

BAB 3

KONTRAK KERJA SAMA MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA

3.1 Landasan Hukum Kontrak Kerja Sama Minyak Dan gas Bumi

3.1.1 Indische Mijn Wet

Sejarah industri perminyakan di Indonesia dimulai sejak zaman penjajahan Belanda. Kegiatan eksplorasi minyak di Indonesia sudah dimulai pada tahun 1871 oleh Jan Reerink. Produksi komersial pertama dimulai tahun 1885 di daerah Langkat, Sumatera Utara oleh Aeilko Jans Zijlker.⁵⁵

Walaupun demikian, landasan hukum kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi baru muncul pada tahun 1899 ketika *Indische Mijn Wet* diundangkan dalam *Staatblad* No. 124, 1899 yang kemudian diikuti oleh *Wet Ordonantie* (*Staatblad* No. 38, 1930) dan beberapa peraturan lainnya. *Indische Mijn Wet* pada mulanya hanya mengatur kegiatan eksplorasi⁵⁶ dan eksploitasi⁵⁷ pertambangan oleh swasta, namun pada tahun 1910, *Indische Mijn Wet* 1899 ini diubah dengan memberikan wewenang kepada Pemerintah (Hindia Belanda) untuk dapat ikut serta dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan baik dengan mengusahakan sendiri atau dengan bekerja sama dengan pihak lain.

Bentuk perjanjian kerja sama pengelolaan pertambangan menurut *Indische Mijn Wet* adalah berbentuk Konsesi (*Conssesion*)⁵⁸.

⁵⁵ Simamora, *op. cit.*, hal. 82.

⁵⁶ 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. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 8.

⁵⁷ 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. *Ibid*, Bulir 9.

Indische Mijn Wet berlaku sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 Lembaran Negara No. 133 Tahun 1960.

3.1.2 Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960

Indische Mijn Wet tetap berlaku kurang lebih 15 (lima belas) tahun setelah kemerdekaan Indonesia, sedangkan peraturan ini dipahami tidak sesuai dengan filosofi dan ketentuan UUD 1945, khususnya Pasal 33. Oleh karena itu lahirnya UU No. 44 Prp Tahun 1960 dapat dianggap sebagai tonggak penting dalam sejarah perkembangan hukum pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia.⁵⁹

Dalam Pasal 3 UU No. 44 Prp Tahun 1960 diamanatkan bahwa perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi hanya diselenggarakan oleh Negara dan selanjutnya Negara menyerahkan pelaksanaan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi tersebut kepada Perusahaan Milik Negara. Untuk maksud tersebut, maka dibentukkan tiga Perusahaan Negara yaitu PN PERTAMINA, PN PERMINA dan PERMIGAN.

Dengan berlandaskan UU No. 44 Prp Tahun 1960 tersebut, Pemerintah Indonesia melakukan renegotiasi dengan perusahaan-perusahaan asing/swasta pemegang konsesi yang masih berlaku, yang sebelumnya telah diberikan pada zaman berlakunya *Indische Mijn Wet*. Hasil dari renegotiasi tersebut adalah Kontrak Konsesi Caltex diubah menjadi Kontrak Karya antara PN PERTAMINA dengan Caltex, Kontrak Konsesi Shell diubah menjadi Kontrak Karya antara PN PERMIGAN dengan Shell dan Kontrak Konsesi Stanvac diubah menjadi Kontrak Karya antara PN PERMINA dengan Stanvac. Ketiga perubahan kontrak tersebut disahkan dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1963 Lembaran Negara No. 110 Tahun 1963.

⁵⁸ Pengertian mengenai Konsesi akan dibahas lebih detail dalam sub bab B, Bab II ini.

⁵⁹ Simamora, *op. cit.*, hal. 83.

Dari pemantauan dan evaluasi kinerja Kontrak Karya, secara umum, bentuk Kontrak Karya⁶⁰ dan pengaturannya berdasarkan UU No. 44 Prp Tahun 1960 belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat Indonesia dan perlu adanya pembenahan dan peningkatan kinerja Perusahaan Negara.

Dalam perkembangannya pada tahun 1965 PN PERMIGAN dibubarkan, dan selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1968, PN PERTAMINA dan PN PERMINA digabungkan menjadi satu dengan nama Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (PN PERTAMINA).

PN PERTAMINA sebagai satu-satunya Perusahaan Negara yang ditugaskan untuk mengurus dan melaksanakan semua kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia. Untuk menjamin kelancaran perkembangan usaha, maka dipandang perlu untuk memberikan landasan kerja yang lebih kokoh dan normatif kepada PN PERTAMINA dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 dan PN PERTAMINA berubah nama menjadi Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA).

3.1.3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1971

Untuk memberikan landasan hukum yang kuat dan pasti atas pendirian PERTAMINA, maka dikeluarkanlah Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) yang diundangkan dalam Lembaran Negara No. 76 Tahun 1971.

