas ‘cabang-cabang produksi yang penting’ dan ‘menguasai hajat hidup orang banyak’ dan ‘atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya’ telah mengalami berbagai penafsiran dari waktu ke waktu dan dari sektor usaha ke sektor usaha lainnya.⁷⁷ Ditambah lagi, perjuangan menghadapi kartel perusahaan multi nasional (*major oil companies*) untuk menegakan dasar usaha pengelolaan sesuai jiwa Pasal 33 UUD 1945. Untuk menegakan penguasaan negara atas hak kuasa mineral, kuasa pertambangan dan kuasa usaha pertambangan, Indonesia memerlukan waktu 15 tahun setelah merdeka melalui mosi Tengku Mohammad Hassan dengan diundangkan UU No. 44 Prp Tahun 1960. Hal ini karena mendapat tekanan dari *major oil companies* pemegang konsesi di Indonesia, yaitu PT. Caltex Pasific Indonesia, PT. Shell Indonesia dan PT. Stanvac Indonesia.⁷⁸

Konspirasi politik usaha perusahaan multinasional untuk mengganti Undang-undang (“UU”) pertambangan umum dan migas selalu mengambil momentum pada saat terjadi perubahan Orde Politik. Hal tersebut disebabkan karena perusahaan minyak internasional tidak mau menerima prinsip pokok penyerahan kuasa pertambangan dan kuasa usaha pertambangan kepada Negara Indonesia.⁷⁹ Berikut ini akan dijelaskan secara kronologis sistem pengusahaan migas yang diterapkan di Indonesia setelah kemerdekaan.

⁷⁶ Perusahaan negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :

- a. memberi jasa,
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum,
- c. memupuk pendapatan. Lihat Indonesia (e), Undang-undang tentang Perusahaan Negara, UU No. 19, LN No. 59, TLN No. 1989, Pasal 4.

⁷⁷ A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 41.

⁷⁸ Sutadi Pudji Utomo (b), “Konspirasi Politik Petroleum Agreement”, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal.1.

⁷⁹ *Ibid.*, hal.2.

a. *“Let Alone Period”*

Pada bulan Agustus 1951, untuk pertama kalinya Dewan Perwakilan Rakyat memberikan perhatian yang serius terhadap migas Negara Indonesia. Mr. Mohammad Hassan, sebagai Ketua Komisi Perdagangan dan Industri Dewan Perwakilan Rakyat melakukan penelitian selama beberapa bulan mengenai hal ini dan sampai kepada dua kesimpulan, yaitu:

1. Diyakini penuh, dengan berbagai alasan yang kuat, bahwa ladang-ladang minyak di Sumatera Utara dapat dinasionalisasi dengan pembayaran ganti rugi yang sedemikian rupa;
2. Indonesia tidak mendapatkan pembagian yang setimpal atas operasi perusahaan minyak asing menurut perjanjian Konsesi dan peraturan perpajakan yang berlaku.⁸⁰

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Mr. Mohammad Hassan mengajukan mosi yang kemudian didukung dengan suara bulat pada Sidang tanggal 2 Agustus 1951. Dalam Mosi tersebut dimintakan kepada Pemerintah dalam jangka waktu sejak Mosi disetujui untuk membentuk satu Panitia Negara Urusan Pertambangan yang ditugasi untuk secepat mungkin menyelidiki soal-soal tambang minyak, tambang timah, tambang batu-arang, tambang emas/perak dan lain-lain di Indonesia, mempersiapkan rencana undang-undang pertambangan Indonesia yang sesuai dengan keadaan saat ini dan UUD 1945 (terutama Pasal 33), serta mengajukan usul-usul lain tentang soal pertambangan yang menguntungkan negara.⁸¹

⁸⁰ Anderson Bartlett, et.al., *PERTAMINA, Indonesian National Oil*, (Singapore: Ameresian Ltd., 1972), hal.104-105

⁸¹ Rudi M.Simamora, *op.cit.*, hal. 25.

Selain itu mendesak Pemerintah untuk menunda pemberian semua Konsesi eksploitasi pertambangan maupun perpanjangan izin yang sudah habis masa lakunya sampai Panitia Negara Urusan Pertambangan memberikan rekomendasinya.⁸² Masa inilah yang sering disebut “*Let Alone Period*” dimana tidak ada konsesi yang diberikan karena ada larangan untuk itu dalam Mosi. Hal ini berdampak kurang baik bagi iklim investasi pada saat itu, kedua pihak baik negara maupun perusahaan asing dirugikan karenanya.⁸³

b. Kontrak Karya

Sebagaimana direncanakan pada tahun 1960 lahirlah UU No. 44 Prp Tahun 1960 yang mengamanatkan pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi hanya dilaksanakan oleh perusahaan negara.

Pokok pikiran yang mendasari UU No. 44 Prp Tahun 1960 adalah sebagai berikut:

“Kekuasaan Negara untuk mengusahakan pertambangan minyak dan gas bumi diselenggarakan oleh pemerintah dengan maksud agar prinsip pemanfaatan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terlaksana dengan baik.”⁸⁴

Dengan demikian, tidak ada lagi pihak yang dapat memperoleh hak pertambangan migas selain perusahaan negara pemegang kuasa pertambangan. Menurut UU No. 44 Prp Tahun 1960, kuasa pertambangan tidak meliputi hak atas tanah. Demikian pula sebaliknya, pemegang hak atas tanah wajib mengizinkan pemegang kuasa pertambangan untuk melaksanakan tugas yang

⁸² Teuku H. Mohammad Hassan, *Sejarah Perjuangan Perminyakan dan Gas Bumi*, (Jakarta : Yayasan Sari Pinang Sakti, tanpa tahun), hal.50.

⁸³ Rudi M. Simamora, *op.cit.*, hal.27.

⁸⁴ H. Salim H.S, *op.cit.*, hal. 309.

bersangkutan dengan tanah miliknya dengan menerima ganti rugi dari perusahaan pertambangan.⁸⁵

Kontrak karya (“KK”) sendiri, berdasarkan UU No. 44 Prp Tahun 1960, memiliki konsep dasar sebagai berikut:

1. Manajemen di tangan kontraktor, termasuk pengelolaan pertambangan minyak dari segi administrasi dan teknisnya.⁸⁶
2. Yang dibagi adalah keuntungan bukan berdasar minyak yang dihasilkan dengan rumusan 60% untuk Pemerintah dan 40% untuk Kontraktor.
3. KK harus disahkan dengan UU.⁸⁷
4. Jangka waktu KK selama 20 tahun terhadap daerah konsesi lama, 30 tahun untuk daerah baru yang berdampingan dengan konsesi yang ada.

Inilah yang membedakan dengan sistem konsesi. Pemegang kuasa pertambangan adalah pelaksana usaha pertambangan migas untuk negara dan bukan penguasaan wilayah perminyakan tertentu seperti halnya dalam sistem konsesi. Sesuai prinsip tersebut, maka ditetapkan kewajiban pemegang usaha pertambangan untuk mengembalikan sebagian atau seluruh wilayah kuasa pertambangan apabila tidak diusahakan lagi.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Menurut Ibnu Sutowo, Kontrak Karya adalah Konsesi yang diperbarui, sebab manajemennya masih belum berada di tangan pemerintah Indonesia, lihat Rudi M. Simamora, *op.cit.*, hal. 84. Seharusnya tata usaha dan pengawasan pekerjaan-pekerjaan dan pelaksanaan usaha pertambangan migas dipusatkan pada departemen yang lapangan tugasnya meliputi pertambangan migas, lihat Indonesia (f), Undang-undang tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. UU No. 44 Prp Tahun 1960.

⁸⁷ Misalnya Kontrak Karya antara Pertamina dan Stanvac, disahkan dengan UU No. 14 Tahun 1963.

c. Kontrak *Production Sharing* (“KPS”)

Sistem KK yang diperkenalkan melalui UU No.44 Prp Tahun 1960 tidak berlangsung lama karena pada tahun 1964 sistem KK digantikan dengan KPS. Ibnu Sutowo muncul dengan konsep KPS dimana manajemen sepenuhnya di tangan Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (“Pertamina”)⁸⁸ yang akan dapat menjamin kedaulatan negara atas sumber daya alamnya, di samping bagian negara jauh lebih besar dibandingkan sistem konsesi atau KK.⁸⁹ Secara hukum, KPS didefinisikan sebagai sistem perjanjian yang biasanya diterapkan dalam pertambangan migas dengan karakteristik tertentu yaitu ditentukannya pembagian keuntungan di antara para pihak dalam perjanjian tersebut yang besarnya tergantung pada kesepakatan kedua pihak dan biasanya salah satu pihak diharuskan menanggung pula biaya operasi bisnisnya.⁹⁰

Konsep KPS yang ditawarkan oleh Ibnu Sutowo, kemudian dituangkan dalam Pasal 12 UU No. 8 Tahun 1971.⁹¹ Melalui UU No. 8 Tahun 1971, Pemerintah memberikan kuasa pertambangan migas hanya kepada Pertamina. Pertamina-lah yang memiliki hak menyelenggarakan seluruh kegiatan usaha perminyakan baik sejak eksplorasi, eksploitasi, pengilangan, pengangkutan, hingga penjualan migas ke seluruh Indonesia. Pertamina menguasai kegiatan industri perminyakan dari hulu sampai hilir.⁹²

⁸⁸ Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 2.

⁸⁹ Kurtubi, “Pertamina, Tari Pendet, dan Petronas”, Kompas, 12 September 2009.

⁹⁰ Kamus Hukum Ekonomi, Cetakan kedua, (Jakarta: Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi ELIPS, 2000), hal.314.

⁹¹ H. Salim HS., *op.cit.*, hal 312.

⁹² “Kedaulatan Energi 1971 Vs. 2001”, Media Indonesia, 10 Desember 2009.

Pengenalan KPS di Indonesia awalnya jauh dari mulus. Pertanyaan-pertanyaan mengenai legalitas dari KPS menjadi tantangan pemerintah berikutnya. Di satu sisi, UU No. 44 Tahun 1960 menyebutkan KK sebagai bentuk kontraknya; namun di satu sisi, UU tersebut membuka kemungkinan kontrak-kontrak lainnya digunakan selama mereka sesuai dengan pedoman-pedoman, arahan-arahan, dan keadaan-keadaan yang ditentukan oleh menteri yang bersangkutan. Tujuh tahun kemudian, perkembangan selanjutnya adalah pengundangan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (“UU PMA 1967”)⁹³, yang melegitimasi bentuk kontak selain KK, sekaligus mengkonfirmasi argumentasi bahwa di bawah UU No. 44 Tahun 1960 lebih dari satu kontrak diperbolehkan dalam industri migas. Perdebatan tersebut akhirnya berakhir saat UU No. 8 Tahun 1971 menentukan Pertamina sebagai satu-satunya pemegang kuasa pertambangan di industri migas sesuai pasal yang menyatakan Pertamina mengadakan kerjasama dengan pihak-pihak ketiga dalam bentuk KPS.⁹⁴

Indonesia merupakan Negara yang pertama kali menerapkan KPS di dunia. Pada 1966, Indonesia meneken sistem KPS dengan *Independent Indonesian American Petroleum Company* (IIAPCO), yang sekarang berubah *China National Offshores Oil Corporation* (CNOOC).⁹⁵

⁹³ Pasal 8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing mengatur: Ayat (1) Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku; Ayat (2) Sistem kerja sama atas dasar kontrak karya atau dalam bentuk lain dapat dilaksanakan dalam bidang usaha-usaha lain yang akan ditentukan oleh Pemerintah, lihat Indonesia (g), Undang-undang Penanaman Modal Asing, UU No. 1, LN No.1 Tahun 1967, TLN No. 2818, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2).

⁹⁴ T. N. Machmud, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor's Perspective*, (Kluwer Law International: 2000), hlm. 53-55.

⁹⁵ “Pemerintah Pertahankan Kontrak Bagi Hasil, Negara Tetap Kuasai Sumber Migas”, *Harian Investor Daily*, 6 Agustus 2008, <<http://www.tekmira.esdm.go.id/currentissues/?p=826>>/.

Salah satu perbedaan antara KK dan KPS adalah pada manajemennya. Dalam KK, manajemen berada pada tangan kontraktor, dan hal terutama yang harus digarisbawahi adalah kontraktor harus membayar pajak. Hanya sistem *post audit* yang digunakan. Dalam KPS, pemerintah bertanggung jawab atas manajemen KPS. Kontraktor KPS diwajibkan menyerahkan *Plan of Development* (“POD”), atau *Work Program and Budget* (“WPB”), atau *Authorization for Expenditure* (“AFE”) untuk di-*review* sebelum ada aktivitas yang dimulai. Sistem ini memungkinkan pengauditan dari seluruh aktivitas migas: sebelum, saat terjadi, dan sesudah aktivitas.⁹⁶

Model pengembangan industri migas melalui perusahaan negara atau saat ini disebut BUMN⁹⁷ dengan kontrak modal KPS inilah yang kemudian diadopsi/ditiru oleh Malaysia dengan Petronas-nya. Petronas diberi wewenang bekerjasama dengan perusahaan minyak asing secara *business to business (B to B)* dengan menggunakan model KPS seperti yang dipelopori Ibnu Sutowo. Selain itu, model KPS juga diadopsi oleh sekitar 30 negara.⁹⁸

d. Pemberlakuan UU Migas 2001

Pada peralihan Orde Baru ke Orde Reformasi momentum ini digunakan oleh perusahaan minyak multinasional untuk merubah UU No.44 Prp Tahun 1960. Dalam UU No.44 Prp Tahun 1960, Indonesia berhasil menegakkan hak-hak kuasa mineral,

⁹⁶ Indonesia (h), Peraturan Pemerintah tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, PP No. 35, LN. No. 123 Tahun 2004, TLN No. 4435, Pasal 56.. Lihat juga artikel Prof. Widjajono Partowidagdo, *Pertamina and New Elnusa*, <http://indonesiaenergywatch.com/kolom-prof-widjajono-patowidagdo/pertamina-dan-elnusa-baru.html>, diakses tanggal 7 Maret 2009.

⁹⁷ Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, lihat Indonesia (i), Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 19, LN. No. 70 Tahun 2003, Pasal 1 angka 1.

⁹⁸ Kurtubi, *loc.cit.*

kuasa pertambangan dan kuasa usaha pertambangan tetap di tangan negara atau Pemerintah atau perusahaan negara. Hak-hak yang telah dicapai sesuai UU No.44 Prp Tahun 1960 ingin dialihkan ke Pemerintah hanya sebagai pemberi ijin usaha dan harus melepaskan keseluruhan hak negara atas hak-hak kuasa mineral, kuasa pertambangan dan kuasa usaha pertambangan kepada para perusahaan multinasional.⁹⁹ Oleh karena itu, pada tanggal 23 November 2001 telah diundangkan UU Migas 2001, dimana yang menjadi dasar pertimbangan diundangkannya UU Migas 2001 adalah sudah tidak sesuainya lagi UU No.40 Prp Tahun 1960 dengan pertambangan usaha migas baik dalam taraf nasional maupun internasional.

Dengan berlakunya UU Migas 2001, maka terdapat ketentuan yang dinyatakan tidak berlaku lagi, yaitu:

- a) UU No. 44 Prp Tahun 1960;
- b) UU Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri sebagai Undang-undang;
- c) UU No.8 Tahun 1971.

Melalui UU Migas 2001, kontrak langsung terjadi antara Pemerintah dengan investor, maka terjadi kekosongan mengenai wewenang kuasa usaha pertambangan. Walaupun akan mempertahankan bentuk KPS, maka dengan kekosongan ini akan memberi kesempatan untuk menambahkan ketentuan *granted to control mining operation* kepada investor. Prinsip KPS yang Negara sudah kehilangan *granted to control mining operation*

⁹⁹ Sutadi Pudji Utomo (b), *op. cit.*, hal. 3.

adalah identik dengan negara kehilangan kedaulatan usaha atau hakikinya sama dengan sistem KK atau konsesi.¹⁰⁰

Perbedaan prinsip mengenai kuasa pertambangan antara UU No. 44 Prp Tahun 1960 dengan UU Migas 2001 dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Uraian	UU No.44 Prp Tahun 1960	UU Migas 2001
1. Kuasa Pertambangan	Diberikan kepada Pertamina	Diberikan kepada Pemerintah
2. Hal-hal yang dikuasakan	Semua kegiatan usaha perminyakan: eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/ pengilangan, pengangkutan, dan penjualan	Kegiatan eksplorasi dan eksploitasi
3. Pelaksana Usaha	Pertamina sekaligus sebagai pelaksana usaha pertambangan dari hulu ke hilir. Semua perusahaan asing (Caltex, Shell) yang semula melaksanakan usaha berdasarkan sistem konsesi beralih menjadi Kontraktor Perusahaan negara.	Dibentuk Badan Pelaksana untuk mengendalikan kegiatan usaha hulu dan Badan Pengatur untuk mengendalikan kegiatan usaha hilir. Sedangkan pelaksanaan usaha pertambangan dilakukan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Hal tersebut terjadi karena pada saat itu, membuat Undang-undang Migas baru memang menjadi prasyarat dari kreditor asing sebelum mereka mengucurkan utang ke Indonesia. Semangat UU Migas 2001 memang sengaja meliberalisasi sektor migas agar investor asing mudah menanamkan modalnya di sektor strategis ini. Bahkan, Direktur Eksekutif Econit Hendri Saparini mengatakan bahwa kalau alasan UU Migas 2001 dibuat hanya untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di Pertamina, itu terlalu sederhana dan bohong. Itu namanya mematikan semut dengan melindasnya menggunakan mobil.¹⁰¹

Dengan diundangkannya UU Migas 2001, model yang sudah banyak ditiru di sejumlah negara justru kini di negeri sendiri terancam punah. Dengan UU Migas, Kuasa Pertambangan dicabut dari Pertamina. Akibatnya, Pertamina tidak lagi berwenang atau berfungsi sebagai “pemilik” yang mewakili negara atas aset dari cadangan migas yang ada di perut bumi Indonesia. Pertamina tidak lagi berhak untuk mengembangkan dan menjual migas bagian negara yang berasal dari kontraktor KPS, termasuk pengembangan dan penjualan LNG yang berasal dari lapangan gas perusahaan minyak asing.¹⁰²

Kini, yang terjadi justru sebaliknya. Lapangan gas yang ditemukan dan dioperasikan sendiri oleh Pertamina di Sulawesi Tengah justru oleh Pertamina diserahkan kepada pihak lain untuk dikembangkan dan dijual dalam bentuk *Liquid Natural Gas* (“LNG”). Padahal, Pertamina sejak tahun 1970-an sudah sangat berpengalaman mengembangkan dan menjual sendiri LNG ke luar

¹⁰¹ “UU Migas Prasyarat Kreditor Asing”, Media Indonesia, 10 Desember 2009.

¹⁰² *Ibid.*

negeri dengan formula harga jual yang sangat visioner dan menguntungkan Negara.¹⁰³

Selain itu, kini blok-blok yang potensial mengandung cadangan migas yang besar tidak otomatis bisa digarap oleh Pertamina, tetapi justru diberikan kepada pihak lain. Aset/peralatan yang dibeli oleh perusahaan minyak asing dalam rangka KPS dan dibebankan sebagai *cost recovery* tidak lagi otomatis menjadi aset Pertamina.¹⁰⁴

Di luar soal itu, Kurtubi menyarankan untuk mengubah status Badan Pelaksana Hulu Minyak dan Gas Bumi (“BP Migas”) menjadi BUMN. Alasannya, agar BP Migas bisa melakukan transaksi langsung dengan para kontraktor migas dalam menjual migas. Selama BP Migas berstatus seperti sekarang, yakni sebagai badan hukum negara yang tidak berbisnis¹⁰⁵, maka penjualan migas dilakukan pihak lain yang memiliki kepentingan. Akibatnya negara rugi terlalu besar karena dijual terlalu rendah. Selain itu, tidak adanya wali amanat atau semacam komisararis, membuat BP Migas bebas dari kontrol. Padahal kontrol tersebut sangat penting. Misalnya, untuk mengawasi mekanisme klaim biaya eksplorasi atau *cost recovery*.¹⁰⁶

2.1.4 *Production Sharing Contract*

A. Konsep Dasar KPS Indonesia

Konsep KPS merupakan bentuk kerjasama bisnis asli Indonesia. Bentuk kontrak itu dikembangkan dari sistem kerjasama pertanian di desa dalam konsep garap sawah. Pada waktu Menteri

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Indonesia (j), Peraturan Pemerintah tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, PP No. 42, LN No. 81, Tahun 2002, TLN No. 4216, Pasal 4.

¹⁰⁶ “Revisi UU Migas dan Bubarkan BP Migas”, <<http://www.setabur.org/amandemen-uu-migas/205-revisi-uu-migas-dan-bubarkan-bp-migas-.html>>, diakses 12 Maret 2010.

Pertambangan Ir. Bratanata memanggil Direktur Utama PT. Pertamina Dr. Ibnu Sutowo dan *lawyer* muda Mochtar Kusumaatmadja untuk membicarakan bentuk kerjasama perminyakan baru, setelah alotnya kesepakatan perjanjian baru untuk lapangan-lapangan migas bekas sistem konsesi.¹⁰⁷

Dalam bentuk kontrak kerjasama baru, Dr. Ibnu Sutowo dengan keterbatasan sumberdaya manusia perlu menekankan masalah “konsep belajar sambil bekerja dan bekerja sambil belajar”. Alotnya perundingan bekas konsesi yang diberikan oleh Pemerintah Kolonial Belanda memberikan pelajaran masalah kedaulatan usaha dengan prinsip hak atas pemegang manajemen menjadi hal penting untuk bentuk kerjasama perminyakan baru. Sedangkan resiko sepenuhnya harus ditanggung oleh investor, dan apabila berhasil menemukan produksi minyak prioritasnya adalah untuk pengembalian biaya operasi, dan sisanya baru dibagi antara perusahaan negara dan kontraktor minyak asing. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bentuk kerjasama yang baru itu seharusnya menerapkan sistem berlaku dalam garap sawah di pedesaan. Dalam sistem itu, meski risiko biaya ditanggung oleh penggarap namun penggarap merasa senang dan pemilik sawah juga senang.¹⁰⁸

Konsep dasar sistem kerjasama garap sawah di pedesaan adalah mempertahankan prinsip kedaulatan usaha. Pihak penggarap mempunyai kedaulatan dalam melaksanakan pertanian padi. Sedangkan pemilik lahan mempunyai kedaulatan dalam menentukan jenis produksi pertanian. Konsep dasar sistem kerjasamanya itu menggunakan bahasa yang sederhana dan hanya mengatur sistem pembagian, wewenang manajemen, hak atas asset produksi, hasil sampingan, penentuan biaya operasi, kerugian, dan

¹⁰⁷ Sutadi Pudji Utomo (c), “Konsep Dasar KPS Indonesia”, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal. 1.

¹⁰⁸ *Ibid.*

penyerahan produksi. Sistem kerjasama itu memberikan kebebasan operasi kepada penggarap sesuai dengan kemampuannya, Walaupun diberi kebebasan operasi namun secara manajemen pengambilan hasil panennya ditentukan oleh pemilik lahan.¹⁰⁹

Bentuk awal KPS pada tahun 1961 sangat sederhana dan pertama kali yang menandatangani adalah Nosodesco dari Jepang untuk daerah operasi di Sumatera Utara. Isinya hanya memuat masalah wewenang manajemen, resiko biaya operasi, dan pembagian atas dasar produksi. Bentuk itu disempurnakan dan booming penandatanganan kontrak KPS pada tahun 1966-1968 di daerah lepas pantai (*offshore*) Laut Jawa, Sumatera, dan Kalimantan Timur.¹¹⁰

Berikut ini adalah konsep dasar KPS Indonesia yang diadaptasi dari system kerja sama garap sawah di pedesaan:

1. Sistem Pembagian

Sistem pembagian berdasarkan hasil produksi dan apabila tidak ada produksi seluruh resiko biaya operasi ditanggung oleh penggarap. Namun apabila berproduksi dasar bagiannya adalah paron atau masing-masing memperoleh 50 persen. Dari bagian penggarap yang 50 persen sudah termasuk pengembalian biaya operasi. Selain itu penggarap biasanya masih dibebani biaya lain sebagai sumbangan untuk membayar pajak tanah. Karena sifatnya sumbangan, maka tidak seluruh kewajiban pajak tanah itu dibebankan kepada penggarap. Sumbangan itu dalam KPS perminyakan diwujudkan dalam bentuk kewajiban kontraktor minyak asing untuk membantu penyediaan sebagian produksinya untuk kebutuhan *domestic market obligation*.¹¹¹

2. Kewenangan Manajemen

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, hal.2.

¹¹¹ *Ibid.*, hal.3.

Kewenangan manajemen produksi digambarkan dengan hak atas penetapan produksi dan waktu panen. Jenis padi atau produksi yang dilakukan dalam penggarapan lahan ditentukan oleh pemilik lahan. Demikian pula wewenang untuk menentukan hari panen juga ditentukan oleh pemilik lahan. Kewenangan penetapan itu dalam operasi disebut dengan pembagian wewenang manajemen. Walaupun secara operasional diberikan kewenangan kepada penggarap, namun kebijakan manajemen untuk menentukan keekonomian tetap dimiliki oleh pemilik lahan. Ini berarti produksi padi sebelum panen dan dibagi tetap menjadi milik pemilik lahan walaupun yang menanam adalah penggarap. Dalam sistem garap sawah, pemilik lahan dapat mengetahui secara pasti kondisi produksi padi yang akan dipanen.¹¹²

Konsep dasar kewenangan itu dalam operasi perminyakan adalah pembagian manajemen operasi dan manajemen sumberdaya. Kewenangan untuk melakukan operasi perminyakan sesuai dengan kaidah *good oilfield practices* diserahkan kepada kontraktor KPS. Sedangkan kewenangan manajemen sumberdaya migas tetap berada di tangan pemilik lahan yang diwakili oleh Perusahaan Negara. Cadangan migas yang diketemukan kontraktor sebelum diproduksi masih menjadi miliknya Indonesia. Walaupun yang menanggung pembiayaan dan resiko mulai dari eksplorasi, pengembangan, dan produksi adalah kontraktor. Kewenangan manajemen sumberdaya migas itu tetap di tangan Indonesia.¹¹³

3. Hak atas Kepemilikan *Property*

Dalam sistem kerjasama pengolahan sawah di pedesaan, walaupun bangunan (gubuk) dibangun oleh penggarap, namun masyarakat menganggap bahwa bangunan itu milik pemilik lahan. Semua bangunan di sawah termasuk sarana irigasi yang dibangun

¹¹² *Ibid.*, hal.4.