Prinsip-prinsip dasar yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 adalah sebagai berikut:

- a. PERTAMINA didirikan untuk menjalankan pengusahaan minyak dan gas bumi yang meliputi kegiatan eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan

⁶⁰ Pengertian mengenai Kontrak Karya akan dibahas lebih detail dalam sub bab B, Bab II ini.

- pengolahan, pengangkutan dan penjualan dan bidang-bidang lain sepanjang masih ada hubungannya dengan pertambangan minyak dan gas bumi;
- b. Untuk maksud tersebut di atas, kepada PERTAMINA diberikan kuasa pertambangan atas seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia, sepanjang mengenai pertambangan minyak dan gas bumi;
 - c. Dengan pertimbangan tertentu, PERTAMINA dapat bekerja sama dengan pihak lain dalam menjalankan perusahaan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan minyak dan gas bumi dalam bentuk Kontrak Production Sharing;
 - d. Diaturnya struktur perusahaan, permodalan, kepengurusan dan pembukuan sedemikian rupa sehingga dapat menjamin penyelenggaraan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi sesuai dengan semangat perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa kewenangan yang diberikan kepada PERTAMINA sangat luas. Kewenangan tersebut tidak lain dimaksudkan untuk optimalnya kinerja PERTAMINA dalam mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945 yaitu memanfaatkan kekayaan alam, minyak dan gas bumi, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Keberadaan PERTAMINA berdasarkan UU No. 8 Tahun 1971 cukup lama, sampai terjadinya krisis ekonomi global yang juga menimpa Indonesia pada tahun 1997. Ketidakberdayaan Indonesia menangani krisis tersebut sendiri membawa masuknya pengaruh asing, dimana Indonesia harus melakukan kompromi dengan pihak asing termasuk di sektor minyak dan gas bumi. Pemerintah akhirnya mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang dianggap sebagai implementasi restrukturisasi energi di sektor minyak dan gas bumi.

3.1.4 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 pada tanggal 23 November 2001 yang diundangkan dalam Lembaran Negara No. 136 Tahun 2001, terdapat beberapa perubahan yang perlu diperhatikan sehubungan dengan pelaksanaan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia, antara lain:⁶¹

- a. Dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun, PERTAMINA dialihkan bentuknya menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Berdasarkan Akta Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) PT PERTAMINA No. 20 Tahun 2003 tanggal 17 September 2003 yang dibuat di hadapan Lenny Janis Ishak, SH., Notaris di Jakarta, PERTAMINA telah berubah bentuk menjadi PT PERTAMINA (PERSERO);
- b. PERTAMINA tetap melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan perusahaan kontraktor Eksplorasi dan Eksploitasi termasuk Kontraktor Kontrak Bagi Hasil sampai terbentuknya Badan Pelaksana. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 Tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, maka Badan Pengelola Kegiatan Usaha Hulu (BPMIGAS) sebagai Badan Pelaksana yang dibentuk Pemerintah, mengambil alih peran Pertamina di sektor hulu.⁶² Sejak terbentuknya BPMIGAS, kebijakan monopoli yang diberikan kepada PERTAMINA yaitu sebagai pemain dan regulator di bidang usaha hulu, dengan sendirinya hapus dan peran regulator diserahkan kepada BPMIGAS. BPMIGAS bertugas untuk melakukan pengendalian dalam kegiatan usaha hulu migas berdasarkan kontrak kerja sama yang ditandatangani BPMIGAS dengan kontraktor.⁶³ Selain sebagai pengendali, BPMIGAS juga berperan

⁶¹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Minyak Dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152, Pasal 61 dan 63.

⁶² Sektor Hulu adalah sektor yang kegiatan usahanya berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 7.

- sebagai pengawas pelaksanaan Kontrak Kerja Sama (KKS) yang ditandatangani antara BPMIGAS dan kontraktor atas wilayah kerja yang ada.
- c. Pada saat terbentuknya Persero sebagai pengganti PERTAMINA, badan usaha milik negara tersebut wajib mengadakan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana untuk melanjutkan eksplorasi dan eksploitasi pada bekas Wilayah Kuasa Pertambangan PERTAMINA dan dianggap telah mendapatkan izin usaha yang diperlukan untuk usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga. Peran PERTAMINA sebagai regulator dulunya yang dialihkan kepada BPMIGAS dan dituangkan dalam Kontrak Kerja Sama tersebut, sehingga seluruh kontraktor yang telah menandatangani Kontrak Bagi Hasil dengan PERTAMINA berdasarkan UU No. 8 Tahun 1971, dialihkan menjadi Kontrak Kerja Sama (KKS) dengan BPMIGAS, termasuk PT PERTAMINA (PERSERO), dimana berdasarkan UU No. 22 Tahun 2001 hanya memiliki peran sebagai pemain saja;
 - d. Dengan terbentuknya Badan Pelaksana, semua hak dan kewajiban dan akibat yang timbul dari Kontrak Bagi Hasil (PSC) antara PERTAMINA dan pihak lain beralih kepada Badan Pelaksana;
 - e. Dengan terbentuknya Badan Pelaksana, kontrak lain yang berkaitan dengan kontrak sebagaimana dimaksud pada butir 4 di atas antara PERTAMINA dan pihak lain, beralih kepada Badan Pelaksana;
 - f. Pelaksanaan perundingan atau negosiasi antara PERTAMINA dan pihak lain dalam rangka kerja sama eksplorasi dan eksploitasi beralih pelaksanaannya kepada Menteri Energi Sumber Daya Mineral.