¹¹³ *Ibid.*

oleh penggarap untuk mengerjakan lahan pertanian adalah menjadi milik pemilik lahan. Penggarap boleh menggunakan bangunan itu untuk kepentingan penanaman padi, namun hak kepemilikannya ada di pemilik lahan. Penggarap hanya mempunyai hak pakai tetapi tidak mempunyai hak milik, sementara pemilik lahan mempunyai hak milik tetapi tidak mempunyai hak pakai. Karena tidak mungkin apabila penggarap gagal panen, harus membongkar kembali bangunan yang sudah dibangun.¹¹⁴

Dalam KPS, semua peralatan, sarana dan fasilitas yang dibeli dan dibangun untuk operasi perminyakan, setelah mendarat di pelabuhan impor Indonesia langsung menjadi milik atau *property* dari perusahaan negara selaku pemegang manajemen. Semua aset yang dibeli dan dibangun, hak pakai ada pada kontraktor dan hak milik di BP Migas. Jika gagal menemukan cadangan komersil, Indonesia tidak ada kewajiban untuk mengembalikan biaya operasi. Untuk mengamankan prinsip itu, maka semua aset yang diadakan berkenaan dengan operasi perminyakan langsung menjadi *property* dari negara melalui perusahaan negara.¹¹⁵

4. Penentuan Produk Sampingan

Dalam sistem kerjasama pengolahan sawah di pedesaan, hasil produksi sampingan padi adalah palawija (jagung, kedelai, atau ketela). Pengaturan pembagian produksi berbeda dengan sistem pembagian produksi utama padi. Perbedaannya cenderung memberikan lebih banyak kepada penggarap dibandingkan dengan pembagian hasil padi. Pertimbangannya adalah sangat sederhana, karena untuk mengusahakan palawija mengeluarkan biaya lebih mahal.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*, hal.5.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

Dalam sistem KPS dicerminkan dalam perbedaan sistem pembagian antara minyak mentah dan gas bumi. Pengembangan gas bumi diatur lebih lanjut tersendiri dan kontraktor mempunyai pembagian yang lebih baik dibandingkan dengan pembagian minyak mentah. Namun yang menarik untuk penemuan gas bumi tetap dikuasai oleh Negara dan tidak memberikan hak untuk memasarkan secara langsung kepada kontraktor. Hak pengembangan penemuan lapangan gas bumi tetap di tangan Negara melalui Perusahaan negara.¹¹⁷

5. Penentuan Biaya Operasi

Dalam sistem kerjasama pengolahan sawah di pedesaan, walaupun yang mengeluarkan biaya adalah penggarap, yang menentukan besarnya biaya operasi adalah pemilik lahan. Sistem kerjasama garap sawah di pedesaan, biasanya penggarap mengajukan biaya memetik (*bawon*) dan yang menetapkan besarnya biaya *bawon* adalah pemilik lahan. Sistem itu tidak dipersoalkan bahwa biaya memanen tidak mewakili seluruh biaya penanaman dan pengelolaan padi namun masalah yang paling pokok adalah bahwa prinsip penetapan besarnya biaya operasi dilakukan oleh pemilik lahan.¹¹⁸

Dalam KPS, kewenangan untuk menentukan besarnya pengembalian biaya operasi tercemin dari kewenangan manajemen yang berdampak pada pengendalian biaya dan operasi mulai dari perencanaan (anggaran), pelaksanaan (monitoring), dan pengawasan (auditing). Kewajaran besarnya pengembalian biaya operasi diatur sesuai dengan rambu-rambu norma akuntansi dan standard operasi sesuai dengan KPS. Norma akuntansinya mengacu pada *general accepted and recognizing accounting system* sesuai dengan lampiran kontrak, dan norma-norma *modern*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*, hal.6.

good oilfield practices. Dalam KPS kewajaran biaya operasi mengacu pada norma akuntansi dan norma operasi.¹¹⁹

6. Kerugian Biaya Operasi

Dalam sistem kerjasama pengolahan sawah di pedesaan, karena biaya operasi termasuk dari pembagian paron (50 persen), jika terjadi *puso* atau tidak panen tidak ada pengembalian biaya operasi. Kerugian penggarap di suatu lahan sawah tidak pernah dibebankan biaya operasinya kepada hasil lahan sawah, walaupun pemilik sawahnya dan penggarapnya mungkin sama. Dalam sistem akuntansi modern *ring fencing* sistem kerjasama pengolahan sawah, lahan sawah yang diperjanjikan tidak mengenal sistem konsolidasi bagi lahan sawah yang *puso* dan yang berhasil (panen). *Ring fencing* sistem garap sawah di pedesaan adalah *vertical* dalam arti waktu dan horizontal dari arti jumlah lahan yang digarap. Gagal panen pada tahun lalu, biaya operasinya tidak dapat diperhitungkan terhadap produksi tahun berjalan.¹²⁰

Untuk KPS di Indonesia, *ring fencing* adalah wilayah kerja pertambangan (“WKP”) yang dilampirkan pada perjanjian. Setiap pemilikan *working interest* dalam KPS harus dibentuk badan hukum terpisah. Selain itu, dalam pengembalian pengeluaran biaya baru dapat diakui sebagai biaya operasi setelah menemukan cadangan komersil. Sebelum menemukan cadangan komersil tidak ada pengakuan mengenai biaya operasi. Karena tidak ada pengakuan, maka tidak ada pengembalian.¹²¹

7. Pemilikan Cadangan dan Penyerahan

Kerjasama garap sawah di pedesaan, seluruh produksi padi menjadi milik pemilik lahan meski lahan sawah dekat dengan rumah penggarap, namun panen padi tetap dibawa ke rumah

¹¹⁹ *Ibid.*, hal.6.

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 7.

¹²¹ *Ibid.*

pemilik lahan. Artinya, padi selama masih di sawah sampai titik penyerahan pembagian masih berada di tangan pemilik lahan.¹²²

Dalam KPS pemilikan cadangan dinyatakan sebagai pemilik *mineral right*. Pemilikan mineral right sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 selama masih di dalam perut bumi harus tetap dikuasai oleh Negara. Cadangan migas sampai produksi dibawa ke penampung di pelabuhan pengapalan tetap menjadi milik negara melalui perusahaan negara. Setelah dibagi hak atas masing-masing minyak mentah (*crude oil entitlement*) baru diserahkan bagian kontraktor menjadi miliknya pada titik penyerahan atau pelabuhan.¹²³

B. Perkembangan KPS¹²⁴

KPS telah mengalami beberapa generasi sehingga dapat dibagi menjadi 4 generasi, sebagai berikut:

1. KPS Generasi I (1964-1977);

Kontrak ini merupakan bentuk awal dari KPS. Pada tahun 1973-1974 terjadi lonjakan harga minyak dunia sehingga pemerintah menetapkan kebijaksanaan bahwa sejak tahun 1974, kontraktor wajib melaksanakan pembayaran tambahan kepada pemerintah. Prinsip-prinsip KPS Generasi I adalah sebagai berikut:

- a) Manajemen operasi berada di tangan Pertamina,
- b) Kontraktor menyediakan seluruh biaya operasi perminyakan,
- c) Kontraktor akan memperoleh kembali seluruh biaya operasinya dengan ketentuan maksimum 40% setiap tahun,
- d) Dari 60% dibagi menjadi bagian Pertamina 65% dan Kontraktor 35%,

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ H. Salim HS., *op.cit.*, hal. 318-323.

- e) Pertamina membayar pajak pendapatan kontraktor kepada pemerintah,
- f) Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan Bahan Bakar Minyak (“BBM”) untuk dalam negeri secara proporsional (maksimum 25% bagiannya) dengan harga US\$ 0.20/barel,
- g) Semua peralatan dan fasilitas yang dibeli oleh kontraktor menjadi milik Pertamina,
- h) Interest Kontraktor ditawarkan kepada Perusahaan Nasional Indonesia setelah dinyatakan komersial,
- i) Sejak tahun 1974 sampai dengan tahun 1977, kontraktor diwajibkan memberikan tambahan pembayaran kepada pemerintah.

2. KPS Generasi II (1978-1987);

Pada tahun 1976, Pemerintah Amerika Serikat mengeluarkan *Internal Revenue Service* (“IRS”) *Ruling* yang antara lain menetapkan bahwa penyeteroran 60% *Net Operating Income* KPS (yang sesuai dengan UU No.8 Tahun 1971 tentang Pertamina merupakan pembayaran pajak Pertamina dan kontraktor) dianggap sebagai pembayaran royalti sehingga disarankan kontraktor membayar pajak secara langsung kepada pemerintah. Di samping itu, perlu ditetapkan *Generally Accepted Accounting Procedure* (“GAP”) dimana pembatasan pengembalian biaya operasi (*cost recovery ceiling*) 40% per tahun dihapuskan. Untuk KPS yang berproduksi dilakukan amandemen.

Prinsip-prinsip pokok KPS II adalah sebagai berikut:

- a) Tidak ada pembatasan pengembalian biaya operasi (*cost recovery*) yang diperhitungkan oleh kontraktor,
- b) Setelah dikurangi biaya-biaya pembagian hasil menjadi minyak 65, 91 % untuk Pertamina; 34,09 % untuk kontraktor. Sedangkan gas: 31, 80 % untuk Pertamina; 68, 20% untuk kontraktor.

- c) Kontraktor membayar pajak 56% secara langsung kepada pemerintah.
 - d) Kontraktor mendapat insentif, yaitu harga ekspor penuh minyak mentah *Domestic Market Obligation* setelah lima tahun pertama produksi.
 - e) Insentif pengembangan 20 % dari modal yang dikeluarkan untuk fasilitas produksi.
3. KPS Generasi III (1988-2002);
- Pada tahun 1984, pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan pajak baru untuk KPS dengan tarif 48 %. Namun, peraturan tersebut baru dapat diterapkan terhadap KPS yang ditandatangani pada tahun 1988 karena dalam perundingan-perundingan yang dilakukan, pihak kontraktor masih mempunyai kecenderungan untuk menggunakan peraturan perpajakan yang lama. Dengan demikian pembagian hasil berubah menjadi:
- a) Minyak: 65 % untuk Pertamina; 15 % untuk kontraktor; dan
 - b) Gas: 70 % untuk Pertamina dan 30 % untuk kontraktor.
4. KPS Generasi IV (2002-sekarang).
- Prinsip KPS Generasi IV, komposisi pembagian hasilnya untuk masing-masing pihak adalah:
- a) Minyak: 85 % untuk badan pelaksana; 15 % untuk badan usaha dan/atau badan usaha tetap; dan
 - b) Gas: 70 % untuk badan pelaksana dan 30 % untuk bentuk usaha dan/atau badan usaha tetap.

C. Prinsip Dasar KPS Indonesia (Setelah Pemberlakuan UU Migas 2001)

KPS merupakan kontak di sektor hulu migas yang mengikat Indonesia dan kontraktor dalam kegiatan usaha eksplorasi dan produksi

migas, dengan prinsip bagi hasil produksi migas bersih.¹²⁵ KPS adalah suatu perjanjian dalam mana kontraktor diberi hak dan kewajiban untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi di suatu WKP dan menyerahkan seluruh hasilnya kepada negara. Kontraktor akan menerima persentase tertentu dari hasil produksi sebagai “*profit share*”, disamping pengembalian biaya (*cost recovery*) yang diambil dari hasil produksi tersebut dalam bentuk *in-kind*.

Di Indonesia, kontrak ini ditemukan dalam Pasal 1 angka 19 UU Migas 2001. Di dalam Pasal ini berbunyi bahwa 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 kemakmuran rakyat”.¹²⁶

Pasal ini tidak khusus menjelaskan pengertian KPS, tetapi difokuskan pada konsep teoretis kerja sama di bidang migas. Kerja sama dalam bidang migas dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu KPS dan kontrak-kontrak lainnya. Di dalam UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, tidak kita dapatkan pengertian KPS, namun dapat kita baca dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1994 tentang Syarat-syarat dan Pedoman Kerja Sama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi (“PP No. 35 Tahun 1994”). KPS adalah:

“kerja sama antara Pertamina dan kontraktor untuk melaksanakan usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi berdasarkan prinsip pembagian hasil produksi.”¹²⁷

¹²⁵ Simamora, *op.cit.*, hal 59; T.N Machmud, *op. cit.*, hal. 37; Ir RO Hutapea, “Tanggapan atas RUU Migas 1999,” Bachrawi Sanusi, “RUU Migas: Antara Peraturan perundang-undangan dan Bisnis” (Makalah disampaikan dalam Seminar Perspektif 1999); Anthony Jennings, *Oil and Gas Exploration Contracts*, (London: Sweet and Maxwell, 2002), hal.5.

¹²⁶ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 1 angka 19.

¹²⁷ Indonesia (k), Peraturan Pemerintah tentang Syarat-syarat dan Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi, PP No. 35, LN No. 64 Tahun 1994, TLN No. 3571, Pasal 1 angka (1).

KPS merupakan perjanjian bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi. Para pihaknya adalah Pertamina dan kontraktor. Sementara itu, dalam UU Migas 2001 para pihaknya adalah badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dengan demikian, definisi ini perlu dilengkapi dan disempurnakan. KPS adalah:

“perjanjian atau kontrak yang dibuat antara badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di bidang minyak dan gas bumi dengan prinsip bagi hasil.”¹²⁸

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi ini adalah:

1. Adanya perjanjian atau kontrak;
2. Adanya subjek hukum, yaitu badan pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap;
3. Adanya objek, yaitu eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi, dimana eksplorasi bertujuan untuk memperoleh perkiraan cadangan migas di wilayah kerja yang ditentukan, sedangkan eksploitasi bertujuan untuk menghasilkan migas;
4. Kegiatan di bidang migas; dan
5. Adanya prinsip bagi hasil.¹²⁹

Jika diteliti dari berbagai variasi KPS, ada beberapa ciri-ciri utama yang terlihat yaitu:¹³⁰

1. Manajemen ada di tangan Negara (perusahaan negara);
2. Penggantian biaya operasi (*operating cost recovery*);
3. Pembagian hasil produksi (*production split*);
4. Pajak (*tax*);
5. Kepemilikan aset ada pada Negara.

¹²⁸ H. Salim HS, *op.cit.*, hal. 305.

¹²⁹ *Ibid.*, hal.306.

¹³⁰ *Ibid.*, hal.63-64.

Pengaturan yang Mendasari Kegiatan Usaha Hulu Migas (2001-sekarang):

1. Pasal 33 UUD 1945,
2. UU Migas 2001,
3. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (“PP No. 42 Tahun 2002”),
4. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (“PP No. 35 Tahun 2004”),
5. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (“PP No. 34 Tahun 2005”),
6. Peraturan-peraturan lain terkait.

Tiga prinsip dasar Kontrak Kerja Sama adalah:¹³¹

1. Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan;
Prinsip bahwa kepemilikan mineral berada di tangan pemerintah sampai pada Titik Penyerahan biasanya dituangkan pada kontrak sebagai berikut:
“Title to Contractor’s portion of Crude Oil...shall pass Contractor at the Point of Export or,...at the point of delivery”¹³².
2. Pengendalian manajemen operasi berada pada BPMigas;
Pengendalian manajemen operasi adalah pemberian persetujuan atas rencana kerja dan anggaran, rencana pengembangan lapangan serta pengawasan terhadap realisasi dari rencana tersebut.¹³³

¹³¹ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 6 ayat (2).

¹³² Model Standard KPS Tahun 2004, Pasal 6 ayat (2).

¹³³ Indonesia (c), *op.cit.*, Penjelasan Pasal 6 ayat (2).

*BPMigas shall have the right to review the reasonableness of the work programs, budget, costs and expenses, and the appropriateness of any technical methods, system, standards proposed by Contractor.*¹³⁴

3. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung kontraktor. Hal ini terlihat dari ketentuan-ketentuan dalam KPS, sebagai berikut:
 - a. Kontraktor hanya akan mendapat penggantian biaya jika ada produksi di wilayah kerja tersebut.
 - b. Produksi hanya dapat dilakukan jika Pemerintah berpendapat bahwa produksi tersebut juga menguntungkan Negara.
 - c. Kontraktor harus menemukan cadangan yang komersial dalam waktu 6 tahun (dengan kemungkinan perpanjangan 4 tahun lagi, jika diminta oleh Kontraktor). Jika cadangan komersial tidak ditemukan dalam kurun waktu tersebut, maka kontrak berakhir dengan sendirinya. Dengan demikian, sebelum berakhirnya masa eksplorasi, Kontraktor harus menemukan cadangan yang komersial. Kontraktor dan BP Migas harus bersama-sama sepakat bahwa suatu penemuan (*discovery*) dapat diproduksi secara komersial. Jika BP Migas/Pemerintah sepakat, Rencana Pengembangan (POD) yang pertama akan disetujui oleh Menteri.

Karakteristik dari KPS setelah pemberlakuan UU Migas 2001 adalah sebagai berikut:¹³⁵

¹³⁴ Model Standard KPS Tahun 2004, Pasal 5.3.

¹³⁵ Alan Frederik (a), "Prinsip-prinsip Dasar Kontrak Kerja Sama", Makalah pada Loka Karya Litigasi, Denpasar, 2004.

1. Pengelolaan manajemen atas operasi pertambangan migas berada pada BP Migas.
2. Harus ada pembayaran bonus penandatanganan kontrak yang nilainya ditetapkan pemerintah selain bonus lain yang saat tahap komersialitas tercapai tingkat produksi tertentu dicapai.
3. Jangka waktu kontrak, untuk masa eksplorasi harus diperhatikan, yaitu selama 6 tahun dan dapat diperpanjang selama 4 tahun.
4. Kontraktor diwajibkan menyediakan sejumlah biaya untuk melakukan kegiatan berdasarkan komitmen pasti dalam jangka waktu sejak kontrak ditandatangani.
5. Seluruh biaya operasi ditanggung kontraktor dan kontraktor menanggung resiko atas semua biaya yang dikeluarkan apabila tidak menemukan migas dalam jumlah komersil yang diproduksi.
6. Semua biaya operasi dapat 100% di-*recovered* oleh kontraktor dari hasil produksi apabila minyak diketemukan dalam jumlah komersil.
7. Pemerintah menetapkan besaran *First Tranche Petroleum* (FTP)¹³⁶.
8. Pembagian hasil produksi antara BP Migas dan Kontraktor ditetapkan pemerintah dengan prosentase tertentu. Besaran porsi bagi masing-masing pihak tergantung resiko dan kesulitan di wilayah tersebut.
9. Kontraktor wajib menyisihkan kembali sebagian wilayah kerjanya secara periodik selama waktu eksplorasi. Wilayah kerja setelah berproduksi tidak boleh melebihi prosentase

¹³⁶ BP Migas berhak untuk mengambil lebih dulu 10% dari produksi, sebelum Kontraktor mengambil bagian produksi, sebelum Kontraktor mengambil bagian produksi untuk cost recovery, dan sebelum sisa produksi dibagi antara BP Migas dan Kontraktor.

tertentu yang ditentukan dalam perjanjian dari luas awal wilayahnya.

10. Semua peralatan yang dibeli kontraktor untuk operasinya menjadi milik Negara yang dikelola oleh BP Migas setelah masuk pelabuhan Indonesia.
11. Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan migas dalam negeri (*Domestic Market Obligation*) setelah produksinya mencapai tingkat produksi komersial.
12. Kontraktor wajib memasarkan minyak mentah bagian Negara dari hasil produksi di wilayah kerjanya kalau pemerintah tidak menentukan kehendak lain.
13. Kontraktor wajib membayar secara langsung kepada pemerintah pajak perseroan, bunga dividen royalti sesuai ketentuan di bidang perpajakan.
14. Kontraktor mempunyai kewajiban mempekerjakan tenaga kerja nasional dalam kegiatan operasional yang berlangsung di wilayah kerjanya dan mempunyai kewajiban untuk menggunakan produksi nasional untuk memenuhi keperluan pengadaan barang dan jasa.
15. Kontraktor dapat memperoleh insentif berupa harga minyak pro rata untuk 5 tahun produksi pertama sama dengan harga pasar, investasi kredit dalam besaran prosentase tertentu untuk fasilitas pengembangan yang dibangun kontraktor, insentif laut untuk operasi daerah lepas pantai pada kedalaman tertentu, insentif lapangan marginal untuk tujuan menanggulangi penurunan produksi nasional secara alamiah dengan mengembangkan lapangan-lapangan dengan cadangan berukuran kecil yang selama ini sulit dikembangkan.

Sejak pemberlakuan UU Migas 2001, penyelenggaraan kegiatan usaha hulu migas dilaksanakan berdasarkan distribusi wewenang antara

lembaga-lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan kegiatan usaha hulu migas. Lembaga-lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan kegiatan usaha hulu migas adalah sebagai berikut:¹³⁷

1. Pemerintah pusat,
Kuasa Pertambangan dipegang oleh Pemerintah Pusat. Kuasa Pertambangan adalah penyelenggaraan penguasaan sumber daya alam oleh negara. Pemerintah pusat berwenang memberikan izin usaha inti migas.
2. Pemerintah daerah,
Pemerintah pusat berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah sebelum melakukan penawaran WKP dan sebelum menyetujui rencana pengembangan lapangan yang pertama.
3. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (“MESDM”) dan/atau Menteri-menteri lain terkait melakukan pembinaan (penyelenggaraan urusan pemerintahan dan penetapan kebijakan) dilakukan oleh MESDM dan menteri-menteri lain terkait. Pengawasan terhadap kepatuhan peraturan yang berlaku dilakukan oleh MESDM dan menteri-menteri terkait.
4. BP Migas melakukan pengawasan terhadap kepatuhan pada ketentuan-ketentuan Kontrak Kerja Sama dilakukan oleh BP Migas.

Selain itu, dengan berlakunya UU Migas 2001, para pihak yang terkait dalam KPS, yaitu Negara, yang diwakili oleh badan pelaksana, sedangkan pihak kedua atau kontraktornya adalah badan usaha dan/atau bentuk usaha tetap. Badan pelaksana (atau BP Migas) adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi.¹³⁸ Fungsi BP Migas adalah melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber

¹³⁷ Alan F. Pangabean, *loc.cit.*

¹³⁸ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 1 angka 23.

daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹³⁹

Tugas BP Migas adalah :¹⁴⁰

1. memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
2. melaksanakan **penandatanganan Kontrak Kerja Sama**;
3. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
4. memberikan **persetujuan rencana pengembangan lapangan** selain sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
5. memberikan **persetujuan rencana kerja dan anggaran**;
6. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
7. menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

BP Migas merupakan Badan Hukum Milik Negara (“BHMN”).¹⁴¹

BP Migas bersifat tidak mencari keuntungan.¹⁴² Kekayaan BP Migas merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan.¹⁴³ BP Migas memperoleh penerimaan berupa imbalan atas pelaksanaan fungsi dan tugasnya.¹⁴⁴

¹³⁹ *Ibid.*, Pasal 44 ayat (2). Lihat juga Indonesia (j), *op.cit.*, Pasal 10.

¹⁴⁰ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 44 ayat (3). Lihat juga Indonesia (j), *Ibid.*, Pasal 11.

¹⁴¹ Indonesia (c), *Ibid.*, Pasal 5 ayat (1).

¹⁴² Indonesia (j), *op.cit.*, Pasal 4.

¹⁴³ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (1).

¹⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1)

Besarnya penerimaan ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagai suatu persentase dari penerimaan Negara dari setiap kegiatan usaha hulu.¹⁴⁵ Besarnya imbalan BP Migas adalah 1% (satu persen) dari Penerimaan Negara dari setiap Kegiatan Hulu.¹⁴⁶ Kepala BP Migas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, dan dalam melakukan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁴⁷ Wakil Kepala BP Migas dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usul kepala BP Migas.¹⁴⁸

Badan Usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus-menerus dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁹

Bentuk Usaha Tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.¹⁵⁰

2.2 Biaya yang Dikembalikan kepada Kontraktor (“*Cost Recovery*”)

2.2.1 Pengertian *Cost Recovery*

Cost recovery merupakan konsep penggantian biaya operasi oleh pemerintah yang pertama kali diterapkan oleh Indonesia. *Cost recovery* merupakan hak konstitutif bagi kontraktor yang tertuang dalam kontrak

¹⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (2)

¹⁴⁶ Indonesia (l), Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Tahunan serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, KMK No. 295/KMK.06/2003.

¹⁴⁷ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 45 ayat (2).

¹⁴⁸ Indonesia (j), *op.cit.*, Pasal 20.

¹⁴⁹ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 1 angka (17).

¹⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka (18).

maupun peraturan perundangan di bidang migas, termasuk PP No. 35 Tahun 2004.

Dalam *Section VI Recovery of Operating Costs and Handling of Production Sub-section 6.1.* dalam *Production Sharing Contract between Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMigas) and Contractor* dirumuskan bahwa untuk perolehan kembali biaya operasi dinyatakan bahwa kontraktor “akan” tetapi tidak “harus” memperoleh kembali. Dengan konotasi masih ada risiko untuk tidak memperoleh kembali. Risikonya, pertama pada kemampuan produksi seluruh wilayah kerja, dan kedua pada batas jangka waktu kontrak.¹⁵¹

Adanya penggantian biaya operasi yang telah dikeluarkan (*cost recovery*) oleh kontraktor dalam KPS mengandung makna bahwa kontraktor mempunyai kewajiban untuk menalangi terlebih dahulu biaya operasi yang diperlukan, yang kemudian diganti kembali dari hasil penjualan atau dengan mengambil bagian dari minyak dan gas bumi yang dihasilkan.¹⁵²

2.2.2 Prinsip *Recovery of Operating Costs*

Jika dalam satu tahun kalender tertentu, kontraktor tidak mendapatkan penggantian biaya operasi secara penuh karena ternyata hasil produksi atau hasil penjualan di bawah biaya operasi, maka kekurangannya akan diperhitungkan pada tahun berikutnya. Besaran penggantian biaya operasi ini tidak harus penggantian penuh (*full recovery*) bisa saja hanya sebagian tergantung dari hasil negosiasi. Namun pada kenyataannya *cost recovery* yang banyak diterapkan mencakup seluruh penggantian atas seluruh biaya yang terkait dengan usaha hulu migas, bahkan terkadang tidak berkaitan sama sekali. Pengembalian biaya dalam *cost recovery* hanya diperbolehkan dari WKP yang bersangkutan

¹⁵¹ Sutadi Pudji Utomo (d), “Aspek Ekonomi Keuangan KPS Indonesia”, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal. 3.

¹⁵² Sampe L. Purba, “Revenue-Cost Distribution PSC”, Makalah disampaikan pada Seminar Cost Recovery, 10 Agustus 2007.

tidak diperkenankan melakukan konsolidasi biaya dan pajak antara satu wilayah kerja dengan wilayah kerja lainnya. Sistem ini dinamakan juga dengan kebijakan *ring fence*.¹⁵³

Pengembalian biaya operasi (*operating costs*) menganut asas *zero balance*¹⁵⁴ dengan batasan produksi dan jangka waktu kontrak. Apabila memungkinkan biaya operasi akan dikembalikan seluruhnya. Berdasarkan prinsip ini, apabila produksi pada tahun berjalan tidak mencukupi, maka biaya operasi yang belum dikembalikan (*unrecovered operating costs*) akan diperoleh dari produksi tahun-tahun berikutnya.¹⁵⁵

Pengembalian biaya operasi dilakukan dalam bentuk *in-kind* atau natura (minyak) Jika hasil produksi adalah gas yang dijual bersama-sama (BP Migas dan Kontraktor), *costs* dikembalikan dalam bentuk *cash*, yang diambil dari hasil penjualan gas. Jumlah *in-kind* yang diperoleh Kontraktor sebagai pengembalian biaya dihitung dengan cara membagi jumlah *costs* yang dikeluarkan dengan *Indonesian Crude Price* (“ICP”).¹⁵⁶

Sesuai perkembangan KPS, produksi untuk *cost recovery* mengalami beberapa perubahan, mulai dengan adanya pembatasan 40 persen dari produksi, seluruh dari produksi, dan sekarang berlaku setelah penyisihan *first tranche petroleum* 20 persen, 15 persen dari produksi. Perubahan cara-cara perhitungan pengembalian biaya operasi ini sebagai biaya operasi ini sebagai upaya untuk optimasi penerimaan Negara.¹⁵⁷

¹⁵³ Indonesia (k), *op.cit.*, Pasal 52; Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Moneter, Surat Edaran Bersama Dirjen Pajak dan Direktorat Jenderal Moneter Nomor SE-75/PJ/1990.

¹⁵⁴ Neraca aktiva dan passiva harus *balance* atau seimbang tidak boleh kekurangan atau lebih.

¹⁵⁵ Sutadi Pudji Utomo (d), *op.cit.*, hal. 5.

¹⁵⁶ ICP adalah harga untuk masing-masing jenis minyak yang ditentukan oleh Tim Pemerintah berdasarkan publikasi internasional (yang mencerminkan harga pasar untuk jenis yang bersangkutan).

¹⁵⁷ *Ibid.*

2.2.3 Prosedur *Cost Recovery*

Penentuan komersialitas suatu penemuan cadangan migas sangatlah penting terkait dengan *cost recovery*. Hal ini menjadi penting karena ***cost recovery* baru bisa diajukan pada saat BP Migas/Pemerintah dan Kontraktor sepakat bahwa suatu penemuan cadangan migas dapat diproduksi secara komersial.** Saat itulah proses eksplorasi berlanjut ke eksploitasi. Dapat disimpulkan bahwa *cost recovery* baru bisa diajukan pada masa eksploitasi. Hal ini terkait dengan prinsip dasar KPS dimana modal dan risiko seluruhnya ditanggung Kontraktor sehingga Kontraktor hanya akan menerima pengembalian biaya (*cost recovery*) seralah berproduksi secara komersial.

Saat BP Migas/Pemerintah dan Kontraktor sepakat, Rencana Pengembangan (POD) yang pertama akan dimintakan persetujuan MESDM. Berdasarkan Pasal 21 UU Migas 2001, Rencana Pengembangan lapangan pertama dalam suatu Blok/Wilayah Kerja wajib mendapatkan persetujuan MESDM berdasarkan pertimbangan dari BP Migas setelah berkonsultasi dengan pemerintah daerah yang bersangkutan.¹⁵⁸ Selanjutnya, tertuang pada Pasal 97 (b) PP No.35 Tahun 2004 bahwa dalam melakukan kajian POD, BP Migas harus mempertimbangkan beberapa hal dimana salah satunya adalah perkiraan biaya yang diperlukan untuk pengembangan lapangan dan biaya produksi migas.¹⁵⁹ Kemudian, sesuai 17 UU Migas 2001, bila telah mendapatkan persetujuan POD Pertama dalam suatu wilayah kerja tidak melaksanakan kegiatannya dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berakhirnya jangka waktu eksplorasi wajib mengembalikan seluruh wilayah kerjanya kepada Menteri.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 21. Lihat juga Indonesia (j), *op.cit.*, Pasal 11 (c) dan Indonesia (h), *op.cit.*, Pasal 90.

¹⁵⁹ Indonesia (h), *Ibid.*, Pasal 97 (b).

¹⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 17.

POD itu sendiri adalah rencana atau usulan Kontraktor yang menggambarkan secara rinci aspek teknis dan ekonomis dari pengembangan dan eksploitasi suatu cadangan hidrokarbon. Dari segi ekonomis, Pemerintah/BP Migas akan menilai berapa besar penerimaan yang akan diterima Negara (produksi setelah dikurangi biaya dan bagian Kontraktor), dan *rate of return* yang akan dinikmati Kontraktor. Selain itu, BP Migas akan menilai juga dari segi teknis operasional yang mencakup antara lain: formasi geologis, kondisi dan karakteristik *reservoir* untuk menentukan *recovery factor*, scenario pengembangan (termasuk penggunaan barang dan jasa dalam negeri), program pengeboran, cara dan fasilitas produksi yang diperlukan, program paska-operasi, keselamatan kerja dan lingkungan serta **program pengembangan masyarakat sekitar**.¹⁶¹ Dapat disimpulkan bahwa dalam POD, biaya operasional telah diuraikan secara umum untuk memberi gambaran keekonomisan suatu kegiatan migas. .

Kemudian, berdasarkan pasal 11 (d) PP No. 42 Tahun 2002 diatur bahwa BP Migas berwenang memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran (*Work Program and Budget* atau “WP&B”), yang secara tidak langsung juga menyetujui besarnya biaya yang akan diganti oleh pemerintah. Sedangkan, pasal 56 ayat (2) PP No. 35 Tahun 2004, juga menegaskan bahwa biaya yang dikeluarkan kontraktor untuk melaksanakan kegiatan hulu migas akan diganti oleh pemerintah. Ketentuan tersebut berbunyi:

“Kontraktor mendapatkan kembali biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk melakukan Eksplorasi dan Eksploitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sesuai dengan rencana kerja dan anggaran Negara (“WP&B”) otorisasi pembelanjaan finansial (*authorization financial expenditure*) yang telah disetujui oleh BP Migas setelah menghasilkan produksi komersial.”¹⁶²

Dapat disimpulkan bahwa untuk pengeluaran-pengeluaran yang ingin dikembalikan Negara (*cost recovery*) hanya dapat dilakukan setelah

¹⁶¹ Alan F. Pangabea, *loc.cit.*

¹⁶² Indonesia (h), *op.cit.*, Pasal 56 ayat (2).

BP Migas memberikan *Authorization Financial Expenditure* (“AFE”). Dalam pengaturan tersebut juga ditegaskan bahwa kewenangan pengawasan *cost recovery* secara tegas berada di tangan BP Migas, mulai dari persetujuan akan rencana anggaran maupun WP&B¹⁶³, persetujuan anggaran untuk biaya berjalan atau AFE, maupun mekanisme kontrol dari pelaksanaan anggaran tersebut. Sistem ini memungkinkan pengauditan dari seluruh aktivitas migas: sebelum, saat terjadi, dan sesudah aktivitas.

2.3 Biaya-biaya Operasi yang Menjadi Subjek *Cost Recovery* berdasarkan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008

Cost recovery adalah pengembalian *operating costs* (biaya operasi). *Operating costs* adalah pengeluaran yang dilakukan oleh Kontraktor untuk melaksanakan *petroleum operations* (operasi perminyakan) sesuai *Accounting Procedure*.¹⁶⁴ *Petroleum operations* adalah kegiatan *exploration, development, extraction, production, transportation, marketing, abandonment and site restoration operations* berdasarkan kontrak.

Walaupun terkait dengan operasi perminyakan, namun ada pembatasan bahwa untuk beberapa komponen yang meliputi biaya perolehan, pembayaran bonus, dan pemasaran sebagai biaya operasi KPS.¹⁶⁵

1. Biaya perolehan (*acquisition cost*)

KPS tidak mengakui biaya perolehan sebagai biaya operasi. Pengaturan dengan cara pembatasan pengakuan biaya operasi perminyakan. Biaya-biaya yang terjadi setelah tanggal efektif dan

¹⁶³ Definisi WP&B adalah usulan rincian rencana kegiatan dan anggaran tahunan dengan mempertimbangkan tentang kondisi, komitmen, efektivitas, dan efisiensi pengoperasian KPS di suatu wilayah kerja.

¹⁶⁴ Model Standard KPS Tahun 2004, Exhibit C.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hal.2

setelah mencapai produksi komersial baru diakui sebagai biaya operasi.¹⁶⁶

Pengertian aktivitas operasi perminyakan sesuai dengan ketentuan KPS dimulai dari tanggal efektif atau berarti setelah penandatanganan kontrak. Oleh karena itu, biaya yang timbul sebelumnya tidak termasuk sebagai biaya operasi. Atau dengan kata lain, biaya yang diakui hanya biaya yang timbul setelah resmi menjadi kontraktor atau mitra usaha. Pengertian resmi berarti setelah tanggal efektif atau setelah mendapat persetujuan atau pengesahan dari BP Migas.¹⁶⁷

Biaya yang timbul berkenaan dengan perundingan wilayah kuasa pertambangan, karena terjadi sebelum penandatanganan kontrak, maka tidak diakui sebagai biaya operasi. Walaupun diketahui bahwa selama perundingan, kontraktor telah mengeluarkan biaya untuk seorang ahli tim perunding (*negosiator*), ahli hukum (*lawyer*), ahli pajak (*fiscalmen*) dan pengeluaran-pengeluaran lain untuk mendapatkan data geologi sebelum mengajukan penawaran lelang.

2. Pembayaran Bonus

Dalam KPS hanya menggolongkan dua pembayaran bonus, yaitu bonus kompensasi dan bonus produksi. Pembayaran bonus kompensasi dinyatakan sebagai penggantian biaya atas seluruh informasi data geologi, geofisika, pemboran, sumur, produksi yang dimiliki oleh BP Migas. Besarnya pembayaran bonus kompensasi sangat tergantung dari hasil perundingan yang umumnya tertulis dalam kontrak, dan cara pelunasannya harus dilakukan selama 30

¹⁶⁶ Sutadi Pudji Utomo (e), "Basic Cost Structure PSC", Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal. 1.

¹⁶⁷ *Ibid.*

hari, setelah BP Migas menyerahkan kepada kontraktor kopi persetujuan otentik dari pemerintah Republik Indonesia.¹⁶⁸

Pembayaran bonus produksi dilakukan setelah kontraktor dapat mencapai tingkat jumlah produksi tertentu sesuai dengan ketentuan kontrak. Syarat tingkat produksi ditentukan berdasarkan atas jumlah produksi harian secara terus-menerus dalam rata-rata selama jangka waktu 120 hari. Setelah memenuhi syarat ini, pembayarannya harus dilakukan sesudahnya dalam 30 hari. Perkembangan syarat pembayaran bonus produksi sekarang adalah sebagai berikut:

- a. Setelah mulai produksi komersil.
- b. Setelah mulai ada kewajiban pembayaran pajak.
- c. Setelah mencapai tingkat produksi harian tertentu.¹⁶⁹

Dalam 30 hari setelah tanggal efektif, BP Migas akan mengirimkan tagihan kepada kontraktor meliputi jumlah bonus dan rekening bank untuk menerima pembayaran. Setelah melakukan pembayaran kontraktor mengirimkan kopi bukti transfer kepada BP Migas.¹⁷⁰

3. Biaya Pemasaran

Definisi dari operasi perminyakan meliputi kegiatan pemasaran akan tetapi karena dasar pembagian migas atas produksi (natura)_dengan tidak disyaratkan tergantung pada kondisi pemasaran, maka dapat dimengerti tidak mengakui biaya pemasaran. Dengan demikian, usaha untuk merubah natura menjadi uang tunai atau usaha pemasaran tidak dimaksudkan merupakan bagian dari pengertian operasi perminyakan.¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibid.*, hal. 3.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

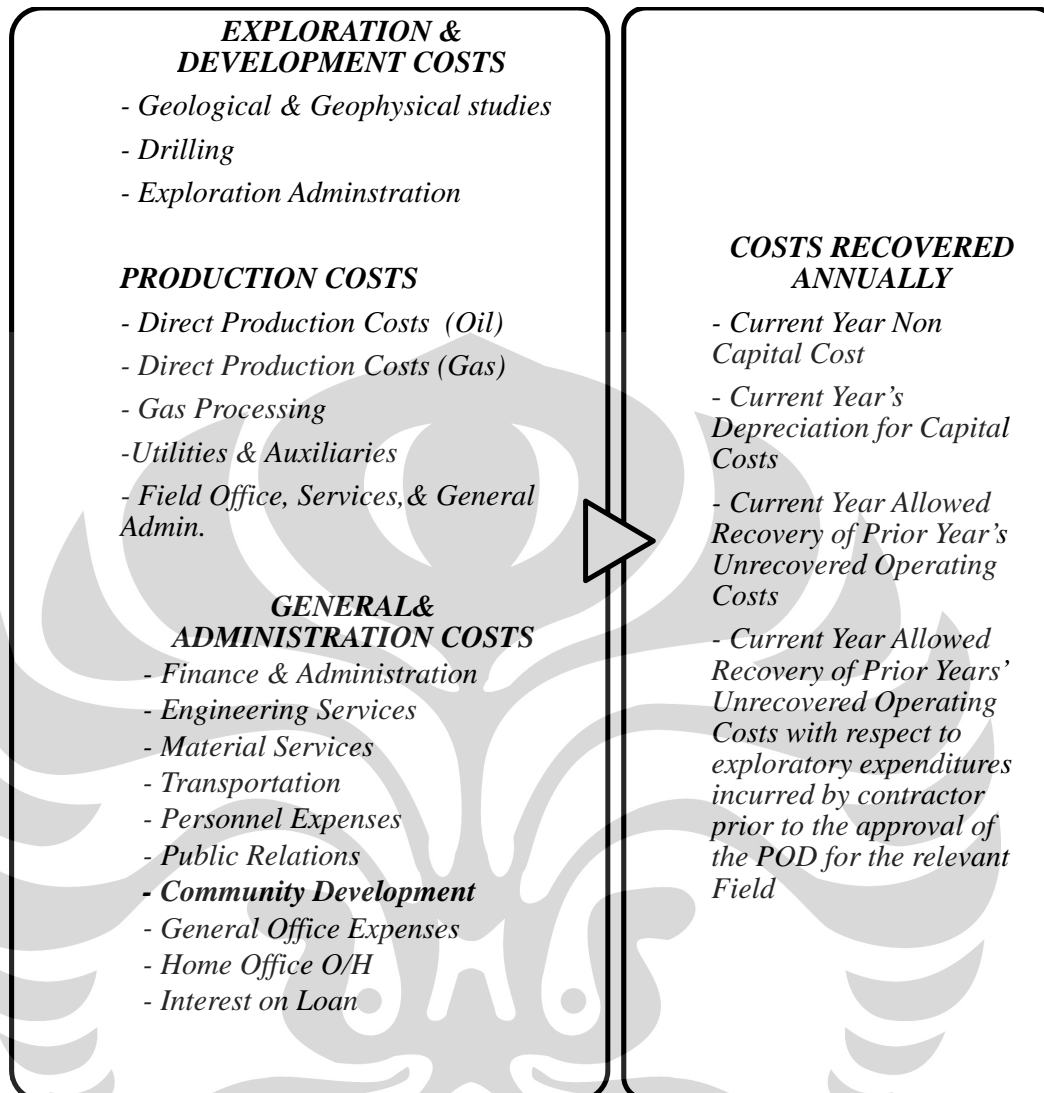
Ditambah lagi, ketentuan penyerahan hak minyak mentah pada pelabuhan ekspor dan penetapan harganya juga didasarkan pada *free on board*. Dengan ketentuan ini, seluruh biaya yang timbul mulai dari pelabuhan ekspor sampai ke titik penyerahan pembeli sulit dapat diakui sebagai komponen kategori biaya operasi. Berdasarkan pertimbangan ini, pengertian biaya yang diakui sebagai kategori biaya operasi KPS hanya biaya yang timbul sehubungan dengan kegiatan eksplorasi, pengembangan, operasi produksi, dan pemasaran sampai titik ekspor atau penyerahan.¹⁷²

Lalu, item biaya apa saja yang bisa di-*recover*? Exhibit C dalam Kontrak Production Sharing mengatur:

1. Biaya *petroleum operations* apa saja yang dapat di-*recover*.
2. Bagaimana dan bilamana biaya tersebut di-*recover*.

Berikut adalah jenis biaya dan pengembaliannya sesuai *Exhibit C* Model Standard KPS Tahun 2004 (Sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 diterbitkan).

¹⁷² *Ibid.*



Gambar 2.1: Jenis Biaya yang Di-recover menurut Exhibit C Model Standard KPS Tahun 2004 (Model KPS Sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 diundangkan)

Pada umumnya sesuai dengan PP No. 35 Tahun 2004 dan diatur lebih lanjut dalam Exhibit C pada KPS, biaya yang termasuk subjek *cost recovery* meliputi biaya-biaya operasi yang terdiri dari:¹⁷³

- a. *Current year non-capital cost* (biaya-biaya non kapital tahun berjalan)

¹⁷³ Model Standard KPS Tahun 2004, Pasal 2.1.2.

Biaya non kapital, atau biasa disebut dengan *expenses* (pengeluaran rutin) berarti biaya yang dibebankan semata-mata untuk keperluan operasi dalam tahun berjalan. Biaya ini meliputi biaya tenaga kerja, barang-barang atau jasa yang digunakan sehari-hari dalam operasi sumur minyak, operasi fasilitas produksi lapangan minyak, operasi transportasi untuk penyimpanan dan pengiriman, dan biaya-biaya lain yang berkaitan dengan operasi minyak. Biaya ini juga mencakup survey dan biaya tidak berwujud (*intangible costs*) dari pengeboran eksplorasi dan sumur pengembangan.¹⁷⁴

b. *Current year's depreciation for capital costs* (depresiasi biaya *capital* tahun berjalan)

Biaya kapital adalah biaya yang digunakan untuk benda yang biasanya memiliki jangka waktu kegunaan lebih dari satu tahun. Biaya ini meliputi bangunan fasilitas pendukung operasi perminyakan, fasilitas produksi seperti anjungan lepas lantai maupun jaringan pipa, dan *movables*, yaitu alat-alat pemboran dan produksi di permukaan dan di bawah permukaan, kapal (*barges*), pesawat apung, peralatan otomotif, dan peralatan lainnya. Setiap kategori, kecuali *abandonment costs*, dapat di-*recover* sesuai dengan peraturan amortisasi dan depresiasi sesuai diaplikasikan dengan kategorinya. Depresiasi *capital costs* berkisar pada tingkat 50% dan 25% menggunakan metode *declining balance*¹⁷⁵ untuk aset yang diletakkan untuk digunakan atau siap digunakan untuk sekurangnya 1 hari dalam 1 tahun. Hak kepemilikan beralih ke Pemerintah sesaat mendarat di

¹⁷⁴ Tukirman, "Pengaruh Perpajakan terhadap Penerimaan Negara dari Kontrak Production Sharing Pertamina", (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Depok, 1998), hal.84.

¹⁷⁵ Sebuah sistem penyusutan-perhitungan umum yang melibatkan menggunakan tarif penyusutan dengan saldo non-disusutkan. Alih-alih menyebarkan biaya aset secara merata selama hidupnya, beban sistem ini aset tersebut pada tingkat yang konstan, yang menghasilkan penurunan biaya penyusutan setiap periode berturut-turut. Lihat <<http://www.investopedia.com/terms/d/decliningbalancemethod.asp>>.

Indonesia, akan tetapi Kontraktor dapat meng-klaim depresiasi atas *item* kapital tersebut.

- c. *Current year allowed recovery of prior year's unrecovered operating costs* (biaya operasi tahun sebelumnya yang belum mendapatkan penggantian yang dapat diganti pada tahun berjalan)

Dalam kenyataannya, umumnya tidak semua biaya operasi yang dikeluarkan pada tahun tertentu dapat langsung mendapat penggantian karena ada saja pengeluaran-pengeluaran tertentu yang dikeluarkan tidak menurut prosedur yang benar, atau masih adanya perbedaan perhitungan atau karena hasil produksi tidak mencukupi untuk menutupi biaya operasi dan alasan lainnya seperti FTP. Biaya-biaya tersebut, yang juga dikenal dengan *sunk cost* akan dibayarkan pada tahun berikutnya.

- d. *Current year allowed recovery of prior years' unrecovered operating costs with respect to exploratory expenditures incurred by contractor prior to the approval of the POD for the relevant field* (biaya operasi tahun sebelumnya yang belum mendapatkan penggantian yang dapat diganti pada tahun berjalan dengan memperhatikan biaya eksplorasi yang telah dikeluarkan kontraktor sebelum POD atas wilayah kerja bersangkutan disetujui).

Seluruh biaya eksplorasi yang dikeluarkan dalam wilayah kontrak sebelum persetujuan POD atas wilayah yang bersangkutan, dimana biaya-biaya eksplorasi tersebut belum termasuk dalam Biaya Operasi berdasarkan wilayah sebelumnya, yang terdiri atas sebagai berikut:¹⁷⁶

1. Pengeboran Eksplorasi
Tenaga kerja, material-material, dan jasa-jasa yang digunakan dalam pengeboran atas sumur eksplorasi

¹⁷⁶ Model Standard KPS Tahun 2004, Sub Pasal 2.2.4.

dengan tujuan menemukan cadangan migas, termasuk akses jalan yang langsung mengarah ke sumur yang sudah digali.

2. Pengambilalihan data (*data acquisition*)

Tenaga kerja, material-material, jasa-jasa yang digunakan dalam survey udara, geologis, topografi, geofisik, dan teknologi informasi.

Belakangan, *cost recovery* menjadi isu yang mencuat, baik bagi para pengamat, pengusaha minyak maupun pemerintah sebagai pemangku kebijakan. Hal tersebut disebabkan karena *cost recovery* terus naik tanpa diimbangi dengan kenaikan produksi dan cadangan.¹⁷⁷ Hal tersebut diduga disebabkan oleh pasal-pasal mengenai jenis-jenis biaya yang *dapat di-recover* menurut *Exhibit C* dalam KPS, yang terlihat elastis. Konsekuensinya, hal ini dapat di-*mark up* atau dijadikan tempat untuk mengklaim ‘emas’. Berikut ini adalah beberapa ketentuan yang sering digunakan kontraktor sebagai dasar *mark up* atas seluruh jenis biaya, tanpa melihat keterkaitannya dengan eksplorasi atau produksi.¹⁷⁸

a) *Marketing, general expenses, and personnel expenses*
(pemasaran, biaya-biaya umum, dan biaya-biaya personil)

Hal-hal berikut ini dikategorikan sebagai biaya non-kapital menurut *Sub-Section Operations*. Biaya non-kapital berarti biaya operasi yang dikeluarkan dalam operasi tahun berjalan. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai apa itu pemasaran, biaya-biaya umum, dan biaya-biaya personil dan terdiri atas apa; oleh karena itu, kontraktor menginterpretasikan ketentuan ini sesuai dengan keinginan mereka. Pengenaan biaya seperti: (1) pajak dan biaya

¹⁷⁷ Ali Nur Yasin, et. al., “Cost recovery Naik, Produksi Harus Naik”, <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/07/30/brk.20070730-104590.id.html>, diakses tanggal 10 Maret 2010.

¹⁷⁸ Realigning Oil Cost Recovery, The Jakarta Post, <<http://www.thejakartapost.com/news/2009/05/29/realigning-oil-cost-recovery.html>>, diakses tanggal 10 Maret 2009.

konsultasi finansial yang dikeluarkan oleh hanya satu kontraktor sebesar USD 105.077; (2) Biaya-biaya Pemasaran untuk keperluan kontraktor dan biaya lain yang ada karena kesalahan disengaja yang berhubungan dengan aktivitas pemasaran migas dan aktivitas *public relations*¹⁷⁹ sebesar USD 32.897; (3) Biaya *public relations* tidak terbatas, termasuk biaya yang berhubungan dengan: golf, bowling, *credit cards*, biaya keanggotaan, kumpul-kumpul keluarga, pesta perpisahan, kontribusi kepada institusi pendidikan milik Kontraktor KPS, perayaan ulang tahun (*anniversary*) dari Kontraktor KPS, kontribusi kepada asosiasi istri karyawan, *exercise, nutrition, and fitness*; demikian juga (4) CD atau program *community relations* yang diadakan untuk membantu pengungsi korban bencana alam, dimintakan agar di-*recover* oleh BP Migas.

b) *Housing and recreational facilities* (perumahan dan fasilitas rekreasi)¹⁸⁰

Biaya-biaya kapital berarti untuk *item* yang biasanya mempunyai kegunaan hidup melebihi tahun dimana biaya ditanggung. Depresiasi tahunan yang diperbolehkan untuk biaya kapital akan diperbolehkan sebagai biaya operasi yang dapat di-*recover* pada tahun berjalan.¹⁸¹ Di antara biaya lain yang diklasifikasi sebagai biaya kapital adalah *budget*, perumahan dan fasilitas rekreasi yang membuka kemungkinan kontraktor untuk memasukkan juga *budget* yang tidak berhubungan, sebagai contoh penemuan BPK yang menunjukkan biaya *budget* rekreasi satu kontraktor

¹⁷⁹ BPK, "Investigasi atas 11 Kontraktor KPS yang Diharapkan Selesai Pada Februari 2007", <http://www.bpk.go.id/berita_content.php?lang=id&nid=528>, diakses 2 Maret 2010.

¹⁸⁰ Model Standard KPS Tahun 2004, Pasal 2.3.2 Exhibit C

¹⁸¹ *Ibid.*, Pasal 2.3 Exhibit C.

mencapai sekitar USD 511.312 hanya untuk membiayai klub rekreasi, golf, *gym*, dan fasilitas lainnya. Selain itu, biaya perumahan mencapai USD 236.000 ditemukan pada klaim salah satu kontraktor.

c) *Interest recovery* (bunga pengembalian)

Pada saat tertentu KPS membolehkan bunga pada *cost recovery*, atau pengembalian atas bunga yang ditanggung dalam biaya kapital.¹⁸² Pendekatan ini sesuai dengan Pasal 3.3 dari *Exhibit C* dari Model Standard KPS Tahun 2004, yaitu:

“Interest on loans...at rates not exceeding...commercial rates for capital investment in Petroleum Operations may be recoverable as Operating Costs. Details of any financing plan ... must be included in each year’s budget of Operating Costs for the prior approval of BP Migas.”

Berdasarkan temuan BPK, yang paling sering digunakan dalam rencana kotor *cost recovery* adalah *Interest Recovery* yang seharusnya menjadi insentif yang disediakan untuk menarik investor. *Interest Recovery* memiliki arti bahwa investor menanamkan modal dalam proyek KPS dan kapital ini kemudian diklaim sebagai pemerintah yang berutang atas bunga yang dimana akan ditanggung pemerintah. Salah satu contoh ketidakteraturan dalam praktik *Interest Recovery* yang ditemukan BPK adalah ketidakbenaran cara kalkulasi. Hal ini membuat (1) kontraktor menikmati keuntungan tambahan atas USD 40.73 juta; (2) mengurangi total produksi pemerintah.¹⁸³ Hal tersebut terjadi karena pengaturan kalkulasi atas *Interest*

¹⁸² C.J Wright, R.A Gallun, *Fundamentals of Oil and Gas Accounting*, tanpa tahun, hal. 684 (terjemahan).

¹⁸³ BPK, “Laporan Investigasi BPK”, <http://www.bpk.go.id/doc/hopsem/2007i/disc1/pdf_ikhtisar/Bagian3/Bab_1.pdf> , diunduh tanggal 3 Maret 2010.

Recovery yang tidak cukup jelas dalam ketentuan-ketentuan KPS. Hal ini secara jelas disebutkan dalam KPS bahwa “*at rates not exceeding prevailing commercial rates for capital investments in Petroleum Operations.*” Kontraktor menggunakan tarif 8% untuk mengkalkulasi interest recovery, sementara BPK menggunakan tarif 1,5% (LIBOR rate¹⁸⁴) untuk kalkulasi yang sama sehingga kontraktor menikmati keuntungan lebih dari perbedaan dalam persentase yang digunakan.

d) *Depreciation of assets* (depresiasi aset)

BPK menemukan kontraktor menetapkan jangka waktu lebih pendek dalam *budget cost recovery* dan faktor depresiasi yang lebih tinggi dari yang ditentukan dalam KPS. Berdasarkan kalkulasi BPK terhadap salah satu kontraktor, akibat praktik ini, pemerintah kehilangan pendapatan sekitar USD 34.81 juta selama periode 2001-2005. Ini baru dari satu kontraktor.

Pada akhirnya, BPK menemukan bahwa meskipun ada kerugian potensial Negara dalam pelaksanaan KPS, pemerintah tidak dapat berreaksi lebih jauh selama klaim-klaim ini memang sesuai dengan ketentuan-ketentuan KPS yang memang tidak memberikan batasan yang jelas sehingga membuka ruang bagi kontraktor untuk melakukan interpretasi sekaligus penyimpangan. Kemudian, BPK menyarankan BP Migas mengamandemen ketentuan-ketentuan KPS yang bersangkutan.¹⁸⁵

Pada sisi Pemerintah, tingginya *cost recovery* mengakibatkan turunnya pendapatan migas sehingga APBN juga turun. Di sisi yang lain, penekanan *cost recovery* akan menyebabkan turunnya investasi dan produksi migas. Untuk menjembatani kedua hal di atas, yang dilakukan pemerintah saat ini adalah pengendalian *cost recovery*, bukan penekanan

¹⁸⁴ LIBOR singkatan dari *The London Interbank Offered Rate*.

¹⁸⁵ BPK, *loc.cit.*

cost recovery melalui Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 berupa 17 item *negative list cost recovery*.¹⁸⁶

Dikeluarkannya 17 *item* dari komponen *cost recovery* tersebut merupakan hasil kesepakatan antara Departemen ESDM, BP Migas, dan BPK. Ke-17 *item* tersebut dipilih dari 33 *item* temuan BP Migas dengan BPK yang dinilai sebagai *grey area item*.¹⁸⁷ Beberapa ketentuan dalam Exhibit C juga sudah dirubah sebagai tindak lanjut temuan BPK. Salah satu contoh adalah larangan untuk meng-*recover* biaya CD yang dilakukan dalam masa eksploitasi.¹⁸⁸ Berikut adalah jenis-jenis biaya kegiatan usaha hulu migas yang tidak dapat dikembalikan kepada kontraktor kontra kerja sama, yaitu:¹⁸⁹

1. Pembebanan biaya yang berkaitan dengan pekerjaan pribadi pekerja Kontraktor Kontrak Kerja Sama antara lain *personal income tax*, rugi penjualan rumah dan mobil pribadi.
2. Pemberian insentif kepada karyawan Kontraktor Kontrak Kerja Sama yang berupa *Long Term Incentive Plan (LTIP)* atau insentif lain yang sejenis.
3. Penggunaan kerja asing/*expatriate* tanpa melalui prosedur Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) dan tidak memiliki Izin Tenaga Kerja Asing (IKTA) bidang Migas dari BP Migas dan/atau Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi.
4. Pembebanan biaya konsultan hukum yang tidak berkaitan dengan operasi Kontraktor Kontrak Kerja Sama.

¹⁸⁶ “MESDM: Cost Recovery Gampang-Gampang Susah”,

<<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2538-mesdm-cost-recovery-gampang-gampang-susah.html>>, diakses tanggal 3 Maret 2010.

¹⁸⁷ “Aturan Cost Recovery Diubah”, Buletin BP Migas, No.45, Juni 2008, hal. 6.

¹⁸⁸ *Ibid.*, hal. 7.

¹⁸⁹ Indonesia (m), Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Jenis-jenis Biaya Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama, No. 22, Tahun 2008, Lampiran.

5. Pembebanan biaya konsultan pajak (*tax consultant fee*).
6. Pembebanan biaya pemasaran Migas bagian Kontraktor Kontrak Kerja Sama dan biaya yang timbul akibat kesalahan yang disengaja, terkait dengan pemasaran migas.
7. Pembebanan biaya *public relations* tanpa batasan, baik jenis maupun jumlahnya tanpa disertai dengan daftar nominatif penerima manfaat sebagaimana diatur dalam ketentuan perpajakan, antara lain: biaya golf, bowling, *credit card*, *member fee*, *family gathering*, *farewell party*, sumbangan ke yayasan pendidikan Kontraktor Kontrak Kerja Sama, biaya ulang tahun Kontraktor Kontrak Kerja Sama, sumbangan kepada persatuan istri karyawan, *exercise*, *nutrition*, and *fitness*.
8. Pembebanan dana pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat (CD) pada masa eksploitasi.
9. Pengelolaan dan penyimpanan dana cadangan untuk *abandonment* dan *site restoration* pada rekening Kontraktor Kontrak Kerja Sama.
10. Pembebanan semua jenis *technical training* untuk tenaga kerja asing/*expatriate*. Pencadangan biaya *abandonment* dan *site restoration* wajib disimpan pada Bank Pemerintah dalam bentuk rekening bersama antara Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu dengan Kontraktor Kontrak Kerja Sama.
11. Pembebanan biaya yang terkait dengan merger dan akuisisi.
12. Pembebanan biaya bunga atas pinjaman untuk kegiatan *Petroleum Operation*.
13. Pembebanan pajak penghasilan pihak ketiga.
14. Pengadaan barang dan jasa serta kegiatan lainnya yang melampaui nilai persetujuan Otorisasi Pembelanjaan Finansial (*Authorization Financial Expenditure/AFE*) di atas

- 10% (sepuluh persen) dari nilai AFE dan tanpa justifikasi yang jelas.
15. Surplus material yang berlebihan akibat kesalahan perencanaan dan pembelian.
 16. Pembangunan dan pengoperasian proyek/fasilitas yang telah *Place Into Service* (PIS) dan tidak dapat beroperasi sesuai dengan umur ekonomis akibat kelalaian Kontraktor Kontrak Kerja Sama.
 17. Transaksi-transaksi dengan pihak-pihak yang menjadi afiliasinya (*affiliated parties*) yang merugikan Pemerintah, tanpa tender atau bertentangan dengan UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Untuk memenuhi permintaan perubahan KPS, Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi mengubah Model Standard KPS Indonesia tahun 2004 dan versi ini dikeluarkan November 2008. Tindakan ini dilakukan untuk menghilangkan ambiguitas atas ketentuan-ketentuan yang ada dalam KPS tahun 2004. Perubahan utama yang terjadi berhubungan dengan prosedur *cost recovery* adalah sebagai berikut:¹⁹⁰

- a) Pembatasan biaya operasi yang dikembalikan dari wilayah kerja yang disetujui dalam POD yang dapat memproduksi secara komersial.¹⁹¹ Ketentuan ini sekarang lebih jelas dan hanya dimaksudkan untuk meng-*cover* wilayah yang pasti dari wilayah yang diperjanjikan pada lapangan yang bersangkutan (*field based approach*).

¹⁹⁰ Model Standard KPS Tahun 2008, Pasal 6 dan Exhibit C.

¹⁹¹ *Ibid.*, Pasal 6.1.2.

- b) Bunga pinjaman yang diperoleh kontraktor tidak bisa dikembalikan (*recover*) sebagai biaya operasi, kecuali disetujui oleh BP Migas dan Pemerintah Indonesia.¹⁹²
- c) Penghilangan kredit investasi (*elimination of investment credit*)
- d) Pembatasan atas beberapa biaya yang digolongkan sebagai biaya operasi: (i) CD yang dikeluarkan saat masa eksploitasi; (2) pengeluaran-pengeluaran yang dikeluarkan sebelum tanggal efektif atas KPS dan/atau biaya atau pengeluaran yang berhubungan dengan biaya pengalihan (*acquisition cost*) of a participating interest, dan/atau biaya yang dikeluarkan yang tidak ada hubungannya dengan *petroleum operations*.¹⁹³
- e) Perpanjangan masa hidup atas kelompok aset kapital.

Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 tersebut selain berdampak pada perubahan KPS yang baru ditandatangani pemerintah setelah Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 dikeluarkan, namun juga berdampak surut kepada KPS yang ditandatangani sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 tersebut dikeluarkan sehingga pada pelaksanaannya KPS sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 juga harus menyesuaikan dengan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 meskipun substansi KPSnya sendiri tidak berubah.¹⁹⁴

2.4 Dampak Pengendalian *Cost Recovery* melalui Pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008

Pada umumnya, Model KPS 2008 lebih ketat daripada KPS sebelumnya. Model tahun 2008 secara tegas membatasi hanya

¹⁹² *Ibid.*, Pasal 3.3.

¹⁹³ *Ibid.*, Pasal 2.1.2.

¹⁹⁴ Hasil wawancara dengan BP Migas bagian *Cost Recovery*.

menanggung lapangan-lapangan bersangkutan yang disetujui.¹⁹⁵ Pemerintah secara jelas berusaha mengatur ketentuan-ketentuan KPS Indonesia yang dinilai terlalu longgar dan ambigu. Mereka berusaha menghubungkan ketentuan-ketentuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 dengan ketentuan-ketentuan KPS.

Indonesian Petroleum Association (“IPA”) menilai Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 merupakan perubahan secara sepihak kepada ketentuan-ketentuan KPS dan oleh karena itu telah melanggar kesucian kontrak (*the sanctity of contract*)¹⁹⁶ oleh pemerintah.¹⁹⁷ Tuduhan pelanggaran *the sanctity of contract* itu terjadi karena Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini berlaku surut ke KPS yang ditandatangani sebelum pemberlakuan Permen tersebut.

Bahkan, PP No. 34 Tahun 2005 Pasal 103 A – 103 D mengatur bahwa pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan KPS hanya bisa diadakan dalam hal adanya kepentingan nasional yang mendesak yaitu untuk mempercepat peningkatan produksi migas nasional dan hanya dapat diberikan apabila **dipenuhi persyaratan** sebagai berikut:

1. Tersedianya cadangan migas yang cukup besar yang segera dapat dieksploitasi;
2. Diberlakukan pada bekas WKP Pertamina; dan
3. Adanya partisipasi modal nasional dalam perusahaan.

¹⁹⁵ Indonesia (m), *op.cit.*, Pasal 1.

¹⁹⁶ Dalam hal penataan perjanjian dikenal suatu prinsip yang sangat penting yaitu *the sanctity of contract* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Pacta Sunt Servanda*, yang berarti perjanjian harus ditepati. Dalam Pasal 26 Konvensi Wina Tahun 1969 Pasal 26 dirumuskan pengertian *Pacta Sunt Servanda* bahwa setiap perjanjian mengikat terhadap pihak-pihak pada perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik. Hal ini juga diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (“KUHP”) Indonesia.

¹⁹⁷ A Frederik (b), “KPS Indonesia: Pendekatan Saat Ini dan Tantangannya”, disampaikan pada IPA Annual Convention, 2009, hal. 33.

Setelah persyaratan tersebut terpenuhi barulah Menteri mengajukan permohonan pengecualian kepada Presiden untuk mendapat persetujuan. Pemenuhan persyaratan ini menjadi penting tentunya demi kepastian hukum dan keberlangsungan investasi migas akan tetapi Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 telah mengecualikan ketentuan-ketentuan KPS terkait *cost recovery* dan memberlakukannya untuk semua kontraktor tanpa perlu memenuhi persyaratan-persyaratan di atas.

Hal tersebut sesungguhnya terjadi karena pemerintah atau negara memegang dua peran atau status sekaligus yaitu status negara sebagai suatu negara yang berdaulat (*jure imperii*). Kedua, status negara yang melakukan tindakan-tindakan komersial (*jure gestionis*).¹⁹⁸ Negara adalah subjek hukum yang sempurna. Dalam hal ini, negara membuat dan melaksanakan hukum serta mengubah hukum. Negara bahkan mengadili orang atau subjek hukum yang melanggar hukum. Sedangkan, perusahaan atau badan hukum adalah subjek hukum dengan kapasitas yang terbatas. Dalam hal ini perusahaan lebih banyak bertindak sebagai pelaksana hukum (yang dibuat oleh negara).¹⁹⁹ Jadi, jelas terlihat bahwa pada kenyataannya memang kedua subjek hukum dalam KPS itu sulit dinyatakan memiliki kedudukan seimbang. Akan tetapi, pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini pada akhirnya telah memberikan batasan jelas dalam pengaturan *cost recovery* dan sesuai dengan *the Charter of Economic Rights and Duties of States* terutama Pasal 2 ayat 1 (1) yang menyatakan adalah hak setiap negara “untuk dengan bebas melaksanakan kedaulatan permanen penuh...atas

¹⁹⁸ Huala Adolf, *Dasar-dasar Hukum Kontrak Internasional*, (Bandung: PT. Refika Aditama), hal. 56.

¹⁹⁹ *Ibid.*, hal. 55.

A. A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2009), hal. 27.

semua kekayaan, kekayaan alam, dan kegiatan ekonominya.”²⁰⁰ Pasal ini penting karena secara tegas, eksplisit, dan gamblang menyatakan bahwa negara berhak mengatur secara penuh kegiatan ekonominya. Dengan demikian, menurut penulis, dengan dasar bahwa *cost recovery* telah mengalami penyimpangan-penyimpangan dari esensinya sehingga Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini benar secara hukum dan bukan pelanggaran *the sanctity of contract* karena pihak dalam kontrak yaitu BP Migas tetap menjalankan KPS namun Pemerintah mengeluarkan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 yang mengecualikan beberapa ketentuan KPS terkait *cost recovery*. Hanya saja, meskipun Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 benar secara hukum bukan berarti berdampak baik juga bagi investasi migas sendiri dan berhasil mencapai tujuan pembuatannya yaitu mengendalikan *cost recovery*.

Bagi sebagian orang, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini belum dapat mengendalikan *cost recovery* yang semakin melambung tersebut dikarenakan 17 *item* yang dikeluarkan dari *cost recovery* ini tidak mengambil porsi besar, namun pasti ada pengaruhnya ke biaya yang akan dibayarkan.²⁰¹ Selain itu, berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa orang di BP Migas yang mengurus *cost recovery*, sesungguhnya Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 masih tidak bisa menyelesaikan masalah biaya *cost recovery* yang membludak dan berlebihan karena sesungguhnya porsi besar dalam *cost recovery* itu berasal dari *petroleum operations* itu sendiri yang dapat mencapai jutaan dollar. Menurut hemat penulis, meskipun Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini bukan merupakan solusi yang tepat atas permasalahan *cost recovery* yang menggelembung sedangkan produksi terus menurun, tetapi Permen ESDM No. 22 Tahun 2008

²⁰⁰ Huala Adolf, *op.cit.*, hal. 133.

²⁰¹ BP Migas, “Aturan Cost Recovery Berubah”, Bulletin BP Migas, Ed. 45, Juni 2008, hal.6.

ini setidaknya telah membuat pengaturan *cost recovery* lebih jelas, transparan *item-item* mana saja yang tidak bisa atau bisa di-*recover* sehingga dapat memperkecil kemungkinan penyimpangan dan misinterpretasi oleh Kontraktor.

Adalah penting bagi setiap orang dalam menemukan solusi dari suatu permasalahan untuk terlebih dahulu menggali dan menentukan apa permasalahan sesungguhnya. Terkait masalah penggelembungan *cost recovery* ini, penulis dapat menemukan beberapa permasalahan penyebab mengapa *cost recovery* kini dipermasalahkan.

Pertama, besaran *cost recovery* Indonesia terus membludak dan tidak disertai dengan kenaikan produksi karena mayoritas lapangan minyak di Indonesia kini adalah lapangan tua yang membutuhkan biaya yang jauh lebih mahal lagi karena teknologi yang dibutuhkannya juga harus lebih canggih dan muktahir dari yang lapangan muda.²⁰² Dapat disimpulkan, untuk mencapai produksi maksimum, semakin besar juga biayanya. Hal tersebut terjadi karena industri migas yang memiliki karakteristik (*high risk, high capital, high technology*) berbeda dengan industri lainnya. Pada industri migas, tidaklah selalu berlaku prinsip ekonomi “pengorbanan minimum, hasil maksimum” karena dalam industri ini untuk mencapai hasil maksimum, pengorbanan tidak bisa ditekan minimum.

Permasalahan kedua adalah pada kenyataan kini *cost recovery* diatur pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”) yang membawa dampak hukum yang serius dimana BPK menilai bahwa *cost recovery* merupakan masalah keuangan Negara. Hal ini menghasilkan pandangan bahwa pengeluaran-pengeluaran perusahaan migas yang dikeluarkan merupakan pengeluaran Negara dan adanya kenaikan biaya operasi di atas batas yang ditentukan akan mengurangi pendapatan Negara dan akan menjadi kerugian

²⁰² Prita Riski Nazarudin, “Regulating Indonesia Cost Recovery: Necessary or Unnecessary”, Thesis, (Scotland, UK: 2009, University of Aberdeen), hal. 40.

pada Negara.²⁰³ Keadaan ini berbeda dengan saat UU No. 8 Tahun 1971 masih berlaku. Pada Pasal 14 UU No. 8 Tahun 1971 diatur bahwa Pertamina wajib menyetor kepada kas Negara hanya penerimaan bersih usaha migas. Pada penjelasan Pasal 14 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendapatan bersih disini adalah hasil dikurangi dengan biaya-biaya sehingga dapat disimpulkan bahwa Negara hanya menerima langsung pendapatan bersihnya saja dari Pertamina tanpa perlu tahu secara detail berapa besar *cost recovery*-nya. Selain itu, perlu dicatat bahwa total *cost recovery* migas Indonesia sesungguhnya masih jauh lebih kecil dibanding negara lain²⁰⁴ sehingga sesungguhnya kekhawatiran yang ada saat ini berlebihan dan pemerintah meresponnya dengan pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 hanya sebagai upaya untuk meredam protes dari berbagai kalangan namun sesungguhnya pemerintah juga telah mengetahui Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini tidak akan mengurangi jumlah total *cost recovery* yang ada sekarang. Sektor migas saat ini diletakkan pada gelas besar dan diperhatikan (oleh publik dan elemen penegak hukum) dengan rasa curiga. Keputusan-keputusan bisnis dan persetujuan ditunda atau tidak dilakukan sama sekali karena rasa takut bahwa keputusan tersebut tidak *popular* atau lebih buruk lagi, akan diperiksa oleh BPK, Kejaksaan, atau Komisi Pemberantasan Korupsi (“KPK”).²⁰⁵

Permasalahan ketiga adalah kurangnya pengawasan BP Migas yang menyebabkan terjadinya berbagai penyimpangan dan

²⁰³ A. Frederik (b), *op.cit.*, hal.119.

²⁰⁴ Data OPEC 2004 menunjukkan besaran *cost recovery* di Indonesia lebih rendah dari Angola, Tiongkok, Amerika Serikat (on shore), Rusia, Gulf of Mexico, dan Kanada. Dibanding Negara non-OPEC, besaran dan pertumbuhan *cost recovery* Indonesia relative lebih rendah. Lihat BP Migas, “Iklim Bisnis Migas diantara Hak Angket BBM dan Cost Recovery”, Bulletin BP Migas, Ed. 47, Juli 2008, hal. 4-5.

²⁰⁵ *Ibid.*

penggelembungan tidak masuk akal oleh kontraktor.²⁰⁶ Temuan BPK atas 1.8 miliar US dollar yang disebut para auditor sebagai “biaya berlebihan” menimbulkan pertanyaan pada kewenangan teknis BP Migas dalam mengawasi operasi kontraktor.²⁰⁷ Efisiensi dan efektivitas dalam biaya operasi juga merupakan bagian dari proses manajemen, dari tahap perencanaan hingga manajemen dan pengawasan produksi. Seperti dijelaskan sebelumnya, BP Migas melakukan audit sebelum, pada saat, dan sesudahnya melalui POD, WPB, AFE oleh karena itu penyimpangan seharusnya tidak terjadi.

Terhadap ketiga permasalahan di atas, penulis mencari dan menemukan jawaban dan solusi. Pertama, sesungguhnya ada yang salah interpretasi di sini. Adalah penting dicatat bahwa KPS membagi **produksi** dan bukan **pendapatan**.²⁰⁸ Pemerintah memperlakukan produksi atas KPS sebagai pendapatan Negara pada saat migas mencapai kepala sumur. Padahal pada kenyataan tidak! Hal itu merupakan pendapatan potensial Negara namun belum menjadi pendapatan Negara. Dengan demikian, dapat dengan mudah dikatakan bahwa Negara tidak merugi apapun sampai produksi komersial itu dijual.

Kedua, dapat disimpulkan bahwa *cost recovery* seharusnya bukanlah masalah ekonomi makro melainkan mikro akan tetapi karena Kontraktor langsung berhubungan dengan pemerintah (BP Migas di sini) dan bukan *business entity* seperti BUMN maka *cost recovery* pun mudah dipolitikkan dan dicampuri berbagai pihak. Ini merupakan kali pertama dalam sejarah Indonesia dimana APBN memasukkan *cost recovery*. Sebelumnya, hal ini merupakan masalah perdata/privat, namun kini menjadi masalah

²⁰⁶ Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis serta penelitian yang dilakukan Prita Riski Nazarudin, *loc.cit.*

²⁰⁷ The Jakarta Post, *loc. cit.*

²⁰⁸ Ibnu Sutowo, “Peran Minyak dalam Keamanan Negara”, Jakarta, 1970, sesuai dikutip dalam Pertamina dan New Elnusa, oleh Partowidagdo, 19 September 2008.

publik/umum.²⁰⁹ Terkait hal ini, saran Kurtubi menjadi relevan bahwa sudah saatnya mengganti atau mengamandemen UU Migas 2001 agar setidaknya kedudukan BP Migas menjadi BUMN sehingga terjadi kontrak yang ditandatangani antara dua perusahaan (*business to business*) dan bukan seperti sekarang yang *government to business* yang mengakibatkan permasalahan perdata menjadi publik yang berdampak pada lesunya investasi di migas karena investor dipandang dengan curiga seperti koruptor padahal untuk berbisnis di Indonesia saja harus melewati proses perizinan yang berbelit-belit. Hal ini bisa membuat investor lari ke Negara yang lebih menjamin kepastian hukum. Selain itu, jika pemerintah memang ingin mengubah BP Migas menjadi BUMN manfaat lainnya BP Migas akan diawasi oleh dewan komisaris dalam setiap pelaksanaan usahanya sehingga pengawasan *cost recovery* pun akan lebih ketat dan terjamin.

Ketiga, selama menunggu UU Migas baru yang akan menggantikan UU Migas 2001, penulis mengingatkan bahwa BP Migas memiliki peran juga dalam mengurangi biaya agar dapat lebih efisien. BP Migas dalam industri migas merupakan auditor/pengawas internal sedangkan BPK merupakan auditor/pengawas eksternal. Untuk mencegah permasalahan penggelembungan dan penyimpangan *cost recovery* sesungguhnya yang harus dilakukan adalah peningkatan pengawasan dan pengauditan BP Migas sendiri karena permasalahan *cost recovery* mencuat setelah audit BPK sehingga seandainya BP Migas melakukan tugas pengawasannya dengan baik maka penggelembungan *cost recovery* karena biaya yang tidak perlu tidaklah terjadi karena sesungguhnya BP Migas mempunyai kewenangan untuk melakukan investigasi terhadap biaya yang dinyatakan dalam WP&B.

²⁰⁹ *Ibid.*

Selain itu, pemerintah juga lupa bahwa industri migas bukanlah industri biasa atau umum dimana diperlukan suatu pemahaman mengenai teknis perminyakan juga dalam mengaudit keuangan migas sehingga penting bahwa prosedur akuntansinya juga di-*review* dari perspektif teknis perminyakan guna mendapat pemeriksaan yang adil dan menyeluruh dalam bisnis ini.²¹⁰ Tugas tersebut haruslah diberikan kepada auditor yang memiliki pemahaman dan keahlian untuk memahami pengertian atas ketentuan-ketentuan teknis dalam industri migas oleh karena itu auditor eksternal migas haruslah auditor yang memang mengerti teknis migas juga tidak seperti BPK yang hanya paham mengenai akuntansinya.²¹¹

Keempat, paska pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, untuk mengantisipasi kelesuan investasi migas di Indonesia, pemerintah harus memperbaiki *fiscal regime*²¹² migas sebagai penyeimbang antara resiko dan imbalan yang tidak cukup menguntungkan untuk menarik investor atau pendanaan eksplorasi yang signifikan. Selain itu, untuk menjaga ketertarikan pada industri ini, pemerintah juga harus melakukan penyesuaian peraturan yang mengakomodasi kepentingan kedua pihak tanpa prasangka buruk dengan berkonsultasi dengan investor yang ada dan potensial.

Kemudian, untuk menarik investor sendiri, setelah mengurangi *item-item* biaya yang dapat di-*recover*, pemerintah

²¹⁰ Prita Riski Nazarudin, *op.cit.*, hal. 46.

²¹¹ A. Frederik (b), *loc.cit.*

²¹² Komponen *fiscal regime* atau regim fiskal operasi perminyakan secara umum dapat dikelompokkan dalam bentuk partisipasi pemerintah atau state participation, royalty pemerintah atau state royalties, ketentuan pengembalian biaya atau recovery of operating cost provision, ketentuan pembagian produksi, kewajiban penyerahan pasar domestic, pajak keuntungan lebih dan pajak pendapatan, pungutan-pungutan atau pajak-pajak khusus dan pembayaran bonus. Lihat Sutadi Pudji Utomo (f), "Petroleum Fiscale Regime", Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals: Understanding PSC, Bandung, 2008, hal.1.

harus mengarahkan perhatiannya kepada (i) pengurangan birokrasi, terutama dalam mekanisme persetujuan/perizinan; (ii) penyelenggaraan transparansi atau keterbukaan dalam setiap tahap proses industri migas; (iii) mengembangkan secara terus menerus sistem migas melalui diskusi terbuka secara reguler dengan para perwakilan-perwakilan dalam industri migas agar terus berkembang sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam industri migas.

Berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa orang dari BP Migas, mereka menyatakan bahwa meskipun Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini lebih ketat pengaturannya dan tidak berhasil mengendalikan *cost recovery* secara signifikan akan tetapi investasi migas di Indonesia tetap menarik. Hal tersebut dapat terlihat dari penandatanganan atas 8 buah KPS baru. Sesungguhnya kenyataan tersebut tidak membuktikan apa-apa. Kualitas lebih penting dari kuantitas; itu bukan mengenai berapa banyak kontraktor yang menang *tender* dan menandatangani kontrak yang penting, melainkan level produksi yang dapat dicapai. Trend belakangan ini dalam industri migas Indonesia adalah pemenang-pemenang *tender* pada 2-3 tahun terakhir ini kebanyakan merupakan pemain baru industri migas, perusahaan kecil dan menengah. Hal ini tidak baik untuk iklim investasi migas Indonesia karena jenis investor tersebut biasanya tidak memiliki dana dan keahlian yang dimiliki oleh pemain lama industri migas.²¹³

²¹³ Prita Riski Nazarudin, *op.cit.*, hal. 45.

BAB 3

TANGGUNG JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN (*CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*) DI BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL DIKAITKAN DENGAN *COMMUNITY DEVELOPMENT* BAGIAN BIAYA YANG DIKEMBALIKAN KEPADA KONTRAKTOR DALAM INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI, PRAKTIK, DAN PERKEMBANGANNYA

3.1 Perkembangan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (“TJSL”) dan Corporate Social Responsibility (“CSR”)

Adalah kewajiban bagi setiap perusahaan pada umumnya untuk menghasilkan keuntungan optimal sebagai bagian dari tanggung jawab mereka kepada para pemegang saham.²⁰⁸ Pada awalnya, fokus utama perusahaan-perusahaan hanyalah mencari keuntungan semata berdasarkan prinsip ekonomi. Kegiatan selain itu dianggap beban yang mengganggu konsentrasi perusahaan untuk bekerja efektif dan efisien.²⁰⁹ Isu kelestarian lingkungan dan kehidupan sosial masyarakat pada saat itu belum menjadi prioritas.²¹⁰ Hal ini dipicu oleh pemahaman tradisional bahwa satu-satunya tanggung jawab perusahaan adalah terhadap pemegang saham.²¹¹ Namun kini perusahaan-perusahaan besar mulai memiliki kesadaran bahwa mereka harus memperhatikan dan merangkul lingkungan sekitar tempat mereka menjalankan usahanya agar dapat semakin mengoptimalkan

²⁰⁸ Claire Moore Dickerson, “How Do Norms and Empathy Affect Corporation Law and Corporate Behaviour? Human Rights: The Emerging Norm of Corporate Social Responsibility”, *Tulane University Law Review*, Juni 2002, hal.3 mengutip Milton Friedman, “A Friedman Doctrine – The Social Responsibility of Business is to increase its profits,” *New York Times*, 13 September 1970, hal. 32.

²⁰⁹ Daniel T. Ostas (a), “Deconstructing Corporate Social Responsibility: Insights from Legal and Economic Treaty”, *American Business Law Journal*, 2001, hal.2.

²¹⁰ Dickerson, *op.cit.*, hal.13.

²¹¹ Veronica Besmer, “The Legal Character of private Codes of Conduct: More Than Just A Pseudo-Formal Gloss Corporate Social Responsibility,” *Hastings Business Law Journal*, 2006, mengutip Mallen Baker, “CSR Articles, Arguments Against Corporate Social Responsibility,” <<http://mallenbaker.net/csr/CSRfiles/against.html>>.

keuntungan mereka.²¹² Hal ini perlu dilakukan karena tanpa memperhatikan lingkungan, sumber daya untuk menjalankan kegiatan operasional perusahaan suatu saat pasti akan habis sehingga perusahaan pun akan dirugikan. Masyarakat sekitar juga memegang peranan penting sebagai pendukung perusahaan untuk beroperasi, misalnya: pengguna produk, pegawai, dan sebagainya sehingga mustahil untuk diabaikan. Oleh karena itu, kebutuhan untuk memperoleh keuntungan dengan memperhatikan isu lingkungan dan masyarakat sekitarnya menjadi pemikiran perusahaan-perusahaan saat ini.²¹³

Berdasarkan alasan-alasan di atas, prinsip CSR mulai marak didengungkan banyak pihak. Khususnya bagi perusahaan-perusahaan besar sejalan dengan berkembangnya isu-isu moral di masyarakat.²¹⁴ Terkait erat dengan prinsip pembangunan kelanjutan (*sustainable development*),²¹⁵ perusahaan berkewajiban untuk mengambil keputusan tidak hanya berdasarkan faktor ekonomi semata namun juga harus mempertimbangkan konsekuensi kegiatan-kegiatannya terhadap kehidupan sosial dan keadaan lingkungan sekitar.²¹⁶

3.1.1 Perkembangan CSR di Manca Negara

²¹² David Monsma, "Equal Rights, Governance, and the Environment: Integrating Environmental Justice Principles in Corporate Social Responsibility," *Ecology Law Quarterly*, 2006, hal.13.

²¹³ Raul Anibal Etcheverry, "Corporate Social Responsibility," (*Pennsylvania State International Law Review*), 2005, hal.3.

²¹⁴ Yanuar Nugroho (a), "Tanggung Jawab dan Keberlanjutan", *CSR Review Supporting Responsible & fair Business* edisi I tahun I, Desember 2005, hal.4.

²¹⁵ Sustainable development (pembangunan keberlanjutan): Pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya, lihat Sonny Sukada et.al., *Membumikan Bisnis Berkeberlanjutan: Memahami Konsep & Praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, (Jakarta: Indonesia Business Link, 2006), hal.191.

²¹⁶ Kristina K. Hermann, "Corporate Social Responsibility and Sustainable Development: The European Union Initiative As A Case Study," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2004, hal.8.

Revolusi industri pada dekade 19-an, telah mengakibatkan adanya ledakan industri. Di era itu, korporat memandang dirinya sebagai organisasi yang bertujuan mengeruk keuntungan semata. Kontribusinya terhadap komunitas hanya berupa penyediaan lapangan kerja dan mekanisme pajak yang dipungut pemerintah. Padahal, komunitas membutuhkan lebih dari itu. Kegiatan ekonomi yang dilakukan korporat telah membawa kerusakan pada lingkungan yang acap kali biaya pemulihannya dibebankan kepada komunitas/pemerintah.²¹⁷

CSR dalam sejarah modern dikenal sejak Howard R. Bowen menerbitkan bukunya berjudul *Social Responsibilities of the Businessman*. Buku yang diterbitkan di Amerika Serikat itu menjadi buku terlaris di kalangan dunia usaha pada era 1950-1960. Pengakuan publik terhadap prinsip-prinsip tanggung jawab sosial yang ia kemukakan membuat dirinya dinobatkan secara aklamasi sebagai bapak CSR. Sejak itu sudah banyak referensi ilmiah lain yang diterbitkan di berbagai negara mengacu pada prinsip-prinsip tanggung jawab dunia usaha kepada masyarakat yang telah dijabarkan dalam buku Bowen. Ide dasar yang dikemukakan Bowen adalah mengenai kewajiban perusahaan menjalankan usahanya sejalan dengan nilai-nilai dan tujuan yang hendak dicapai masyarakat di tempat perusahaan tersebut beroperasi. Ia menggunakan istilah sejalan dalam konteks itu demi menyakinkan dunia usaha tentang perlunya mereka memiliki visi yang melampaui urusan kerja finansial perusahaan.²¹⁸

Adanya efek yang meluap (*spillover effect*) dari komitmen akan secara otomatis memperbaiki kualitas dari manajemen dan karenanya memberi kontribusi pada kesejahteraan masyarakat. Asumsi kerelawanan dari tanggung jawab mencakup keterlibatan perusahaan dalam memberikan sumbangan sukarela (*charity contributions*), pelayanan kepada masyarakat, perbaikan produk yang ada dan memperkenalkan produk baru, merelokasi pabrik yang ada sesuai dengan kebutuhan

²¹⁷ Reza Rachman, *op.cit*, hal. 19.

²¹⁸ Pitam Daslani, "Dari Masa ke Masa", Investor, 2007.

komunitas, melakukan konservasi sumber daya alam, dan mempromosikan penelitian.²¹⁹ Konsep ini kemudian dikembangkan pada tahun 1960-an, yang menyarankan bahwa di belakang kewajiban hukum, perusahaan juga memiliki tanggung jawab kepada masyarakat. Selanjutnya, Peter Drucker pada tahun 1984 menulis bahwa sangat penting sekali untuk membalikkan masalah sosial menjadi peluang ekonomi.²²⁰

Seiring perkembangan teori manajemen, periode 1970-an korporat pun mulai menyadari pentingnya peran lingkungan internal dan eksternal terhadap keberadaannya. Komunitas tidak lagi dianggap sebagai konsumen semata, melainkan juga sebagai mitra (*partnership*) maka lahirlah istilah CSR.²²¹

Hingga dekade 1980-1990an, wacana CSR terus berkembang. Munculnya Konferensi Tingkat Tinggi Bumi (“KTT Bumi”) di Rio de Janeiro pada tahun 1992 menegaskan konsep *sustainability development* (pembangunan berkelanjutan) sebagai hal yang mesti diperhatikan, tak hanya oleh negara, tapi terlebih oleh kalangan korporasi yang kekuatan kapitalnya makin menggurita. Tekanan KTT Rio, terkesan bermakna sewaktu James Collins dan Jerry Porras meluncurkan *Built To Last; Successful Habits of Visionary Companies* di tahun 1994. Lewat riset yang dilakukan, mereka menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan yang terus hidup bukanlah perusahaan-perusahaan yang mencetak keuntungan semata.²²²

KTT Bumi di Rio de Janeiro 1992, menyepakati perubahan paradigma pembangunan, dari pertumbuhan ekonomi (*economic growth*)

²¹⁹ Basil Omiyi, “Corporate Social Responsibility in the Oil and Gas Industry”, International Conference on Corporate Social Responsibility, Abuja Nigera, 6-7 Maret 2007.

²²⁰ Saleem Sheikh, *Corporate Social Responsibilities Law and Practices*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1996), hal. 17. Lihat juga Howard Bowen, *The Social Responsibilities of Businessmen*, 1953, hal. 6.

²²¹ Reza Rachman, *op.cit*, hal. 19.

²²² Mas Achmad Daniri (a), “Standarisasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan”, <<http://www.pkblbumn.go.id>>, diakses tanggal 18 Maret 2010.

menjadi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dalam perspektif perusahaan, di mana keberlanjutan dimaksud merupakan suatu program sebagai dampak dari usaha-usaha yang telah dirintis, berdasarkan konsep kemitraan dan rekanan dari masing-masing stakeholder. Ada lima elemen sehingga konsep berkelanjutan menjadi penting, di antaranya adalah: (1) ketersediaan dana, (2) misi lingkungan, (3) tanggung jawab sosial, (4) terimplementasi dalam kebijakan (masyarakat, korporat, dan pemerintah), (5) mempunyai nilai keuntungan/manfaat.²²³

Pertemuan Johannesburg tahun 2002 yang dihadiri para pemimpin dunia menemukan konsep *social responsibility*, yang mengiringi dua konsep sebelumnya yaitu *economic* dan *environment sustainability*. Ketiga konsep ini menjadi dasar bagi perusahaan dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya (CSR). Pertemuan penting *United Nations* (“UN”) *Global Compact* di Jenewa, Swiss, Kamis, 7 Juli 2007 yang dibuka *UN Secretary General*, mendapat perhatian media dari berbagai belahan dunia. Pertemuan itu bertujuan meminta perusahaan untuk menunjukkan tanggung jawab dan perilaku bisnis yang sehat yang dikenal dengan CSR.²²⁴

CSR sebagai sebuah gagasan, perusahaan tidak lagi dihadapkan pada tanggung jawab yang berpijak pada *single bottom line*, yaitu nilai perusahaan (*corporate value*) yang direfleksikan dalam kondisi keuangannya (*financial*) saja. Tapi tanggung jawab perusahaan harus berpijak pada *triple bottom lines*. Di sini *bottom lines* lainnya selain finansial juga adalah sosial dan lingkungan. Karena kondisi keuangan saja tidak cukup menjamin nilai perusahaan tumbuh secara berkelanjutan (*sustainable*). Keberlanjutan perusahaan hanya akan terjamin apabila, perusahaan memperhatikan dimensi sosial dan lingkungan hidup. Sudah menjadi fakta bagaimana resistensi masyarakat sekitar, di berbagai tempat

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

dan waktu muncul ke permukaan terhadap perusahaan yang dianggap tidak memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan hidupnya.²²⁵

Pada bulan September 2004, *International Organization for Standardization* (“ISO”) sebagai induk organisasi standarisasi internasional, berinisiatif mengundang berbagai pihak untuk membentuk tim kerja (*working group*) yang membidani lahirnya panduan dan standarisasi untuk tanggung jawab sosial yang diberi nama *ISO 26000: Guidance Standard on Social Responsibility*. ISO ini disusun untuk dapat menyeragamkan penerapan CSR di berbagai negara.²²⁶

Belajar dari pengalaman negara lain, tidak ada satupun negara yang dengan presisi mencantumkan presentase atau jumlah yang harus dikeluarkan untuk investasi sosial perusahaan. Akan sangat mustahil menemukan negara yang berbuat demikian, karena yang banyak dikembangkan negara-negara maju adalah sistem insentif yang mendorong perusahaan melakukan investasi sosial sebagai bagian dari *welfare fix* (kesejahteraan sebagai tanggung jawab bersama). Di Amerika Serikat misalnya, dengan pertimbangan penguatan kelompok-kelompok masyarakat sipil, maka perusahaan menyumbang kepada kelompok masyarakat yang kurang mampu, akan mendapatkan pemotongan pajak.²²⁷

Pendekatan masing-masing pemerintah di Eropa, misalnya berbeda-beda, namun tidak satupun diantara mereka yang meregulasi dana CSR. Pemerintah Perancis mengharuskan perusahaan untuk melaporkan secara mendetail dampak mereka dalam aspek sosial dan lingkungan. Pemerintah Belgia menyediakan label khusus bagi perusahaan yang dalam praktiknya sepanjang rantai produksi telah benar-benar sesuai dengan delapan konvensi *International Labour Organization* (“ILO”). Pemerintah Denmark mengembangkan *Danish Social Index* dan melakukan pengukuran langsung atas kinerja perusahaan dalam kebijakan mengenai

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

pekerja dan fakta kondisi kerja. Sementara CSR - *Social Commitment* (“CSR-SC”) yang dibentuk Pemerintah Italia mengembangkan petunjuk yang dapat dipergunakan perusahaan untuk melakukan penilaian diri, pengukuran, pelaporan, serta penjaminan kebenaran isi laporan.²²⁸

Jalan yang ditempuh oleh kementerian CSR Inggris – yang mirip dilakukan dengan Pemerintah Perancis – sangat menarik untuk dicoba, yaitu dengan mewajibkan pelaporan kinerja tahunan sosial dan lingkungan perusahaan selain kinerja finansial perusahaan yang sudah biasa dilakukan. Dengan upaya pemerintah yang mendorong transparansi kinerja ini, maka mau tidak mau perusahaan harus meningkatkan kinerjanya karena iklim persaingan usaha yang ketat akan memberikan disinsentif bagi mereka yang memiliki kelemahan dalam kinerja CSR. Regulasi yang dibuat juga memberikan wewenang penuh bagi Pemerintah untuk mengecek kebenaran laporan, dan tentu saja mengatur apa konsekuensi terhadap publik yang dilakukan perusahaan dalam laporannya.²²⁹

Tidak heran, CSR telah menjadi isu bisnis yang terus menguat. Isu ini sering diperdebatkan dengan nilai-nilai etika, dan memberi tekanan besar kepada kalangan bisnis, manakala pemerintahan di berbagai negara telah gagal menawarkan solusi terhadap berbagai masalah sosial kemasyarakatan.²³⁰

3.1.2 Perkembangan CSR dan TJSL di Indonesia

Penerapan kegiatan CSR di Indonesia baru dimulai pada tahun 2000, walaupun kegiatan dengan esensi dasar yang sama telah berjalan sejak tahun 1970-an, dengan tingkat yang bervariasi, mulai dari yang paling sederhana seperti donasi sampai kepada yang komprehensif seperti

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

terintegrasi ke dalam strategi perusahaan dalam mengoperasikan usahanya.²³¹

Di Indonesia kegiatan CSR berkembang secara positif seiring dengan perkembangan demokrasi, masyarakat yang semakin kritis, globalisasi, dan era pasar bebas. Namun diakui baru sebagian kecil perusahaan yang menerapkan CSR sebagaimana hasil survey yang dilakukan Suprpto pada tahun 2005 yang dilakukan pada 375 perusahaan di Jakarta menunjukkan bahwa 166 atau 44,25% perusahaan menyatakan tidak melakukan CSR, 209 atau 55,75% menyatakan melakukan kegiatan CSR dalam bentuk kegiatan sebagai berikut: kegiatan kekeluargaan (116 perusahaan), sumbangan kepada lembaga agama (50 perusahaan), sumbangan kepada lembaga sosial (39 perusahaan), dan pengembangan komunitas (4 perusahaan). Hasil survey juga menyatakan bahwa CSR yang dilakukan perusahaan sangat bergantung pada pihak manajemen.²³²

Padahal, kenyataannya di negara ini terdapat lebih dari 40 juta orang yang perlu diantarkan dari kemiskinan, 32 juta anak membutuhkan pendidikan yang layak, serta begitu banyak elemen komunitas yang perlu diberdayakan, dan eksistensi lingkungan yang kian memperhatikan.²³³

Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Indonesia belum paham apa yang dimaksud CSR karena baru melakukan aksi *pylanthropy*.

Sayangnya, kondisi semacam ini baru ditangkap oleh segelintir korporat di Indonesia. Kondisi ini justru semakin diperburuk dengan praktik CSR yang rancu dengan praktik *marketing*. Sejumlah korporat dengan gengarnya melakukan kampanye dan mengklaim sejumlah aktivitas sosialnya sebagai CSR. Padahal, sejatinya, itu hanyalah sebuah

²³¹ *Ibid.*

²³² Sukarmi, "Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) dan Iklim Penanaman Modal di Indonesia", (<http://www.legalitas.org>), diakses 29 Maret 2010.

²³³ Reza Rahman, *op.cit.*, hal.101.

strategi *marketing*, yang pada perkembangannya akrab disebut dengan *social marketing*.²³⁴

Sudah barang tentu dua terminologi ini, CSR dan *marketing*, adalah hal yang berbeda. Berikut adalah ilustrasi yang membedakan kedua hal tersebut:²³⁵

Tabel 3.1: Perbedaan Kegiatan Marketing dan CSR

<i>Marketing/Branding</i>	CSR
Jangka pendek	Jangka panjang
Isu tunggal	Interdisiplin
Konsisten pada produk	Komunikasi bersinergi dengan tindakan
Memperkuat identitas brand	Bersifat dua arah dan dialogis dengan <i>stakeholder</i> ²³⁶ Mengedepankan <i>mutual partnership principles</i>

Tanpa bermaksud mengabaikan betapa pentingnya peranan *marketing* bagi korporat, fungsi departemen ini memang hanya sanggup meng-cover isu-isu yang sifatnya temporer. Artinya, aktivitas *marketing* dilakukan hanya untuk kepentingan aksidental dan mengikuti trend ataupun isu yang tengah hangat. Berbeda jauh dengan CSR sebagai aktivitas yang penuh akan inisiasi dan bersifat jangka panjang, sebagai sebuah bentuk investasi sosial. Investasi sosial dalam konteks ini tentunya bermakna sebagai usaha korporat untuk menciptakan *sense of belonging* dalam komunitasnya, melalui segala bentuk aktivitas yang mengerucut pada terciptanya kemandirian komunitas. Hasil yang diperoleh dari CSR

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Organisasi bisnis memiliki dua kategori pemangku kepentingan/*stakeholders*, yakni primer dan sekunder. Yang termasuk pemangku kepentingan primer adalah pemilik, konsumen, karyawan, pemasiok, dan mitra bisnis. Di luar itu, tergantung dari lingkungan dimana perusahaan beroperasi. Semua perusahaan memiliki pemangku kepentingan sekunder kritis, yang keberadaannya berperan penting terhadap keberlangsungan operasionalnya. Masyarakat dan pemerintahan yang berwenang merupakan dua diantaranya.

tidak dapat dinikmati secara instan melainkan memerlukan proses dan waktu.²³⁷

Implementasi CSR di Indonesia memang belum seperti yang diharapkan, meski beberapa UU telah mengatur kewajiban melaksanakan CSR, seperti UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup (“UU Lingkungan Hidup Tahun 1997”), UU BUMN, dan UU Penanaman Modal 2007, serta UUPT 2007.

Di Indonesia, perdebatan tentang regulasi CSR terus saja bergulir. Pihak yang pro terhadap regulasi CSR menyatakan bahwa belum semua perusahaan melakukan CSR, sehingga perlu ada payung hukum yang “memaksa” agar mereka mau melakukannya. Tidak hanya itu, dengan adanya regulasi tentang CSR, maka akan memberikan keseragaman/standarisasi dalam aplikasi CSR. Pandangan ini dilatarbelakangi oleh beragamnya definisi CSR, sehingga beraneka pula aplikasinya di lapangan. Dengan adanya standarisasi ini, maka akan memudahkan dalam pelaksanaan audit sosial²³⁸ perusahaan terhadap lingkungan internal dan eksternalnya.²³⁹

Pada sisi yang lain, ada pandangan yang menganggap regulasi CSR merupakan hal yang mubadzir. Ini muncul karena CSR merupakan kegiatan yang bersifat *discretionary*, yang mendorong perusahaan untuk mau tidak mau melakukan CSR. Jika CSR tidak dilakukan maka perusahaan sendirilah yang akan mengalami kerugian akibat dampak sosial yang muncul. Dengan kata lain, CSR bukanlah suatu hal yang perlu dipaksakan, mengingat ini adalah sebuah keberpihakan bisnis yang bersifat sukarela untuk membangun masyarakat dan lingkungannya. Secara

²³⁷ *Ibid.*, hal.102.

²³⁸ Audit sosial/*social audit* merupakan cara untuk mendeteksi hubungan-hubungan sosial antar anggota korporat dan juga antara kebudayaan korporat sebagai acuan yang dipakai guna mengatur para anggotanya. Buku ini berusaha untuk memberikan model atau cara serta pentingnya mengatur anggota korporat melalui aturan yang menjadi pedoman bagi keseluruhan anggota korporat sebagai sebuah kesatuan kebudayaan korporat, lihat Bambang Rudito, “Audit Sosial”, <<http://www.rumahbuku.net/shop/detail/audit-sosial.html>>, diakses tanggal 1 April 2010.

²³⁹ *Ibid.*, hal.104.

etimologi, CSR berarti tanggung jawab sosial bukan kewajiban sosial perusahaan. Pengertian ini berimplikasi bahwa dalam pelaksanaan CSR, perusahaan tidak dapat dibebani dengan biaya tambahan yang muncul akibat peraturan secara formal. CSR merupakan kegiatan yang dilakukan sesuai dengan kemampuan perusahaan yang bersangkutan. Regulasi dikhawatirkan akan menjadi beban tersendiri bagi perusahaan dan menjadi rancu dengan kewajiban atas pajak. Belum lagi, dengan mempertimbangkan potensi penyimpangan yang ada di Indonesia, biaya kegiatan CSR yang diwajibkan hanya akan menjadi lahan basah bagi sejumlah aparat setempat.²⁴⁰

Tabel 3.2: Perbedaan Argumen mengenai Regulasi CSR

<i>Regulated</i>	<i>Not Regulated</i>
<p><i>Not every company does CSR. By imposing CSR, it will stimulate all of companies do CSR. To standardize CSR application. To ease social audit.</i></p>	<p><i>CSR does not need regulating since:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. It is discretionary/voluntary activities.</i> <i>2. It is Corporate Social Responsibility, not Corporate Social Obligation.</i> <i>3. It is going to be overwhelming with tax.</i> <i>4. Afraid of mismatch allocation.</i>

Terlepas pro dan kontra tentang regulasi CSR, seperti telah disebutkan di atas, Indonesia memiliki beberapa UU yang mengatur CSR, salah satunya adalah UUPT 2007. UUPT 2007 yang disahkan DPR tanggal 20 Juli 2007 menandai babak baru pengaturan CSR di negeri ini. Keempat ayat dalam Pasal 74 UUPT 2007 menetapkan kewajiban semua perusahaan di bidang sumber daya alam dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam untuk melaksanakan TJSL.²⁴¹

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ Mas Achmad Daniri (a), *loc.cit.*

Penormaan TJSL yang membuat seolah CSR itu merupakan kewajiban perusahaan diperkuat oleh putusan Mahkamah Konstitusi (“MK”) yang menolak *judicial review* terhadap Pasal 74 UUPT 2007. Mengingat putusan MK bersifat final dan tidak memungkinkan upaya hukum maka kewajiban melaksanakan TJSL berlaku semua perseroan yang tunduk pada UUPT 2007. Pasal 74 UUPT 2007 muncul dilatarbelakangi oleh keprihatinan terhadap praktik-praktik perusahaan, terutama perusahaan besar, yang tidak memperhatikan lingkungan dan masyarakat sekitarnya. Keprihatinan yang mendalam muncul atas praktik-praktik pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang mengedepankan aspek keuntungan (*profit*) tanpa diimbangi dengan upaya memelihara lingkungan secara berkelanjutan.²⁴² Sebagai contoh, perusahaan di sektor kehutanan yang nyata-nyata mengandalkan produksinya dari hasil hutan tidak melakukan penanaman kembali hutan secara berimbang dengan kayu yang mereka ambil dari hutan. Dampak dari praktek ini terjadi deforensi dan bencana alam lainnya seperti longsor dan banjir. Sistem pengelolaan hutan secara berkelanjutan (*sustainable forest management*) menjadi konsep yang kurang diperhatikan oleh perusahaan di sektor kehutanan, sementara secara konseptual, kelestarian hutan akan terwujud jika tiga pilar utamanya dapat diaktualisasikan, yaitu keberlanjutan fungsi ekonomi, kelestarian fungsi sosial, dan kesesuaian dengan aspek budaya.²⁴³ Secara prinsip regulasi CSR dalam UUPT 2007 dilandasi filosofi menciptakan jalinan hubungan korporasi yang serasi, seimbang, selaras dengan lingkungan nilai, norma, serta budaya masyarakat setempat, sehingga perusahaan tidak hanya mengeksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran demi mengejar

²⁴² Sulasi Rongiyati, “Aspek Hukum Pengaturan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas”, Laporan Penelitian tentang Aspek Hukum Pengaturan TJSL dalam UUPT 2007, tahun 2008, hal. 219.

²⁴³ Riza Suarga, *Pemberantasan Illegal Logging, Optimisme di Tengah Praktek Premanisme Global*, (Banten: Wana Aksara, 2005), hal.1.

keuntungan ekonomi (*minimize loss and maximize profits*) saja tetapi juga memperhatikan tanggung jawab sosialnya.²⁴⁴

Jika ditilik lebih dalam, ternyata lingkup dan pengertian TJSL yang dimaksud Pasal 74 UUPT 2007 berbeda dengan lingkup dan pengertian CSR dalam pustaka maupun definisi resmi yang dikeluarkan oleh lembaga internasional (World Bank, dan ISO 26000, dan sebagainya) serta praktik yang telah berjalan di tanah air maupun yang berlaku secara internasional.²⁴⁵

3.2 Unsur-unsur TJSL dan CSR

3.2.1 Konsep Tanggung Jawab Perusahaan

Pertanyaan utama yang perlu dijawab pada Sub-Bab 3.2.1 adalah mengapa kini perusahaan juga harus memperhatikan kinerja social dan lingkungan selain kinerja finansialnya? Aneka jawaban atas pertanyaan tersebut bisa diperoleh di beragam literature, terutama yang membahas masalah social dan ekonomi. Namun, saat ini, secara singkat dapat dikemukakan bahwa pilihan yang dimiliki perusahaan-perusahaan yang beroperasi di berbagai belahan dunia adalah menjalankan tanggung jawab sosialnya, atau keberlanjutan usahanya akan mengalami hambatan yang sangat berat.²⁴⁶

Di masa lalu banyak jalan yang bisa ditempuh untuk meredam suara-suara dari masyarakat dan kelompok kepentingan, utamanya dengan represi. Misalnya, kalangan perusahaan memilih “bermitra” dengan pihak militer dan kepolisian, dibanding membangun hubungan yang sungguh-sungguh harmonis dengan masyarakat. Situasi tersebut dipahami sebagai pramagtisme dunia usaha terhadap lingkungan bisnis yang dihadapi saat

²⁴⁴ Arif Budimantana, Adi Prasetijo, dan Bambang Rudito, *Corporate Social Responsibility: Alternatif bagi Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: ICSD, 2008), hal.23.

²⁴⁵ Mas Achmad Daniri (a), *loc.cit.*

²⁴⁶ Sonny Sukada et.al , *op.cit.*, hal.27

itu. Tidak heran kalau kemudian banyak peristiwa yang menandai bentuk hubungan pahit antara perusahaan dengan masyarakat.²⁴⁷

Pengamatan mendalam terhadap peristiwa-peristiwa tersebut sampai pada kesimpulan bahwa regulasi-regulasi formal, seperti yang dibuat pemerintah negara-negara maju maupun berkembang, ternyata tidak mencukupi untuk menangani berbagai masalah yang timbul. Menurut Warhurst, perusahaan haruslah mengadopsi kenyataan bahwa ada dua bentuk perizinan yang harus dipatuhi oleh perusahaan agar dapat beroperasi, yaitu izin legal dari pemerintah dan izin sosial (berupa dukungan) dari masyarakat. Dengan demikian, dapat dimengerti bahwa program-program sosial perusahaan dilaksanakan tidak lain untuk memperoleh izin sosial untuk berusaha (*social license to operate*). Inilah sudut pandang yang kini dianut banyak perusahaan yang menjadi *industry leaders*.²⁴⁸

Secara lebih spesifik dan definitif CSR akan menempatkan kewajiban yang sangat berarti bagi perusahaan, tetapi juga memberikan peluang. Dipandang dari perspektif bisnis, CSR akan membantu antara lain perbaikan akses ke pasar dan pelanggan; meningkatkan citra perusahaan; memperbaiki hubungan dengan pemegang saham, investor yang lain, masyarakat dan regulator, menaikkan moral dan produktivitas karyawan, serta pengelolaan risiko untuk kelanjutan bisnis.²⁴⁹

3.2.3 Unsur-unsur CSR

Sebelum membahas lebih lanjut konsep CSR, akan bermanfaat untuk memahami apa yang diartikan dengan ‘tanggung jawab’ atau ‘*responsibility*’ yang dapat didekati dari dua sudut pandang. Sudut pandang pertama adalah filsafati dengan pemikiran bahwa tanggung jawab tidak dapat dipisahkan dari pengertian tentang kebebasan atau kedua-

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 373.

duanya seolah-olah merupakan pengertian kembar. Tanggung jawab lahir karena adanya kenyataan bahwa manusia hakekatnya memiliki kebebasan yang memberikan pilihan untuk bersikap dan berperilaku; karenanya dia bertanggung jawab atas pilihannya tersebut. Selain itu karena manusia tidak hidup sendiri, maka kebebasan seseorang itu sering berbenturan dengan kebebasan orang lain dan hal ini yang kemudian mendorong bahwa kebebasan tersebut perlu digunakan secara bertanggung jawab. Sebagaimana diungkapkan oleh Emanuel Levinas, “*respondedo ergo sum*” (aku bertanggung jawab, jadi aku ada), maka tanggung jawab mempunyai makna penting dalam usaha manusia mencapai kenikmatan hidup dan dalam konteks ini tanggung jawab lebih menekankan pada unsur moralitas.²⁵⁰

Dalam terminologi hukum, tanggung jawab adalah berhubungan erat dengan suatu kewajiban untuk memberikan penggantian kepada seseorang yang kepadanya telah dilakukan tindakan merugikan (*injury*), baik dilakukan sendiri atau oleh sesuatu yang ada di bawah kekuasaannya. Tanggung jawab hukum dengan demikian dapat diartikan sebagai kesediaan untuk melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya. Seperti halnya dengan hubungan antara kebebasan dan tanggung jawab dalam pandangan moral, maka dalam terminologi kewajiban dan tanggung jawab adalah pengertian kembar, atau tidak ada kewajiban tanpa tanggung jawab dan tidak ada tanggung jawab tanpa kewajiban.²⁵¹

Dalam terminologi hukum ini, berbagai istilah telah dikembangkan dan digunakan untuk lebih rinci mengartikan tanggung jawab ini sejalan dengan tahapannya. Misalnya, dalam bahasa Inggris selain kata ‘*responsibility*’ telah dikembangkan istilah ‘*liability*’ dan ‘*accountability*’. Jika *responsibility* lebih menekankan pada unsur moralitas, maka *liability*

²⁵⁰ Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal. 48. Untuk mengetahui latar belakang dari ungkapan lebih lengkap dapat dibaca buku F. Magnis Suseno, *Dua Belas Tokoh Etika Abad Ke-20*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hal. 87-109.

²⁵¹ *Ibid.*

lebih menitikberatkan pada dimensi legalitas. Black's Law Dictionary mengartikan *liability* sebagai 'tanggung jawab hukum kepada orang lain atau masyarakat yang dapat ditegakkan dengan ganti rugi atau hukuman pidana' (*legal responsibility to another or society, enforceable by civil remedy or criminal punishment*).²⁵² *Responsibility* dan *liability* menuntut adanya kesiapan untuk pertanggungjawaban setelah perbuatan dilakukan, yang disebut *accountability*²⁵³.

Dilihat dari definisinya dan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep CSR lebih menekankan pada melakukan kewajiban yang melampaui yang ditetapkan dalam mematuhi hukum atau undang-undang dan karenanya lebih menekankan pada kerelawanan daripada paksaan melalui hukum (*legal coercion*). Makna kata *responsibility* atau tanggung jawab dalam konsep CSR dengan demikian lebih menitikberatkan pada kewajiban moral (filsafati) daripada kewajiban hukum.²⁵⁴

Sejak diperkenalkan, telah dirumuskan berbagai definisi CSR yang salah satunya adalah **komitmen** perusahaan atau dunia bisnis untuk berkontribusi dalam pengembangan ekonomi yang berkelanjutan dengan memperhatikan tanggung jawab sosial perusahaan dan menitikberatkan pada keseimbangan antara perhatian terhadap aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan.²⁵⁵

Sebenarnya definisi CSR sangatlah beragam, bergantung pada visi dan misi korporat yang disesuaikan dengan *needs, desire, wants*, dan *interest* komunitas. Berikut adalah beberapa definisi CSR:²⁵⁶

²⁵² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., (Minnesota: West Group, 1999), hal.925.

²⁵³ *Accountability is the legal or ethical responsibility to provide an account or reckoning of the actions for which one is held responsible. Accountability differs from responsibility in that the latter refers to one's duty to act in a certain way, whereas accountability refers to one's duty to explain, justify, or report on his or her actions.* Lihat M.Wilson, *Corporate Sustainability*, 2003.

²⁵⁴ Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal.262.

²⁵⁵ Suhandari M.Putri, "Schema CSR", Kompas, 4 Agustus 2007.

²⁵⁶ Reza Rahman, *op.cit.*, hal.10.

- a) Melakukan tindakan sosial (termasuk kepedulian terhadap lingkungan hidup, lebih dari batas-batas yang dituntut peraturan undang-undang;
- b) **Komitmen** usaha untuk bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup karyawan dan keluarganya, komunitas lokal, dan masyarakat yang lebih luas (*Trinidad & Tobacco Bureau of Standards*);
- c) **Komitmen** bisnis untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan, bekerja dengan karyawan perusahaan, keluarga karyawan tersebut, berikut komunitas setempat (*local*) dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup (*The World Business Council for Sustainable Development*).

Beberapa definisi CSR yang lain adalah sebagai berikut:²⁵⁷

- a) Certo dan Certo (2006) mendefinisikan CSR sebagai: kewajiban manajerial untuk mengambil tindakan yang melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara keseluruhan maupun kepentingan organisasi.
- b) Lawrence, Weber, dan Post (2005) menyatakan: CSR berarti suatu korporasi harus bertanggungjawab akan seluruh tindakannya yang berpengaruh pada orang, masyarakat, dan lingkungan sekitar mereka.
- c) Kotler dan Lee (2005) menulis CSR adalah: sebuah **komitmen** untuk meningkatkan perbaikan masyarakat melalui praktik bisnis yang **sukarela** dan kontribusi atas sumber daya korporasi.
- d) Vogel (2005) mendefinisikan CSR sebagai kebijakan dan program perusahaan swasta **yang melampaui persyaratan**

²⁵⁷ Sonny Sukada, et.al., *op.cit.*, hal. 37-38.

hukum sebagai respon terhadap tekanan publik dan ekspektasi masyarakat.

- e) Hopkins (2004) memberikan definisi: CSR berkaitan dengan memperlakukan para pemangku kepentingan perusahaan/*stakeholder* **secara etis atau bertanggung jawab**. 'Etis atau bertanggung jawab' berarti memperlakukan para pemangku kepentingan dengan cara yang dianggap dapat diterima masyarakat yang beradab. Sosial yang dimaksud termasuk tanggung jawab ekonomi. *Stakeholder* ada di dalam dan di luar perusahaan. Lingkungan alam juga merupakan salah satu *stakeholder*. Tujuan yang lebih luas dari tanggung jawab sosial adalah untuk menciptakan standar yang semakin tinggi dari cara hidup, sambil tetap mempertahankan profitabilitas korporasi, untuk masyarakat baik di dalam maupun di luar perusahaan.
- f) European Commission (2001) menjelaskan CSR sebagai: sebuah konsep dimana perusahaan memadukan kepedulian sosial dan lingkungan dalam interaksi dengan pemangku kepentingan secara **sukarela**.

ISO 26000 *Guidance on Social Responsibility* menerjemahkan Tanggung Jawab Sosial sebagai tanggung jawab suatu organisasi atas dampak dari keputusan dan aktivitasnya terhadap masyarakat dan lingkungan, melalui perilaku yang transparan dan etis, yang:

1. konsisten dengan pembangunan berkelanjutan²⁵⁸ dan kesejahteraan masyarakat;

²⁵⁸ Pembangunan Berkelanjutan didefinisikan oleh Ismail Serageldin dari Bank Dunia sebagai: "A process whereby future generations receive as much capital per capita, or more than, the current generation has available." Dengan penjelasannya, yang dimaksud dengan kapital mencakup modal natural, ekonomi, social, budaya, politik, dan personal, lihat ada dua karya Ismail Serageldin yang memuat definisi operasional tersebut, yaitu: (1) Ismail Serageldin, "Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey", Environmentally Sustainable Development Studies on Monographs 5, (Washington DC: World Bank, 1966)., dan (2) Ismail

2. memperhatikan kepentingan daripada *stakeholder*;
3. sesuai dengan hukum yang berlaku dan konsisten dengan norma-norma internasional;
4. terintegrasi di seluruh aktivitas organisasi, dalam hal ini meliputi baik kegiatan, produk, maupun jasa.

Dalam definisi-definisi tersebut terkandung pengertian bahwa CSR atau Tanggung Jawab Sosial Perusahaan merupakan suatu konsep bahwa organisasi, khususnya perusahaan memiliki suatu kewajiban untuk mempertimbangkan kepentingan pelanggannya, karyawan, pemegang saham, dan komunitas maupun pertimbangan ekologi dalam seluruh aspek operasional perusahaan. Kewajiban ini dipandang sebagai perpanjangan kewajiban yang ditetapkan untuk mematuhi undang-undang. Di dalamnya terkandung gagasan bahwa lebih baik proaktif dari pada reaktif dalam menghadapi masalah. CSR berarti menghilangkan tindakan yang tidak bertanggung jawab atau perilaku yang tidak etis yang dapat melukai masyarakat dan lingkungan.

Freeman menyatakan bahwa tanggung jawab sosial merupakan peran manajemen. Argumentasi yang dikemukakan adalah perusahaan memiliki berbagai unsur pokok yang relevan dimana kepentingannya harus dipertimbangkan, karena perusahaan tidak dapat berlangsung dan berlanjut tanpa dukungan dari yang berkepentingan (*stakeholder*) termasuk karyawan, pelanggan, pemasok, dan kelompok-kelompok masyarakat.²⁵⁹

Para pendukung konsep CSR ini berpandangan bahwa perusahaan memiliki tanggung jawab yang lebih luas dari sekadar mencari untung dan taat hukum terhadap para pemegang sahamnya. Tanggung jawab sosial perusahaan itu mencakup isu-isu seperti lingkungan kerja, hubungan dengan masyarakat sekitar, dan perlindungan terhadap lingkungan.

Serageldin, "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital", (Brown Journal of World Affairs, 1996) Vol.3, No.2.

²⁵⁹ R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Perspective*, (Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1970), hal. 497-505.

Dalam prakteknya di lapangan, suatu kegiatan disebut CSR ketika memiliki sejumlah unsur berikut:²⁶⁰

1. Berkesinambungan dan berkelanjutan (*Continuity and Sustainability*) merupakan unsur vital dari CSR. Suatu kegiatan amal yang berdasar trend ataupun insidental, bukanlah CSR. CSR merupakan hal yang bercirikan pada *long term perspective* bukan *instant, happening*, ataupun *booming*. Menurut Natufe, prinsip-prinsip keberlanjutan meliputi:²⁶¹

Tabel 3.3: Prinsip-prinsip Keberlanjutan

Prinsip-prinsip Keberlanjutan	Komponen
Teknologi	Kreasi, produksi, dan pengiriman barang dan jasa yang didasarkan pada organisasi dan teknologi inovatif yang memanfaatkan SDA, finansial, dan sosial secara efektif, efisien, dan ekonomis dalam jangka panjang
Tata-pamong	Keberlanjutan perusahaan didasarkan pada standard tertinggi tata-pamong termasuk tanggung jawab manajemen, kapasitas organisasional, kultur korporat, dan hubungan dengan <i>stakeholders</i> .
Pemegang saham	Tuntutan perusahaan didasarkan pada tuntutan kebutuhan balikan (<i>return</i>) finansial, pertumbuhan ekonomi berjangka panjang,

²⁶⁰ Reza Rahman, *op.cit.*, hal. 13-14.

²⁶¹ Yosai Iriantara, *Community Relations Konsep dan Aplikasinya*, (Bandung: Simbiosis Rekatama, 2004), hal. 53.

	menjamin daya kompetitif global, dan memberi sumbangan kepada kapital intelektual.
Industri	Perusahaan yang berkelanjutan hendaknya mengarahkan industrinya pada keberlanjutan dengan menunjukkan komitmennya dan mempublikasikan kinerjanya yang unggul.
Masyarakat	Perusahaan-perusahaan yang berkelanjutan hendaknya mendorong kesejahteraan sosial yang cepat dan tepat terhadap perubahan sosial yang cepat, peningkatan demografis, arus migrasi, pergeseran pola-pola kultural dan kebutuhan pada pendidikan sepanjang hayat dan pendidikan berkelanjutan.

2. Pemberdayaan Komunitas (*Community Empowerment*)

Membedakan CSR dengan kegiatan yang bersifat *charity* atau pun *philanthropy* semata. Tindakan-tindakan kedermawanan meskipun membantu komunitas, tetapi tidak menjadikannya mandiri. Salah satu indikasi dari suksesnya sebuah program CSR adalah adanya kemandirian yang lebih pada komunitas, dibandingkan dengan sebelum program CSR hadir.

3. Dua Arah (*Two Ways*)

Artinya program CSR bersifat dua arah. Korporat bukan lagi berperan sebagai komunikator semata, tetapi juga harus mampu mendengarkan aspirasi dari komunitas, Ini dapat dilakukan dengan *need assessment*, yaitu sebuah survey

untuk mengetahui *needs, desire, interests*, dan *wants* dari komunitas.

Menurut Samuel dan Saarf, tiga perspektif terkait dengan CSR :²⁶²

1. Kapital reputasi

Memandang penting reputasi untuk memperoleh dan mempertahankan pasar. CSR dipandang sebagai strategi bisnis yang bertujuan untuk meminimalkan risiko dan memaksimalkan keuntungan dengan menjaga kepercayaan *stakeholder*.

2. Ekososial

Memandang stabilitas dan keberlanjutan sosial dan lingkungan sebagai strategi untuk menjaga keberlanjutan bisnis korporat.

3. Hak-hak pihak lain

Memandang konsumen, pekerja, komunitas yang terpengaruh bisnisnya dan pemegang saham, memiliki hak untuk mengetahui tentang korporat dan bisnisnya.

Di Indonesia, CSR secara gencar dikampanyekan oleh Indonesia Business Link (“IBL”). Di sini terdapat lima pilar aktivitas CSR, yaitu:²⁶³

1. *Building human capital*

Berkaitan dengan internal perusahaan untuk menciptakan Sumber Daya Manusia (“SDM”) yang andal, di sisi lain, perusahaan juga dituntut melakukan pemberdayaan masyarakat.

2. *Strengthening economies*

²⁶² *Ibid.*, hal.55.

²⁶³ Reza Rachman, *op.cit.*, hal.13.

Perusahaan harus memberdayakan ekonomi masyarakat sekitarnya, agar terjadi pemerataan kesejahteraan.

3. *Assessing social cohesion*

Upaya menjaga keharmonisan dengan masyarakat sekitar, agar tidak menimbulkan konflik.

4. *Encouraging good governance*

Perusahaan dalam menjalankan bisnisnya mengacu pada *Good Corporate Governance* (“GCG”)

5. *Protecting the environment*

Mengharuskan perusahaan untuk menjaga lingkungan sekitarnya.

Berdasarkan *Clause 6 dari ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility*²⁶⁴, ada 7 isu pokok *social responsibility* (“SR”), yaitu:²⁶⁵

1. Tata Organisasi: proses pembuatan keputusan dan struktur (*organizational governance: decision making processes and structures*).
2. **Hak Asasi Manusia (*Human Rights*)**
 - a. Uji tuntas (*due diligence*),
 - b. Risiko situasi hak asasi manusia (*human rights risk situations*),
 - c. Menghindari keterlibatan (*avoidance of complicity*),
 - d. Menyelesaikan keluhan (*resolving grievances*),
 - e. Diskriminasi dan kelompok rentan (*discrimination and vulnerable groups*),

²⁶⁴ Disebut *Guidance on Social Responsibility* bukan *Corporate Social Responsibility* karena pedoman ISO 26000 diperuntukan bukan hanya bagi korporasi tetapi bagi semua bentuk organisasi, baik swasta maupun publik.

²⁶⁵ Mas Achmad Daniri (b), “CSR Based on ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility”, [www.madani-ri.com/.../CSR based on ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility.pdf](http://www.madani-ri.com/.../CSR%20based%20on%20ISO%2026000%20Guidance%20Standard%20on%20Social%20Responsibility.pdf), diakses tanggal 20 Maret 2010.

- f. Hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*),
- g. Hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (*economic, social, and cultural rights*),
- h. Hak-hak fundamental di tempat kerja (*fundamental rights at work*).

3. Praktik Ketenagakerjaan (*Labour Practices*)

- a. Pekerjaan dan hubungan pekerjaan (*employment and employment relationships*),
- b. Keadaan kerja dan perlindungan sosial (*conditions of work and social protection*),
- c. Dialog sosial (*social dialogue*),
- d. Kesehatan dan keselamatan Kerja (*health and safety at work*),
- e. Pengembangan sumber daya manusia dan pelatihan di tempat kerja (*human development and training in the workplace*).

4. Lingkungan (*Environment*)

- a. Pencegahan polusi (*prevention of pollution*),
- b. Penggunaan sumber daya yang berkelanjutan (*sustainable resource use*),
- c. Pemecahan masalah perubahan iklim dan penyesuaian (*climate change mitigation and adaptation*),
- d. Perlindungan dan pemulihan dari lingkungan alam (*protection and restoration of natural environment*).

5. Praktik Berusaha yang Adil (*Fair operating practices*)

- a. Anti korupsi (*anti corruption*),
- b. Keikutsertaan yang bertanggungjawab dalam Politik (*responsible political involvement*),
- c. Kompetisi yang adil dan sehat (*fair competition*),

- d. Mempromosikan tanggung jawab sosial dalam lingkup pengaruh (*promoting social responsibility in the sphere of influence*),
- e. Menghormati hak kekayaan intelektual (*respect for property rights*).

6. Isu-isu Konsumen (*Consumer issues*)

- a. Pemasaran yang jujur, informasi yang faktual, tidak bias, dan praktik berkontrak yang jujur (*fair marketing, factual, unbiased information, and fair contractual practices*),
- b. Melindungi kesehatan dan keamanan konsumen (*protecting consumer's health and safety*),
- c. Konsumsi yang berkelanjutan (*sustainable consumption*),
- d. Pelayanan konsumen, pendukung, dan penyelesaian sengketa (*consumer service, support, and dispute resolution*),
- e. Perlindungan dan privasi data konsumen (*consumer data protection and privacy*),
- f. Akses ke pelayanan-pelayanan yang penting (*access to essential services*),
- g. Pendidikan dan kesadaran (*education and awareness*).

7. Keikutsertaan dan Pengembangan Masyarakat (*Community involvement and development*)

- a. Keikutsertaan masyarakat (*community involvement*),
- b. Pendidikan dan kebudayaan (*education and culture*),
- c. Penciptaan kerja dan pengembangan keahlian (*employment creation and skills development*),
- d. Pengembangan dan akses teknologi (*technology development and access*),

- e. Penciptaan kekayaan dan pendapatan (*wealth and income creation*),
- f. Kesehatan (*health*),
- g. Investasi sosial (*social investment*).

Berdasarkan konsep ISO 26000, penerapan SR hendaknya terintegrasi di seluruh aktivitas organisasi yang mencakup 7 isu pokok di atas. Dengan demikian jika suatu perusahaan hanya memperhatikan isu tertentu saja, misalnya suatu perusahaan sangat peduli terhadap isu lingkungan, namun perusahaan tersebut masih mengiklankan penerimaan pegawai dengan menyebutkan secara khusus kebutuhan pegawai sesuai jenis kelamin tertentu, maka sesuai dengan konsep ISO 26000 sesungguhnya perusahaan tersebut belum melaksanakan tanggung jawab sosialnya secara utuh.²⁶⁶

Prinsip-prinsip dasar SR yang menjadi dasar bagi pelaksanaan yang menjiwai atau yang menjadi informasi dalam pembuatan keputusan dan kegiatan SR menurut ISO 26000 meliputi:²⁶⁷

1. Kepatuhan kepada hukum,
2. Menghormati instrumen/badan-badan internasional,
3. Menghormati *stakeholders* dan kepentingannya,
4. Akuntabilitas,
5. Transparansi,
6. Perilaku yang beretika,
7. Melakukan tindakan pencegahan,
8. Menghormati dasar-dasar hak asasi manusia.

ISO 26000 sesuatu yang tidak bisa ditawar. Meskipun, dalam rilis yang diambil dari situs resmi ISO, standarisasi mengenai SR, memang dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak wajib, tetap saja ini akan menjadi

²⁶⁶ Mas Achmad Daniri (a), *loc.cit.*

²⁶⁷ *Ibid.*

trend yang akan naik daun dan harus ditanggapi dengan sungguh-sungguh, jika ingin tetap eksis di dunia usaha Indonesia. ISO 26000 ini bisa dijadikan sebagai rujukan atau pedoman dalam pembentukan pedoman prinsip pelaksanaan CSR di Indonesia.²⁶⁸

3.2.4 Unsur-unsur TJSL

Berdasarkan penjelasan pada sub-bab sebelumnya dapat dilihat bahwa CSR itu berlandaskan pada etis atau moral, sehingga adanya undang-undang untuk menjadikan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagai suatu kewajiban hukum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 74 UUPT 2007 sangat berlebihan, atau dapat dikatakan bertentangan dengan semangat dan makna dari CSR. Landasan idiil dari CSR adalah kepedulian, kedermawanan, dan kerelawanan, sehingga tidak mengherankan jika Pasal 74 dalam UUPT 2007 tersebut merupakan sasaran kritik tajam dari sektor swasta.²⁶⁹

Secara substansial muatan materi CSR yang diatur pada pasal 74 UUPT 2007 adalah sebagai berikut:²⁷⁰

1. Perseroan²⁷¹ yang menjalankan usahanya di bidang dan/atau yang berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan TJSL.²⁷²

TJSL yang terdapat pada Pasal 74 UUPT 2007 terkesan bahwa seolah-olah hanya perseroan yang bergerak dalam bidang sumber daya alam yang mempunyai kewajiban melaksanakan TJSL. Namun jika dikaji lebih lanjut dengan membaca penjelasan Pasal 74 ayat (1) maka akan

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 270-271.

²⁷⁰ Sulasi Rongiyati, *loc.cit.*

²⁷¹ Menurut Pasal 1 ayat (1) UUPT 2007 dijelaskan bahwa perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Lihat Indonesia (d), *op.cit.*, Pasal 1 ayat (1).

²⁷² *Ibid.*, Pasal 74 ayat (1).

muncul penafsiran yang lebih luas terhadap subjek yang dikenai kewajiban melaksanakan TJSL. Penjelasan Pasal 74 ayat (1) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “perseroan yang menjalankan usahanya di bidang sumber daya alam” adalah perseroan yang kegiatan usahanya menggunakan dan mengelola sumber daya alam. Sedangkan yang dimaksud dengan “perseroan yang menjalankan usahanya berkaitan dengan sumber daya alam” adalah perseroan yang tidak menggunakan dan mengelola sumber daya alam, tetapi kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam. Konsekuensi hukum dari pemberlakuan Pasal 74 ayat (1) yaitu peletakan kewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial tidak hanya melekat pada perseroan yang *core business* di bidang sumber daya alam, melainkan juga menjadi kewajiban perseroan yang bisnis intinya bukan pada sumber daya alam atau tidak secara langsung menggunakan sumber daya alam tetapi kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam.

Persoalan yang muncul adalah UUPT 2007 tidak menentukan batasan mengenai kegiatan usaha yang berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam. Pada tataran implementasi hal tersebut dapat menimbulkan muti tafsir dan ketidakpastian hukum. Penafsiran secara luas terhadap Pasal 74 ayat (1) UUPT 2007 berikut penjelasannya yang didasarkan pada pemikiran bahwa pada hakekatnya setiap perseroan, sekecil apapun penggunaannya akan selalu menggunakan dan mengelola sumber daya alam dalam menjalankan aktifitasnya dan akibat dari penggunaan sumber daya alam tersebut dapat berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam apabila penggunaannya tidak memperhatikan aspek lingkungan, akan bermuara pada kesimpulan bahwa semua perseroan mempunyai kewajiban melakukan TJSL. Penafsiran secara luas tersebut menjadi sangat relevan jika dikaitkan dengan tujuan pembuat undang-undang untuk mengatur TJSL dalam UUPT 2007 yaitu mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi perseroan, komunitas setempat, dan masyarakat pada umumnya.

UUPT 2007 tidak mengatur ruang lingkup pelaksanaan TJSL. Namun dari TJSL yang dihubungkan dengan perusahaan yang berbasis sumber daya alam dan dari substansi penjelasan Pasal 74 yang memuat **maksud pengaturan TJSL untuk mendukung terjalannya hubungan perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, norma, dan budaya masyarakat setempat**, dapat ditafsirkan pengertian tanggung jawab sosial perseroan lebih mengarah kepada pengembangan komunitas (*community development* atau “CD”). Konsep dasar CD adalah kesadaran adanya **hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara perusahaan dengan komunitas yang ada di sekitar perusahaan**. Dalam kaitan ini komunitas lokal mengharapkan perusahaan bersedia membantu mereka atas masalah-masalah yang mereka hadapi dan sebaliknya perusahaan berharap komunitas setempat memperlakukan perusahaannya secara adil dengan cara pandang yang sportif.²⁷³

2. TJSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan **kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan** yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan **kepatutan dan kewajaran**.²⁷⁴

Ketentuan Pasal 74 ayat (2) UUPT 2007 ini membuat perbedaan jelas antara CSR dengan TJSL. CSR itu merupakan komitmen, kerelawanan sedangkan TJSL adalah kewajiban. CSR itu baru ada saat perusahaan memperoleh untung/laba sedangkan TJSL merupakan bagian dari biaya yang wajib dianggarkan baik perusahaan dalam keadaan untung atau rugi. Perumusan “...dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran” pada pasal ini juga tidak jelas sehingga membuat ketidakpastian hukum mengenai batasan kepatutan dan kewajaran itu sendiri. Ditambah lagi, tidak adanya penjelasan terkait Pasal 74 ayat (2) tersebut.

²⁷³ Sulasi Rongiyati, *loc.cit.*

²⁷⁴ Indonesia (d), *op.cit.*, Pasal 74 ayat (2).

3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penerapan kewajiban melaksanakan TJSL membawa konsekuensi pengenaan sanksi hukum bagi yang mengabaikannya. Dalam hal ini Pasal 74 ayat (3) beserta penjelasannya menyebutkan bahwa sanksi tersebut adalah sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait. Sebagai contoh perusahaan industri yang menghasilkan limbah senyawa kimia berbahaya maka berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU PLH”) diwajibkan untuk melakukan pengolahan limbah dahulu sebelum dilakukan pembuangan. Jika perseroan lalai melakukan hal tersebut, maka pelanggaran yang pada hakekatnya pelanggaran terhadap kewajiban melakukan TJSL tersebut dikenakan sanksi berdasarkan UU PLH.

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

UUPT 2007 mengatur mengenai TJSL secara simpel atau pokok-pokoknya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut pelaksanaan TJSL didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah tentang TJSL yang mengatur TJSL secara lebih teknis sebagai pelaksanaan pasal 74 UUPT 2007 masih dalam proses penyusunan di pemerintah.

Berikut adalah kritikan mengenai pengaturan berikut pelaksanaan TJSL dalam UUPT 2007, yaitu:²⁷⁵

1. Inkonsistensi Pasal 1 angka 3 dengan Pasal 74 serta penjelasan Pasal 74 itu sendiri. Pada pasal 1 memuat “...**komitmen** Perseroan Terbatas untuk berperan serta”, sedangkan Pasal 74 ayat (1), “...**wajib**

²⁷⁵ Mas Achmad Daniri (a), *loc.cit.*

melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.” Pada Pasal 1 mengandung makna pelaksanaan CSR bersifat sukarela sebagai masing-masing kesadaran perusahaan atau tuntutan masyarakat. Sedangkan Pasal 74 ayat (1) bermakna kewajiban.

Hal ini juga dinyatakan salah satu hakim konstitusi, Maria Farida Indrati, dari tiga hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda dari putusan Mahkamah Konstitusi (*dissenting opinion*) yang memutuskan menolak permohonan uji materil Pasal 74 UUPT 2007. Maria melihat ada sebuah ketidaksinkronan atau *contradictio in terminis* saat Pasal 1 angka 3 menyebut TJSL sebagai ‘komitmen’ dengan Pasal 74 yang mewajibkan TJSL. Ini menimbulkan adanya ketidakpastian hukum.²⁷⁶

2. Kewajiban TJSL pada Pasal 74 ayat (1) tidak memiliki keterkaitan langsung dengan sanksinya pada Pasal 74 ayat (3). Sanksi apabila tidak melaksanakan TJSL tidak diatur dalam UUPT 2007 tetapi digantungkan pada peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

3. Demikian juga pada Pasal 74 ayat (1) tersirat bahwa perseroan yang dikenai kewajiban TJSL dibatasi namun dalam penjelasannya dapat diketahui bahwa semua perseroan dikenai kewajiban TJSL, karena penjelasan Pasal 74 ayat (1) menggunakan penafsiran luas.

4. Kendala dan permasalahan yang akan dihadapi dalam pelaksanaan adalah berkaitan dengan pengawasan, yakni siapa yang berwenang melakukan pengawasan, mekanisme pengawasan, bentuk sanksi, jumlah denda, dan lain-lain.

5. Kritik yang muncul dari kalangan pebisnis bahwa CSR adalah konsep dimana perusahaan, sesuai kemampuannya, melakukan kegiatan yang meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan hidup. Kegiatan-kegiatan itu adalah di luar kewajiban perusahaan yang umum dan sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan formal, seperti

²⁷⁶ “Putusan MK: Perusahaan Harus Tetap Jalankan CSR”, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21724/perusahaan-tetap-harus-jalankan-csr>>, diakses 20 Maret 2010.

ketertiban usaha, pajak atas lingkungan dan standard hidup. Mereka berpendapat, jika diatur, selain bertentangan dengan prinsip kerelaan, CSR juga akan memberi beban baru pada dunia usaha.

Ketentuan mengenai kewajiban melaksanakan TJSL dalam UUPT 2007 menjadikan Indonesia Negara pertama di dunia yang memuat CSR sebagai kewajiban hukum dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun hasil studi banding yang dilakukan oleh para anggota DPR menunjukkan belum adanya *precedent* di luar Indonesia, para anggota DPR memandang perlu adanya ketentuan CSR dalam peraturan perundang-undangan karena kurangnya pemahaman mengenai CSR di antara pelaku bisnis di Indonesia **yang mencerminkan tidak dipatuhinya perundang-undangan mengenai lingkungan. Argumentasi bahwa perusahaan-perusahaan Indonesia tidak mengindahkan undang-undang yang ada dan karenanya memerlukan undang-undang lain untuk menjadikannya** mempunyai tanggung jawab sosial yang lebih besar hanya merupakan **manifestasi dari pemikiran rancu yang mengelilingi masalah CSR.**²⁷⁷

Sifat komitmen kerelawanan yang terkandung dalam konsep CSR merupakan suatu prinsip yang signifikan. Seperti yang dikemukakan oleh Walton, konsep CSR lebih menekankan pada kerelawanan (*voluntarism*) dari pada paksaan melalui hukum (*legal coercion*). Hal ini melibatkan biaya sosial yang akan dikeluarkan apakah biaya-biaya ini dapat dibenarkan jika dibandingkan dengan manfaat yang diinginkan.²⁷⁸

Selama ini beberapa perusahaan yang mengelola sumber daya migas di Indonesia umumnya telah melaksanakan CSR dan mengalokasikan anggaran khusus untuk itu, meski belum ada aturan tertulis yang mewajibkan. Pelaksanaan CSR muncul karena rasa tanggung jawab sosial perusahaan untuk ikut meningkatkan kesejahteraan

²⁷⁷ Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 274.

²⁷⁸ *Ibid.*, hal. 276.

masyarakat sekitar. Jika masyarakat di sekitar perusahaan memiliki kehidupan lebih baik dan sejahtera, ini akan menjamin keamanan dan kelangsungan bisnis perusahaan. Namun ketika pemerintah ‘memaksa’ sebuah perusahaan melaksanakan CSR, pengertiannya menjadi berbeda.²⁷⁹ Dengan demikian, berdasarkan pengertian yang dirumuskan Black’s Law Dictionary, **TJSL tidak dapat disebut sebagai ‘responsibility’ melainkan ‘liability’ karena diatur dalam peraturan perundang-undangan dan bukan berdasarkan pada kerelaan.** Lebih jelasnya, berdasarkan analisa penulis menemukan beberapa perbedaan diantara CSR dan TJSL yang dapat dirinci sebagai berikut:

Tabel 3.4: Perbedaan antara CSR dan TJSL

Indikator	CSR	TJSL
Cakupan	Ada 7, yaitu: pengembangan masyarakat, konsumen, praktik kegiatan institusi yang sehat, lingkungan, ketenagakerjaan, hak asasi manusia, <i>organizational governance</i> .	Tidak diatur dengan jelas tapi dari tujuannya pada penjelasan Pasal 74 ayat (1) secara implisit terlihat hanya mencakup pengembangan masyarakat (<i>community development</i>) saja.
Sumber dana	Dari laba atau keuntungan perusahaan.	Wajib dianggarkan sebagai biaya berdasarkan kepatutan atau kewajaran yang batasannya sendiri tidak jelas.
Sifat	Kerelawanan dan kedermawanan, sukarela (<i>voluntary</i>).	Memaksa, kewajiban (<i>mandatory</i>).
Sanksi	Tidak ada sanksi menghukum. Perusahaan melakukannya karena	Diikuti sanksi menghukum jika tidak dilaksanakan karena merupakan kewajiban

²⁷⁹ *Ibid.*, hal.276.

	akan mendapat manfaat dari <i>stakeholder</i> dan bukan karena ada sanksi menghukum jika tidak melakukan.	hukum maka ada sanksi jika tidak melakukan TJSL.
--	---	--

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa hingga saat ini masih banyak orang yang belum paham makna dan unsur-unsur CSR termasuk pembuat UUPT 2007. Pembuat UUPT 2007 disini telah keliru karena menyamakan istilah CSR dengan CD sehingga menghasilkan **TJSL yang merupakan CD yang diwajibkan anggarannya dan ada sanksi bagi perseroan yang tidak melaksanakan CD** tersebut. Dengan demikian, semakin jelas bahwa TJSL dan CSR adalah dua hal yang berbeda. Pertanyaan berikutnya adalah apa yang dimaksud dengan CD, kemudian apa bedanya dengan CSR?

Budimanta mendefinisikan CD sebagai kegiatan pengembangan masyarakat yang diselenggarakan secara sistematis, terencana, dan diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat guna mencapai kondisi sosial, ekonomi, dan kualitas kehidupan yang lebih baik. **Secara hakikat, CD merupakan suatu proses adaptasi sosial budaya yang dilakukan oleh industri, pemerintah pusat, dan daerah terhadap kehidupan komunitas lokal.** Artinya, industri adalah sebuah elemen dari serangkaian elemen yang ada dalam masyarakat. Sebagai salah satu elemen, industri masuk dalam struktur sosial masyarakat setempat dan berpengaruh terhadap elemen lain yang ada. Dengan kesadarannya, industri harus dapat membantu komunitas lokal kearah kemandirian tanpa merusak tatanan sosial budaya yang sudah ada.²⁸⁰

Ada tiga alasan penting kenapa korporat melakukan program CD:²⁸¹

1. Izin Lokal

²⁸⁰ Budimanta, et. al., *Corporate Social Responsibility*, (Jakarta: ICSD, 2004), hal. 28.

²⁸¹ Reza Rachman, *op.cit.*, hal. 9.

Izin lokal merupakan hal mutlak yang diperlukan oleh perusahaan, artinya sama pentingnya dengan izin secara legal formal dari pemerintah. Izin lokal dalam konteks ini adalah adanya usaha untuk melibatkan komunitas lokal dalam cakupan usaha dan perusahaan sebagai bagian dari komunitas bekerja sama dengan komunitas lokal untuk menghasilkan keuntungan semata-mata.

2. Mengatur dan menciptakan strategi ke depan
Kemampuan perusahaan dalam beradaptasi dengan komunitas lokal, memberi kesempatan kepada perusahaan untuk meningkatkan reputasi yang berimplikasi pada adanya peluang usaha baru. Ini karena secara fungsional, komunitas lokal dapat mendukung usaha perusahaan melalui aktivitas yang terencana yang terdapat dalam program CD. Usaha-usaha komunitas lokal selain dapat meningkatkan pendapatan mereka, juga memudahkan perusahaan untuk mendapatkan apa yang diinginkan sebagai suatu ikatan kerja atau usaha.
3. Sebagai cara untuk mencapai tujuan bersama
Sejumlah program CD yang diselenggarakan, diintegrasikan dengan model kebudayaan nasional. Pembangunan sebagai suatu program nasional diinterpretasi komunitas lokal sebagai usaha tujuan bersama.

Budimanta mengkategorikan ruang lingkup program CD sebagai berikut:²⁸²

1. *Community services*, merupakan pelayanan korporat untuk memenuhi kepentingan masyarakat ataupun kepentingan umum.
2. *Community empowering*, adalah program yang berkaitan dengan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk menunjang kemandiriannya.

²⁸² *Ibid.*

3. *Community relation*, yaitu kegiatan yang terkait dengan pengembangan kesepahaman melalui komunikasi dan informasi kepada para pihak yang terkait.

Berdasarkan penelitian dan analisa penulis, penulis mengumpulkan kemungkinan-kemungkinan dampak yang dapat terjadi akibat pengaturan TJSL dan kenyataan bahwa TJSL berbeda dengan CSR, yaitu sebagai berikut:

1. **Salah satu tugas pokok pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dibiayai dari hasil pemungutan pajak beralih menjadi kewajiban perseroan akibat pengaturan TJSL dalam UUPT 2007.** Oleh karenanya CSR sebaiknya disusun untuk melengkapi program Pemerintah saja, namun tetap pada landasannya, yaitu kedermawanan dan kerelawanan, sedangkan pada perumusan TJSL timbul situasi dimana perusahaan beroperasi sebagai *quasi-state* atau setengah Negara. Dampak beroperasinya perusahaan sebagai setengah Negara antaranya:

Pertama, dapat membuat tanggung jawab perusahaan menjadi lebih berat dari yang seharusnya dilakukan. Padahal perusahaan bukanlah entitas Negara yang bertujuan melakukan redistribusi kekayaan melalui pajak; melainkan entitas bisnis yang mencari keuntungan dengan dibatasi CSR. Apabila program-program sosialnya tidak didefinisikan sebagai CSR (melainkan kewajiban melakukan TJSL), maka tuntutan untuk memberikan lebih dari yang seharusnya akan terjadi.²⁸³

Kedua, pemerintah dihadapkan pada *moral hazard* dimana tanggung jawab yang seharusnya diemban, dapat dilempar ke perusahaan hingga menimbulkan sinergi negatif di tingkat operasional. Banyak kasus di Indonesia menunjukkan bahwa beban pembangunan utama telah digeser oleh pemerintah ke pundak perusahaan dan masyarakat sipil. Bahkan,

²⁸³ Sonny Sukada, et.al., *op.cit.*, hal. 29

lebih buruk lagi, proyek yang telah digeser tersebut kemudian kerap diklaim sebagai milik pemerintah.²⁸⁴

2. Karena TJSL merupakan kewajiban, **perseroan yang melakukannya tidak memperoleh manfaat seperti yang diperoleh saat melakukan CSR dengan kerelaannya.** TJSL malah menjadi seperti kewajiban tambahan perseroan untuk membayar pajak dimana jika perseroan tidak melakukannya, perseroan mendapat sanksi namun jika melakukannya perseroan tidak memperoleh apa-apa karena memang merupakan keharusan.

3. Selanjutnya, akibat dari perumusan dimana TJSL merupakan bagian dari biaya mengakibatkan biaya TJSL akan dibebankan sebagian besar kepada konsumen pada situasi dimana perseroan tidak mau menanggung seluruh kewajiban TJSL. Dengan demikian, harga produk menjadi tinggi.

Menurut Richard A. Posner yang menggunakan analisis keekonomian untuk menjelaskan substansi dan struktur dari sistem dan meramalkan kelakuan dari peserta, dapat diantisipasi bahwa perseroan akan melaksanakan TJSL hanya apabila sanksi yang dikenakan melebihi manfaat dari melakukan pelanggaran. Jika sanksi ini ditetapkan rendah maka perusahaan akan menghadapi dilema etika.²⁸⁵

4. Dalam jangka panjang pengaturan TJSL ini akan berdampak negatif bagi keberlangsungan perseroan itu sendiri dan menciptakan iklim usaha dan investasi yang tidak kondusif di Indonesia.

5. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa ruang lingkup TJSL hanya meliputi CD karena itu pengaturan TJSL hanya akan menambahkan pelaksanaan CD saja dan tidak merangsang pelaksanaan 6 isu pokok CSR lainnya sehingga 6 isu tersebut menjadi kerelaan perseroan untuk melakukannya.

²⁸⁴ *Ibid.*, hal. 30.

²⁸⁵ R.A Posner, "Economic Analysis of Law", 4th ed., (Boston: Little, Brown, and Company, 1992), hal. 420-421.

Terhadap permasalahan yang mungkin timbul akibat regulasi TJSL dan praktik CSR di Indonesia, penulis menawarkan beberapa solusi yang perlu dilakukan pemerintah, masyarakat, dan perusahaan, yaitu:

1. Pemerintah kiranya perlu memahami bahwa CSR dan TJSL itu adalah dua hal yang berbeda. Setelah memahami hal itu, pemerintah perlu melakukan dialog dan sosialisasi serta bekerjasama dengan media massa untuk mengumumkan pemahaman tersebut kepada masyarakat dengan tujuan menghentikan perdebatan terkait pro dan kontra regulasi CSR dari berbagai pihak terutama perusahaan. Dalam melakukan sosialisasi ini, pemerintah harus menekankan bahwa **isu-isu pokok CSR sesungguhnya sudah lama diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia secara terpisah-pisah dan hal itu bukan berarti pemerintah meregulasi CSR!** Sebut saja, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mengatur isu Hak Asasi Manusia, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan telah mengatur isu mengenai tenaga kerja, UU PLH telah mengatur mengenai isu lingkungan, kemudian Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Rahasia Dagang, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Desain tentang Letak Sirkuit telah mengatur isu Praktik Usaha yang Sehat, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur isu konsumen, dan sebagainya. Dengan demikian, **dilatarbelakangi dengan banyaknya kasus dan bencana akibat hubungan pemerintah dan masyarakat serta lingkungan sekitar perseroan yang buruk, maka saat ini adalah saat yang tepat bagi pemerintah Indonesia untuk sekali lagi meregulasi salah satu isu pokok CSR, yaitu CD dalam UUPT 2007 dan memberikan sanksi bagi perseroan yang melanggarnya dan itu bukan berarti pemerintah**

meregulasi CSR akan tetapi pemerintah perlu mengamandemen UUPT 2007 terutama pada Pasal 1 ayat (3)-nya dan merubahnya dengan definisi yang jelas terkait TJSL dan bukan CSR sebagai langkah untuk menghilangkan kerancuan.

2. Dengan regulasi TJSL dalam UUPT 2007, pemerintah perlu memperbaiki diri dan betul-betul menegakkan *good governance* sehingga tidak terjadi praktik mafia hukum seperti yang biasa terjadi dalam praktik perpajakan di Indonesia dimana pemerintah menjadikan perseroan seperti Anjungan Tunai Mandiri (“ATM”) yang setiap saat dapat digesek untuk kepentingan tertentu sedangkan kalangan perseroan memanfaatkan kultur pejabat pemerintah tersebut sebagai tameng atas sejumlah kekeliruan yang diperbuat, seperti kewajiban pajak, yang dalam hal ini kewajiban melakukan TJSL.

3. Pemerintah perlu menyontek industri migas dalam pengaturan CD-nya dahulu yang memberikan batasan, definisi, serta pelaksanaan yang jelas CD-nya yang tertuang dalam PTK No. 017 Tahun 2005. Terkait hal ini, pemerintah harus memberikan batasan, definisi, cara pelaksanaan TJSL yang jelas, berikut cara pengawasannya, eksekusi sanksinya, dan sebagainya. Adalah penting bagi pemerintah untuk mengatur agar TJSL itu dilaksanakan dalam bentuk natura (bukan uang) atau berupa sarana dan prasarana fisik, atau pemberdayaan usaha dan tenaga kerja setempat untuk menghindari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (“KKN”) di pemerintahan.

4. Karena sudah jelas bahwa TJSL berbeda dengan CSR maka pemerintah dengan bekerjasama dengan *stakeholder* lainnya mempunyai tanggung jawab untuk mendorong perusahaan melakukan CSR-nya yang berdasarkan kerelaan atau kerelawanan. Hal yang penting dilakukan pemerintah untuk mendorong kesadaran perusahaan adalah dengan mengadakan dialog bersama *stakeholder* terkait dan perusahaan sehingga tercapai kesepakatan antara perusahaan dan stakeholder lain dalam CSR sehingga CSR tidak semata-mata merupakan tanggung jawab perusahaan. Selain itu, pemerintah juga membuat pedoman pelaksanaan CSR yang

dipublikasikan, melanjutkan program *CSR Award*, memberlakukan sistem label yang terlihat pada produk perusahaan yang menentukan seberapa baik pelaksanaan CSR perusahaan tersebut berdasarkan penilaian masyarakat, dan hasil *CSR Award* dan pelabelan tersebut semuanya dipublikasikan di media. Publikasi media ini penting, karena menurut hemat penulis, korporat sesungguhnya hanya peduli dengan reputasi mereka sendiri oleh karena itu yang mereka takuti adalah publikasi buruk mengenai korporat di media massa karena publikasi buruk dapat menurunkan nilai saham (jika perusahaan terdaftar di bursa efek), atau menurunkan minat konsumen, menurunkan *prestige* perusahaan, dan sebagainya.

5. Untuk media massa, organisasi non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat), diharapkan kerja samanya untuk menjadi pengawas dalam praktik TJSL untuk menghindari penyelewengan yang dilakukan baik oleh perseroan maupun pemerintah. Selain itu, media massa dan organisasi non-pemerintah juga bertanggungjawab mendorong perusahaan untuk melakukan CSR dengan memberi penghargaan bagi perusahaan yang melakukan CSR dan mempublikasikannya serta juga menjadi pengarah masyarakat agar menjadi kritis akan praktik perusahaan di saat perusahaan tidak melaksanakan CSR-nya.

6. Untuk perseroan, berdasarkan logika memang sangat dimungkinkan dampak yang timbul akibat regulasi TJSL adalah perseroan yang menaatinya jadi tidak mendapatkan manfaat seperti saat melakukan CSR karena berdasarkan kerelawanan, akan tetapi coba bayangkan pada praktiknya apakah mungkin masyarakat sekitar yang menikmati manfaat TJSL dari perseroan bersangkutan tidak merasa terbantu dan membalas perseroan dengan memberikan izin beroperasi di daerahnya dan memberi dukungan penuh kepada perseroan tersebut serta mungkin menjadi konsumen dari produk perseroan. Hal kebalikannya pun akan terjadi saat perseroan tidak melaksanakan TJSL hanya saja sanksi hukum akan mengikutinya juga. Dengan demikian, pada akhirnya, perseroan akan

menikmati manfaat seperti saat melakukan CSR hanya saja saat ini ada sanksi hukum jika tidak melakukan TJSL.

7. Untuk perseroan, terkait dengan kekhawatiran adanya biaya tambahan yang tidak perlu yang dapat dibebankan pada konsumen, hal tersebut sesungguhnya semu karena perseroan hanya diminta menyisihkan sedikit dari keuntungan yang didapatnya dan berkontribusi bagi masyarakat dan lingkungan sekitar perseroan. Selain itu, ada TJSL sesungguhnya merupakan cara mengimbangi kekuasaan perseroan yang semakin membesar dengan tanggung jawab yang setara. Sejak tahun 2000, lebih dari 50 perusahaan merupakan penghuni daftar 100 besar lembaga ekonomi terkuat di dunia, dimana setiap tahun jumlah ini terus bertambah.²⁸⁶ Sebagai lembaga ekonomi yang sangat kuat, sudah seharusnya perusahaan juga memiliki tanggung jawab yang besar.

8. Untuk perusahaan dan pemerintah, terkait dengan ketakutan bahwa TJSL akan membawa dampak buruk bagi keberlangsungan usaha dan investasi di Indonesia, hal tersebut tidaklah terbukti karena TJSL seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa pada akhirnya akan member manfaat sama kepada perseroan yang menjalankannya seperti CSR. TJSL merupakan investasi dengan hasil yang menguntungkan dan mampu menjamin beroperasinya perseroan untuk jangka panjang karena mendapatkan dukungan dari masyarakat dan lingkungan sekitar.

Pada UU Migas 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (“PP No. 35 Tahun 2004”), pengembangan masyarakat (CD) merupakan salah satu ketentuan yang wajib dituangkan dalam kontrak kerja sama migas.²⁸⁷ Kemudian, pada Pasal 72 PP No. 35 Tahun 2004 disebutkan bahwa:

²⁸⁶Sonny Sukada, et.al., *op.cit.*, Hal. 43.

²⁸⁷ Indonesia (c), *op.cit.*, Pasal 11 ayat (3p). Lihat juga Indonesia (h), *op.cit.*, Pasal 26 huruf (p).

“Kontraktor yang melaksanakan kegiatan usaha hulu **wajib menjamin dan menaati ketentuan** keselamatan dan kesehatan kerja dan pengelolaan lingkungan hidup serta **pengembangan masyarakat setempat.**”²⁸⁸

Bahkan pada Pasal 74 PP No. 35 Tahun 2004 disebutkan bahwa kontraktor dalam melaksanakan kegiatannya bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat.²⁸⁹ Pada penjelasan Pasal tersebut dikatakan bahwa kegiatan pengembangan lingkungan dan masyarakat setempat dilaksanakan oleh kontraktor **untuk membantu program pemerintah dalam meningkatkan produktifitas masyarakat dan kemampuan sosial ekonomi kerakyatan secara mandiri dengan mendayagunakan potensi daerah secara berkesinambungan.**²⁹⁰ Selain itu, pengembangan lingkungan dan masyarakat juga ditujukan agar tercipta keharmonisan antara Kontraktor dengan masyarakat di sekitarnya.²⁹¹ Keikutsertaan kontraktor itu diwujudkan **dengan mengalokasikan dana untuk itu dalam setiap penyusunan rencana kerja dan anggaran tahunan (*Work Program and Budget* atau “WP&B”).**²⁹² Kegiatan tersebut namun lebih diutamakan untuk masyarakat daerah dimana Eksploitasi dilaksanakan.²⁹³ Lebih jelas lagi diatur bahwa pelaksanaan keikutsertaan kontraktor tersebut dalam pengembangan lingkungan dan masyarakat **dilaksanakan dalam bentuk natura (bukan uang tetapi benda) berupa sarana dan prasarana fisik, atau pemberdayaan usaha dan tenaga kerja setempat.**²⁹⁴

Di industri migas, program CD ini umumnya difokuskan pada pendidikan meliputi pembangunan gedung-gedung sekolah sekitar wilayah operasi dan

²⁸⁸ Indonesia (h), *Ibid.*, Pasal 72.

²⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (1).

²⁹⁰ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 74 ayat (1).

²⁹¹ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (2).

²⁹² *Ibid.*, Pasal 75.

²⁹³ *Ibid.*, Pasal 76.

²⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 77.

pemberian beasiswa tanpa ikatan dinas kepada para mahasiswa dan dosen perguruan tinggi untuk program pasca sarjana di luar negeri, pembangunan rumah ibadah, sarana olah raga dan prasarana/infrastruktur, termasuk pengaspalan jalan umum dan jembatan penyeberangan, mendukung program pertanian termasuk membantu pendanaan kepada pusat riset padi dan pelestarian biaya.²⁹⁵ Aspek kedermawanan dan kerelawanan ini merupakan ciri utama dalam konsep CSR atau pengembangan masyarakat di Industri migas di Indonesia, karena dengan konsep ini perusahaan dengan kesadaran dan kerelaan melakukan hal yang lebih dari sekedar ‘memberikan kembali kepada masyarakat’.²⁹⁶

Program pengembangan masyarakat tersebut di kegiatan usaha hulu migas disusun untuk membantu mengurangi perbedaan ekonomi, sehingga membantu mengurangi ancaman kelangsungan operasi jangka panjang. Sebagaimana dikemukakan oleh Julius Tahija, program pengembangan masyarakat ini harus didasarkan pada beberapa prinsip antara lain sumbangan harus merupakan sarana tambahan atau perbaikan (bukan menggantikan usaha pemerintah) bermurah hati tetapi tidak mengurangi arti bantuan yang diberikan kepada masyarakat, berhati-hati dalam mempertaruhkan dana untuk mengurangi orang yang berusaha mengeruk yang bukan haknya, dan memberikan sesuatu yang lebih berharga daripada uang, yakni waktu, perhatian, dan kebutuhan.²⁹⁷

3.3 Cost Recovery dan Kaitannya dengan Pelaksanaan TJSL berdasarkan UUPT 2007

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa pengaturan CD dalam industri migas sudah terlebih dahulu ada dan lebih jelas sebelum diundangkannya UUPT 2007. Bahkan, di saat UUPT 2007 masih menunggu peraturan pelaksanaannya, industri migas sudah lama memiliki PP No. 35 Tahun 2004 yang mengatur mengenai CD secara jelas pada Pasal 72 – 77 yang antara lain mengatur bahwa

²⁹⁵ Caltex Pacific Indonesia, *Pipeline to Progress*, (Rumbai: PT CPI, 1983), hal. 47-65.

²⁹⁶ Julius Tahija, *Melintas Cakrawala*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal.180.

²⁹⁷ *Ibid.*, hal. 233-235.

harus dialokasikan dana CD dalam setiap penyusunan WP&B. Kemudian, CD itu harus dilakukan **pada masa eksploitasi dalam bentuk natura berupa sarana dan prasarana fisik atau pemberdayaan usaha dan tenaga kerja setempat**, seperti memperkerjakan tenaga kerja dalam jumlah dan kualitas tertentu sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan serta meningkatkan lingkungan hunian masyarakat agar tercipta keharmonisan antara kontraktor dengan masyarakat sekitarnya. Dalam penjelasan Pasal 74 PP No. 35 Tahun 2004 ditegaskan bahwa CD ini dilaksanakan kontraktor untuk membantu program Pemerintah dalam meningkatkan produktifitas masyarakat dan kemampuan sosial ekonomi kerakyatan secara mandiri dengan mendayagunakan potensi daerah yang berkesinambungan. Selain itu, untuk pelaksanaan CD secara teknisnya, industri migas juga memiliki Pedoman Tata Kerja (“PTK”) Nomor 017/PTK/III/2005 tentang Pengembangan Masyarakat (“PTK No. 017 Tahun 2005”). PTK No. 017 Tahun 2005 memang tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku seperti peraturan perundang-undangan namun jika tidak diitaati kontraktor, BP Migas dapat memberi sanksi sesuai yang ditetapkan dalam PTK tersebut, yaitu sanksi tertulis atau *non cost recovery* apabila pelanggaran terhadap PTK telah dilakukan lebih dari sekali.²⁹⁸ PTK No. 017 Tahun 2005 ada sebelum Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 dikeluarkan.

Sebelum dikeluarkannya Permen ESDM No.22 Tahun 2008, biaya CD termasuk salah satu *item* biaya yang dapat di-*recover* Negara. Pasal 1 Ruang Lingkup dan Definisi dalam dokumen KPS migas menyatakan bahwa Biaya Operasi berarti pengeluaran yang terjadi dan kewajiban yang timbul dalam melaksanakan operasi migas berdasarkan Kontrak ini sesuai dengan Prosedur Akuntansi pada *Exhibit C*. Dalam *Exhibit C* disebutkan bahwa pengembangan masyarakat sekitar dan jaminan hak-hak masyarakat adat, yang kita kenal dengan istilah CD merupakan salah satu komponen dari biaya operasi (*cost recovery*). Atas dasar itulah kontraktor tidak perlu mengeluarkan uang dari sakunya sendiri sebagaimana pengeluaran *signature bonus*, *production bonus*, dan DMO untuk

²⁹⁸ BP Migas, Pedoman Tata Kerja Nomor 017/PTK/III/2005 tentang Pengembangan Masyarakat, Bab XII Sanksi, <http://www.bpmigas.com/depan_content.asp?isi=regulasi&a=6>, diunduh tanggal 30 Maret 2010.

menunjukkan tanggung jawab sosialnya kepada masyarakat sekitar. Mereka cukup menalangi dulu, bangun nama baik perusahaan di hadapan masyarakat melalui program-program pedulinya, setelah itu tinggal klaim kepada Pemerintah untuk minta ganti melalui *cost recovery*.²⁹⁹ Namun kini, dengan pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, biaya CD pada masa eksploitasi tidak lagi di-*recover* Negara.

Pertanyaannya adalah mengapa hanya CD saja yang tidak bisa di-*recover* dan bukannya CSR secara keseluruhan. Hal ini karena pengaturan mengenai TJSL dalam UUPT 2007, itu berbeda dengan CSR dan salah satu perbedaannya terletak pada ruang lingkungannya dimana TJSL itu hanya mencakup CD saja, sedangkan CSR mencakup 7 (tujuh) isu pokok sesuai yang diatur dalam *Standard on Social Responsibility* ISO 2006. Agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini mengikuti ketentuan yang diatur dalam UUPT 2007 dimana CD (atau TJSL) merupakan kewajiban perseroan yang wajib dianggarkan sehingga tidaklah dapat di-*recover* negara. Namun, ketentuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini mengatur lebih luas dan tidak hanya berlaku untuk Perseroan seperti UUPT 2007 namun juga untuk semua kontraktor migas di Indonesia. Selain itu, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 hanya mengatur CD pada masa eksploitasi sajalah yang tidak dapat di-*recover*. Hal ini sesuai dengan yang diatur Pasal 76 PP No. 35 Tahun 2004 dimana saat eksploitasi barulah CD dilaksanakan. Alasan ketentuan tersebut hanya mengatur ‘CD pada masa eksploitasi’ yang tidak bisa di-*recover* adalah karena pada masa eksplorasi kontraktor belum memproduksi secara komersial sehingga kontraktor tidak melaksanakan CD melainkan kontraktor hanya perlu memenuhi *firm commitment*³⁰⁰ saja. Kemudian, hingga akhirnya saat BP Migas/Pemerintah dan Kontraktor sepakat bahwa suatu cadangan migas dapat

²⁹⁹ “Community Development Tidak Pantas di-Cost Recovery!”, <<http://www.id-petroleumwatch.org/2007/08/07/community-development-tidak-pantas-di-cost-recovery/>>, diunduh tanggal 2 April 2010.

³⁰⁰ Masa eksplorasi adalah 6 tahun dan dapat diperpanjang 4 tahun lagi jika diminta Kontraktor. Dalam 3 tahun pertama masa Eksplorasi, Kontraktor wajib melakukan program kerja dengan nilai pengeluaran yang ditetapkan dalam kontrak (kewajiban minimum). Jika Kontraktor mengakhiri kontrak dan belum menyelesaikan seluruh kewajiban minimum, Kontraktor harus membayar kepada Pemerintah uang senilai kewajiban minimum yang belum dilaksanakan.

diproduksi secara komersial berarti proses sudah masuk masa eksploitasi. Di masa eksploitasi ini barulah CD wajib dimasukkan dalam POD, kemudian WP&B, namun tidak di-*recover* sesuai dengan ketentuan UUPT 2007 dan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008.

Permasalahan pada Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini adalah tidak adanya batasan dan definisi jelas apa yang tidak termasuk kegiatan CD. Ketidakjelasan ini tentu membingungkan kontraktor. Selain itu, pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa orang dari BP Migas, dapat disimpulkan mengakibatkan jumlah CD berkurang secara signifikan.

Dengan demikian, agar dapat berlaku secara efektif dan jelas pelaksanaannya serta menghindari penurunan pelaksanaan CD secara drastis, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 membutuhkan PTK baru yang menggantikan PTK No. 017 Tahun 2005 yang mengatur mengenai pelaksanaan CD agar CD tetap dilaksanakan kontraktor walaupun telah dikeluarkan dari *item-item cost recovery*. Terkait hal itu, *Indonesian Petroleum Association* (“IPA”) menyarankan perubahan atau modifikasi PTK yang menetapkan batasan sebagai berikut:³⁰¹

“Pembebanan biaya lingkungan dan pengembangan masyarakat sekitar pada masa eksploitasi kepada kontraktor, yang berupa:

- a) Program pengembangan ekonomi masyarakat sekitar,
- b) Program pengembangan pendidikan dan kebudayaan sekitar,
- c) Program pengembangan kesehatan masyarakat sekitar,
- d) Fasilitas-fasilitas pengembangan sosial dan umum,
- e) Program pengembangan lingkungan.

Dikecualikan dari ketentuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 angka 8 yang di dalam WP&B merupakan bagian biaya operasi (biaya pendukung operasi) yang telah termasuk dalam WP&B yang disetujui BP Migas, seperti:

- a) Biaya-biaya untuk pengembangan infrastruktur operasi,
- b) Kompensasi dan ganti rugi kepada masyarakat,
- c) Pengeluaran-pengeluaran yang berhubungan dengan perizinan-perizinan,

³⁰¹ Daniel Kohar & William Deertz, “Update on PSC Cost Recovery (Regulation No. 22/2008)”, PricewaterhouseCoopers Indonesia”, <https://www.pwc.com/en_ID/id/energy-utilities-mining-newsflash/assets/EUMNewsFlash32.pdf>, diunduh 2 april 2010.

- d) Biaya-biaya yang berkaitan dengan kepatuhan peraturan (misalnya: pemenuhan atas komitmen dampak lingkungan atau AMDAL³⁰²),
- e) Program pengembangan masyarakat yang telah termasuk dalam WP&B yang telah disetujui BP Migas.”

Pemerintah harus memahami bahwa kegiatan pendukung (atau infrastruktur) tidaklah boleh dianggap sebagai CD. Misalnya: kontraktor kesusahan memproduksi migas karena belum adanya jalan yang layak dilewati kendaraan maka kegiatan membangun jalan yang layak tersebut sepatutnya tidak dianggap sebagai CD melainkan pembangunan infrastruktur atau kegiatan pendukung/penunjang operasi sehingga dapat dimasukkan sebagai *item cost recovery*.

Selain itu, adalah mendesak bagi pemerintah untuk membuat dan mengumumkan PTK yang baru yang menjawab tuntutan kontraktor dan masyarakat agar kontraktor tidak kebingungan dan menyampaikan pesan yang salah kepada masyarakat karena terjadinya pengurangan CD secara signifikan yang dapat mengakibatkan berkurangnya dukungan masyarakat sekitar dan dapat merugikan operasi kontraktor atau Kontraktor malah tidak melakukan pembangunan infrastruktur padahal memang dibutuhkan untuk pelaksanaan operasi karena takut nanti tidak di-*recover* oleh karena itu, kontraktor harus berhati-hati dalam bertindak, sedangkan pemerintah harus sigap menanggapi permasalahan kurang jelasnya pelaksanaan teknis Permen ESDM No.22 Tahun 2008 ini.

³⁰² AMDAL singkatan dari Analisis Dampak Lingkungan. AMDAL diwajibkan dilakukan berdasarkan UU PLH.

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Sebelum pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, pengaturan *cost recovery* tidaklah jelas dan sangat terbuka untuk interpretasi oleh karena itu tidak mengherankan praktik *cost recovery* saat itu dapat *me-recover* item-item yang tidak berkaitan secara langsung dengan operasi perminyakan sehingga timbul banyak penyelewengan dari esensi *cost recovery* itu sendiri. Hal tersebut terjadi karena dua hal. Pertama, ketidakjelasan pengaturan mengenai batasan biaya apa saja yang tidak dapat dan/atau dapat di-*recover*. Kedua, kurangnya pengawasan BP Migas itu sendiri sehingga setelah pengawasan BPK barulah ditemukan biaya-biaya tidak perlu dalam *cost recovery*. Di saat bersamaan, besaran *cost recovery* juga terus meningkat tanpa diikuti peningkatan produksi migas. Peningkatan besaran *cost recovery* ini mengundang protes banyak pihak yang akhirnya mendesak pemerintah untuk memberlakukan peraturan yang mengatur item-item apa saja yang tidak dapat di-*recover* Negara melalui Permen ESDM No. 22 Tahun 2008. Pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 ini adalah langkah tepat untuk memberi batasan jelas apa yang dapat di-*recover* namun bukan langkah yang tepat untuk mengendalikan *cost recovery* melainkan malah dapat berdampak buruk pada investasi migas jika tidak diikuti dengan kebijakan-kebijakan pro-investor.
2. Sejak UUPT 2007 diberlakukan, semua perseroan wajib menganggarkan biaya TJSL. Konsekuensinya bagi perseroan yang bergerak di bidang migas adalah dikeluarkannya CD dari item yang dapat di-*recover* Negara karena sudah bergeser menjadi kewajiban perseroan. Dengan latar belakang inilah, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 mengeluarkan CD dari item-item *cost recovery*. Pada praktiknya, kontraktor menjadi ragu melakukan CD. Hal ini terlihat

dari penurunan jumlah CD yang dilakukan kontraktor. Hal tersebut terjadi karena Pemerintah belum memberikan batasan jelas apa yang dimaksud dengan CD dan apa yang bukan. Ketidakjelasan ini membuat kontraktor memilih untuk *wait and see* dalam melaksanakan CD.

4.2 Saran

1. Pelunya dilakukan peningkatan pengawasan dan pengauditan BP Migas karena permasalahan *cost recovery* mencuat setelah audit BPK sehingga seandainya BP Migas melakukan tugas pengawasannya dengan baik maka penggelembungan dan penyimpangan *cost recovery* tidaklah terjadi.

Selain itu, penting bahwa prosedur akuntansinya juga di-*review* dari perspektif teknis perminyakan guna mendapat pemeriksaan yang adil dan menyeluruh dalam bisnis ini. Tugas tersebut haruslah diberikan kepada auditor eksternal yang memiliki pemahaman dan keahlian untuk memahami pengertian atas ketentuan-ketentuan teknis dalam industri migas sehingga tidak bisa diberikan kepada BPK yang hanya paham segi keuangannya saja.

Untuk meningkatkan investasi migas setelah pemberlakuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008, Indonesia harus memperbaiki *fiscal regime*-nya sebagai penyeimbang antara resiko dan imbalan yang tidak cukup menguntungkan untuk menarik investor atau pendanaan eksplorasi yang signifikan. Selain itu, untuk menjaga ketertarikan pada industri ini, pemerintah juga harus melakukan penyesuaian peraturan yang mengakomodasi kepentingan kedua pihak tanpa prasangka buruk dengan berkonsultasi dengan investor yang ada dan potensial. Kemudian, pemerintah harus mengarahkan perhatiannya kepada (i) pengurangan birokrasi, terutama dalam mekanisme persetujuan/perizinan; (ii) penyelenggaran transparansi atau keterbukaan dalam setiap tahap proses industri migas; (iii) mengembangkan secara terus menerus sistem migas melalui diskusi terbuka secara reguler dengan para perwakilan-perwakilan dalam

industri migas agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam industri migas.

Terkait dengan hal ini, saran Kurtubi menjadi relevan bahwa sudah saatnya mengandemen UU Migas 2001 agar setidaknya kedudukan BP Migas menjadi BUMN sehingga terjadi kontrak yang ditandatangani antara dua perusahaan (*business to business*) dan bukan seperti sekarang yang *government to business* yang mengakibatkan permasalahan perdata menjadi publik yang berdampak pada lesunya investasi di migas karena investor dipandang dengan curiga seperti koruptor padahal untuk berbisnis di Indonesia saja harus melewati proses perizinan yang berbelit-belit. Hal ini bisa membuat investor lari ke Negara yang lebih menjamin kepastian hukum. Selain itu, jika pemerintah memang ingin mengubah BP Migas menjadi BUMN manfaat lainnya BP Migas akan diawasi oleh dewan komisaris dalam setiap pelaksanaan usahanya sehingga pengawasan *cost recovery* pun akan lebih ketat dan terjamin.

2. Agar dapat berlaku secara efektif dan jelas pelaksanaannya, Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 membutuhkan PTK baru yang menggantikan PTK No. 017 Tahun 2005 yang mengatur mengenai pelaksanaan CD agar CD tetap dilaksanakan kontraktor walaupun telah dikeluarkan dari *item-item cost recovery*. Terkait hal itu, *Indonesian Petroleum Association* (“IPA”) menyarankan perubahan atau modifikasi PTK yang menetapkan batasan sebagai berikut:

“Pembelian biaya lingkungan dan pengembangan masyarakat sekitar pada masa eksploitasi kepada kontraktor, yang berupa:

- a) Program pengembangan ekonomi masyarakat sekitar,
- b) Program pengembangan pendidikan dan kebudayaan sekitar,
- c) Program pengembangan kesehatan masyarakat sekitar,
- d) Fasilitas-fasilitas pengembangan social dan umum,
- e) Program pengembangan lingkungan.

Dikecualikan dari ketentuan Permen ESDM No. 22 Tahun 2008 angka 8 yang di dalam WP&B merupakan bagian biaya operasi (biaya pendukung operasi) yang telah termasuk dalam WP&B yang disetujui BP Migas, seperti:

- a) Biaya-biaya untuk pengembangan infrastruktur operasi,
- b) Kompensasi dan ganti rugi kepada masyarakat,
- c) Pengeluaran-pengeluaran yang berhubungan dengan perizinan-perizinan,
- d) Biaya-biaya yang berkaitan dengan kepatuhan peraturan (misalnya: pemenuhan atas komitmen dampak lingkungan atau AMDAL),
- e) Program pengembangan masyarakat yang telah termasuk dalam WP&B yang telah disetujui BP Migas.”

Pemerintah harus memahami bahwa kegiatan pendukung (atau infrastruktur) tidaklah boleh dianggap sebagai CD. Misalnya: kontraktor kesusahan memproduksi migas karena belum adanya jalan yang layak dilewati kendaraan maka kegiatan membangun jalan yang layak tersebut sepatutnya tidak dianggap sebagai CD melainkan pembangunan infrastruktur atau kegiatan pendukung/penunjang operasi sehingga dapat dimasukkan sebagai *item cost recovery*.

Selain itu, adalah mendesak bagi pemerintah untuk membuat dan mengumumkan PTK yang baru yang menjawab tuntutan kontraktor dan masyarakat agar kontraktor tidak kebingungan dan menyampaikan pesan yang salah kepada masyarakat karena terjadinya pengurangan CD secara signifikan yang dapat mengakibatkan berkurangnya dukungan masyarakat sekitar dan dapat merugikan operasi kontraktor. Oleh karena itu, kontraktor harus berhati-hati dalam bertindak, sedangkan pemerintah harus sigap menanggapi permasalahan kurang jelasnya pelaksanaan teknis Permen ESDM No.22 Tahun 2008 ini.

DAFTAR PUSTAKA

I. Peraturan Perundang-undangan

Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Moneter. Surat Edaran Bersama Dirjen Pajak dan Direktorat Jenderal Moneter Nomor SE-75/PJ/1990.

Indonesia. Undang-undang Dasar 1945.

----- . Undang-Undang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. UU No. 8. LN No. 76 Tahun 1971. TLN No. 2971.

----- . Undang-undang Minyak dan Gas Bumi. UU No. 22. LN No. 136. Tahun 2001. TLN No. 4152.

----- . Undang-undang Perseroan Terbatas. UU No. 40. LN No. 106 Tahun 2007. TLN No. 4756.

----- . Undang-undang tentang Perusahaan Negara, UU No. 19. LN No. 59. TLN No. 1989.

----- . Undang-undang tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. UU No. 44 Prp Tahun 1960.

----- . Undang-undang tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. UU No. 8. LN No. 76 Tahun 1971. TLN No. 2971.

----- . Undang-undang Penanaman Modal Asing. UU No. 1. LN No.1 Tahun 1967. TLN No. 2818.

----- . Peraturan Pemerintah tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. PP No. 35. LN. No. 123 Tahun 2004. TLN No. 4435.

----- . Undang-undang Penanaman Modal Asing. UU No. 1. LN No.1 Tahun 1967. TLN No. 2818.

----- . Peraturan Pemerintah tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. PP No. 35. LN. No. 123 Tahun 2004. TLN No. 4435.

----- . Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara. UU No. 19. LN. No. 70 Tahun 2003.

----- . Peraturan Pemerintah tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. PP No. 42. LN No. 81. Tahun 2002. TLN No. 4216.

- . Peraturan Pemerintah tentang Syarat-syarat dan Pedoman Kerjasama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi. PP No. 35. LN No. 64 Tahun 1994. TLN No. 3571.
- . Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Kerja Tahunan serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. KMK No. 295/KMK.06/2003.
- . Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Jenis-jenis Biaya Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Tidak Dapat Dikembalikan kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama No. 22. Tahun 2008.
- . Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. PP No. 34. LN No.13. Tahun 2005. TLN No. 123.

II. Kontrak

Model Standard KPS Tahun 2004.

Model Standard KPS Tahun 2008.

III. Putusan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003. BN No. 01. Tahun 2005.

IV. Buku

Bartlett, Anderson, et.al. *PERTAMINA, Indonesian National Oil*. Singapore: Ameresian Ltd. 1972.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 7th ed. Minnesota: West Group. 1999.

Budimantana, Arif, et.al. *Corporate Social Responsibility: Alternatif bagi Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: ICSD. 2008.

Caltex Pacific Indonesia. *Pipeline to Progress*. Rumbai: PT CPI. 1983.

- C.J Wright, R.A Gallun. *Fundamentals of Oil and Gas Accounting*. Tanpa Tahun.
- Freeman, R.E. *Strategic Management: A Stakeholder Perspective*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ. 1970.
- Hasan, A. A. Madjedi. *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska. 2009.
- Hassan, Teuku H. Mohammad. *Sejarah Perjuangan Perminyakan dan Gas Bumi*. Jakarta : Yayasan Sari Pinang Sakti. Tanpa Tahun.
- Howard Bowen. *The Social Responsibilities of Businessmen*. 1953.
- HS, H. Salim. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2005.
- Iriantara, Yosal. *Community Relations Konsep dan Aplikasinya*. Bandung: Simbiosis Rekatama. 2004.
- Jennings, Anthony. *Oil and Gas Exploration Contracts*. London: Sweet and Maxwell. 2002.
- Kamus Hukum Ekonomi. Cetakan kedua. Jakarta: Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi ELIPS. 2000.
- Kunts, Eugene O., et. al. *Cases and Materials on Oil and Gas Law*. 2nd edition, Minnesota: West Publishing Co. 1993.
- Machmud, T. N. *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor's Perspective*. Kluwer Law International. 2000.
- Rachman, Reza. *Corporate Social Responsibility: Antara Teori dan Kenyataan*. Jakarta: PT. Buku Kita, 2009.
- Sheikh, Saleem. *Corporate Social Responsibilities Law and Practices*. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
- Sidharta. *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*. Bandung: Refika Aditama. 2006.
- Simamora, Rudi M. *Hukum Minyak dan Gas Bumi*. Jakarta: Djambatan. 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2005.
- Suarga, Riza. *Pemberantasan Illegal Logging, Optimisme di Tengah Praktek Premanisme Global*. Banten: Wana Aksara. 2005.

Sukada, Sonny, et.al. *Membumikan Bisnis Berkebelanjutan: Memahami Konsep & Praktik Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*. Jakarta: Indonesia Business Link. 2006.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2005.

Suseno, F. Magnis. *Dua Belas Tokoh Etika Abad Ke-20*. Yogyakarta: Kanisius. 2000.

Tahija, Julius. *Melintas Cakrawala*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 1997.

V. Serial

BP Migas. "Aturan Cost Recovery Berubah". *Bulletin BP Migas*. Ed. 45, Juni. 2008: 6.

----- "Iklim Bisnis Migas diantara Hak Angket BBM dan Cost Recovery". *Bulletin BP Migas*. Ed. 47. Juli. 2008: 4-5.

Besmer, Veronica. "The Legal Character of private Codes of Conduct: More Than Just A Pseudo-Formal Gloss Corporate Social Responsibility". *Hastings Business Law Journal*. 2006.

"CSR Tidak Masuk "Cost Recovery". *Kompas*. 25 Juli 2007.

Dickerson, Claire Moore. "How Do Norms and Empathy Affect Corporation Law and Corporate Behaviour? Human Rights: The Emerging Norm of Corporate Social Responsibility". *Tulane University Law Review*. Juni. 2002.

Etcheverry, Raul Anibal. "Corporate Social Responsibility". *Pennsylvania State International Law Review*. 2005: 3.

Friedman, Milton. "A Friedman Doctrine – The Social Responsibility of Business is to increase its profits". *New York Times*, 13 September. 1970: 32.

Hermann, Kristina K. "Corporate Social Responsibility and Sustainable Development: The European Union Initiative As A Case Study". *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2004: 8.

"Kedaulatan Energi 1971 Vs. 2001". *Media Indonesia*. 10 Desember 2009.

Kurtubi. "Pertamina, Tari Pendet, dan Petronas". *Kompas*. 12 September 2009.

- Monsma, David. "Equal Rights, Governance, and the Environment: Integrating Environmental Justice Principles in Corporate Social Responsibility". *Ecology Law Quarterly*. 2006: 13.
- Nugroho, Yanuar. "Tanggung Jawab dan Keberlanjutan". *CSR Review Supporting Responsible & fair Business*. Ed. I tahun I, Desember. 2005: 4.
- "UU Migas Prasyarat Kreditor Asing". *Media Indonesia*. 10 Desember 2009.
- Ostas, Daniel T. "Deconstructing Corporate Social Responsibility: Insights from Legal and Economic Treaty". *American Business Law Journal*. 2001: 2.
- Pitam Daslani. "Dari Masa ke Masa". Investor. 2007.
- Posner, R.A. "Economic Analysis of Law". 4th ed. Boston: Little, Brown, and Company. 1992: 420-421.
- Putri, Suhandari M. "Schema CSR". Kompas. 4 Agustus 2007.
- Serageldin, Ismail. "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital". *Brown Journal of World Affairs*, 1996. Vol.3. No.2.

VI. Makalah / Thesis / Bahan Workshop

- Bachrawi Sanusi. "RUU Migas: Antara Peraturan perundang-undangan dan Bisnis". *Makalah disampaikan dalam Seminar Perspektif 1999*.
- Frederik, Alan. "Prinsip-prinsip Dasar Kontrak Kerja Sama". *Makalah pada Loka Karya Litigasi, Denpasar, 2004*.
- ". "KPS Indonesia: Pendekatan Saat Ini dan Tantangannya". *Makalah disampaikan pada IPA Annual Convention, 2009*. 33.
- Hutapea, Ir RO. "Tanggapan atas RUU Migas 1999". *Makalah disampaikan dalam Seminar Perspektif 1999*.
- Kristianto, Andi. "Kajian Ringkas Mengenai Ketentuan-ketentuan dari Production Sharing Contract (PSC) dalam Kaitannya dengan UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pelaksanannya". Makalah tidak dipublikasikan.1.
- Machmud, T.N. "The Indonesian Oil and Gas Industry: Highlights of Past and Present Contractual Terms". *Makalah dipresentasikan pada Hakim dan Rekan Oil & Gas Workshop pada tanggal 13 Maret 2009*. 3.

- Nazarudin, Prita Riski. "Regulating Indonesia Cost Recovery: Necessary or Unnecessary". *Thesis, Scotland, UK: 2009, University of Aberdeen*. 40.
- Omiyi, Basil. "Corporate Social Responsibility in the Oil and Gas Industry". *International Conference on Corporate Social Responsibility, Abuja Nigera, 6-7 Maret 2007*.
- Panggabean, Alan F. "Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu", *Bahan yang disampaikan pada BP Migas Legal Training tanggal 20 Maret 2009*.
- Purba, Sampe L. "Revenue-Cost Distribution PSC". *Makalah disampaikan pada Seminar Cost Recovery, 10 Agustus 2007*.
- Rongiyati, Sulasi. "Aspek Hukum Pengaturan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas". *Laporan Penelitian tentang Aspek Hukum Pengaturan TJSL dalam UUPT 2007, tahun 2008*. 219.
- Samboja. "Sejarah Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia". *Bahan Kursus Introduction to Petroleum Operations Management (IPOM), PPT-MIGAS, Cepu, Tanpa Tahun*.
- Serageldin, Ismail. "Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey". *Environmentally Sustainable Development Studies on Monographs 5*. Washington DC: World Bank, 1966.
- Simatupang, Dian Puji. "Penyusunan Proposal Penelitian". *Makalah disampaikan pada perkuliahan, Depok, 29 Februari 2008*.
- Sutowo, Ibnu. "Peran Minyak dalam Keamanan Negara". Jakarta, 1970, *sesuai dikutip dalam Pertamina dan New Elnusa, oleh Partowidagdo, 19 September 2008*.
- Tukirman. "Pengaruh perpajakan terhadap penerimaan Negara dari kontrak production sharing Pertamina". *Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Depok, 1998*. 84.
- Utomo, Sutadi Pudji. "Ketentuan Operasi Perminyakan Indonesia", *Understanding PSC. Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008*. 6.
- "Konspirasi Politik Petroleum Agreement", *Understanding PSC. Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008*. 1.
- .. "Konsep Dasar KPS Indonesia". *Understanding PSC. Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008*. 1.

-----.. “Aspek Ekonomi Keuangan KPS Indonesia Understanding PSC”. *Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008.* 3.

-----.. “Basic Cost Structure PSC”. *Understanding PSC, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008.* 1.

-----.. “Petroleum FISCAL Regime”. *Understanding PSC, Sebuah Makalah disampaikan pada Training for Professionals, Bandung, 2008.* 1.

VII. Publikasi Elektronik

Ali Nur Yasin, et. al. “Cost recovery Naik, Produksi Harus Naik”. 10 Maret 2010. <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/07/30/brk,20070730-104590,id.html>.

Baker, Mallen. “CSR Articles, Arguments Against Corporate Social Responsibility”. <<http://mallenbaker.net/csr/CSRfiles/against.html>>

“BPK: Tata Ulang Klausul Kontrak Kerja Sama Migas”.
4 Oktober 2009.
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17257&cl=Berita>>.

BPK. “Investigasi atas 11 Kontraktor KPS yang Diharapkan Selesai Pada Februari 2007”. 2 Maret 2010.
<http://www.bpk.go.id/berita_content.php?lang=id&nid=528>.

BPK. “Laporan Investigasi BPK”. 3 Maret 2010. <http://www.bpk.go.id/doc/hopsem/2007i/disc1/pdf_ikhtisar/Bagian3/Bab_1.pdf>

BP Migas. Pedoman Tata Kerja Nomor 017/PTK/III/2005 tentang Pengembangan Masyarakat.. 30 Maret 2010.
<http://www.bpmigas.com/depan_content.asp?isi=regulasi&a=6>.

“Community Development Tidak Pantas di-Cost Recovery!”. 2 April 2010.
<<http://www.id-petroleumwatch.org/2007/08/07/community-development-tidak-pantas-di-cost-recovery/>>.

Daniel Kohar & William Deertz. “Update on PSC Cost Recovery (Regulation No. 22/2008)”. *PricewaterhouseCoopers Indonesia*. 2 April 2010.
<https://www.pwc.com/en_ID/id/energy-utilities-mining-newsflash/assets/EUMNewsFlash32.pdf>.

Daniri, Mas Achmad. “Standarisasi Tanggung Jawab Sosial Perusahaan”. 18 Maret 2010. <<http://www.pkblbumn.go.id>>.

- , “CSR Based on ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility”. 20 Maret 2010. <[www.madani-ri.com/.../CSR based on ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility.pdf](http://www.madani-ri.com/.../CSR_based_on_ISO_26000_Guidance_Standard_on_Social_Responsibility.pdf)>.
- “Kebingungan BPMIGAS Soal CSR”. 4 Oktober 2009. <<http://www.csrindonesia.com/editorialdetail.php?id=53>>.
- “Mahkamah Konstitusi Tak Cabut UU Migas”. 4 Oktober 2009. <<http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2004/12/21/brk,20041221-17,id.html>>.
- “MESDM: Cost Recovery Gampang-Gampang Susah”. 3 Maret 2010. <<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2538-mesdm-cost-recovery-gampang-gampang-susah.html>>.
- “MESDM: Cost Recovery Gampang-Gampang Susah”. 5 Oktober 2009. <<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2538-mesdm-cost-recovery-gampang-gampang-susah.html>>.
- Partowidagdo, Widjajono. *Pertamina and New Elnusa*. 7 Maret 2009. <<http://indonesiaenergywatch.com/kolom-prof-widjajono-patowidagdo/pertamina-dan-elnusa-baru.html>>.
- “Pemerintah Pertahankan Kontrak Bagi Hasil, Negara Tetap Kuasai Sumber Migas”. *Harian Investor Daily*. 6 Agustus 2008. <<http://www.tekmira.esdm.go.id/currentissues/?p=826>>.
- “Putusan MK: Perusahaan Harus Tetap Jalankan CSR”. 20 Maret 2010. <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21724/perusahaan-tetap-harus-jalankan-csr>>.
- “Realigning Oil Cost Recovery”. *The Jakarta Post*. 10 Maret 2009. <<http://www.thejakartapost.com/news/2009/05/29/realigning-oil-cost-recovery.html>>.
- “Revisi UU Migas dan Bubarkan BP Migas”. 12 Maret 2010. <<http://www.setabur.org/amandemen-uu-migas/205-revisi-uu-migas-dan-bubarkan-bp-migas-.html>>.
- Sukarmi. “Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) dan Iklim Penanaman Modal di Indonesia”. 29 Maret 2010. <<http://www.legalitas.org>>.
- Suharto, Edi. “Menggagas Standar Audit Program CSR”. 12 November 2009. <<http://pkbl.bumn.go.id/file/CSRAudit-edi%20suharto.pdf>>. Rudito, Bambang. “Audit Sosial”, 1 April 2010. <<http://www.rumahbuku.net/shop/detail/audit-sosial.html>>.

“Upaya Mengatasi Tantangan”. 5 Oktober 2009.

<http://www.bpmigas.com/dokumen/laporan-bpmigas/2007/bab3-3.htm>.

VIII. Wawancara

BP Migas bagian *Cost Recovery*. Personal interview. 5 April. 2010.