Adapun prinsip-prinsip yang mendasar dari perusahaan minyak dan gas bumi di Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 2001, pada dasarnya hampir sama dengan UU No. 8 Tahun 1971 yaitu:

- a. Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. Pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana/BPMIGAS;
- c. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung kontraktor;

⁶³ Indonesia, UU No. 22 Tahun 2001, *op. cit.*, ps. 61 b.

- d. Yang dapat melakukan kegiatan usaha hulu adalah badan usaha⁶⁴ yang terdiri dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, usaha kecil serta badan usaha swasta, dan bentuk usaha tetap⁶⁵;
- e. Kontraktor yang melakukan kegiatan usaha hulu dilarang melakukan kegiatan usaha hilir⁶⁶;
- f. Setiap Kontraktor hanya diberikan 1 (satu) wilayah kerja⁶⁷, apabila Kontraktor tetap mengusahakan beberapa wilayah kerja, harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap wilayah kerja.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 63 butir c UU No. 22 Tahun 2001 disebutkan bahwa semua kontrak PSC dan kontrak lain yang berkaitan dengan kontrak PSC dinyatakan tetap berlaku sampai dengan berakhirnya kontrak yang bersangkutan. Termasuk kontrak JOB, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya masing-masing kontrak JOB.

3.2 Bentuk-Bentuk Kontrak Kerja Sama Minyak Dan Gas Bumi, Prinsip-Prinsip Serta Perbedaannya

Pada prinsipnya, bentuk-bentuk perjanjian pengusahaan pertambangan migas yang ada di dunia apabila dilihat dari aspek hubungan kontraktual dan kepemilikan sumber daya mineral sebenarnya terdiri dari dua model perjanjian

⁶⁴ 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. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 17.

⁶⁵ 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. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 18.

⁶⁶ Kegiatan Usaha Hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan/atau niaga. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 10.

⁶⁷ Wilayah Kerja adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi. UU No. 22 Tahun 2001, Pasal 1, Butir 16.

yaitu bersifat konsesional (didasarkan pada ijin konsesi) dan bersifat kontraktual.⁶⁸

Perjanjian yang bersifat konsesional artinya pemegang konsesi bukan merupakan kontraktor dari negara dalam mengusahakan pertambangan minyak dan gas bumi, tetapi menjalankan sendiri hak pertambangan minyak dan gas bumi dan menguasai hasil produksinya berdasarkan konsesi (izin) yang diperolehnya.

Sedangkan yang bersifat kontraktual yaitu perusahaan penandatanganan perjanjian merupakan kontraktor dari negara atau perusahaan negara yang menjalankan usaha pertambangan minyak dan gas bumi menurut perjanjian yang ditandatangani di bawah kontrol negara atau perusahaan negara. Status kontraktor tersebut membawa konsekuensi bahwa hasil produksi tetap berada pada negara.

Perbedaan tersebut terjadi karena adanya dua konsep hukum yang berbeda mengenai kepemilikan sumber daya mineral, yaitu dalam konsep hukum *Anglo-Saxon*, contohnya Amerika Serikat, dimana individu dimungkinkan untuk memiliki hak atas sumber daya mineral yang terkandung di bawah tanah yang dimilikinya dan di sisi lain konsep hukum Eropa Kontinental yang meletakkan hak sumber daya mineral ada pada negara terlepas dari penguasaan atau kepemilikan individu atas tanah di permukaannya.⁶⁹

Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental dan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak mengenal bentuk perjanjian yang bersifat konsesional karena seluruh hak atas sumber daya mineral khususnya minyak dan gas bumi dikuasai oleh Negara. Oleh karena itu, Kontrak Konsesi yang pernah berlaku di Indonesia pada saat diberlakukannya *Indische Mijn Wet* dirasakan tidak sesuai dengan filosofi dan ketentuan UUD 1945, khususnya Pasal 33.

⁶⁸ Rudioro Rochmat, *Contractual Arrangements in Oil and Gas Mining Enterprises in Indonesia* (Alphen aan den Rijn: Sijthoof & Noordhoof, 1981), hal. 16.

⁶⁹ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000), hal. 38.

Di Indonesia dikenal beberapa bentuk perjanjian pengusahaan minyak dan gas bumi, yang sebenarnya tidak berbeda jauh dari perjanjian-perjanjian pengusahaan minyak dan gas bumi yang ada di dunia, sebagai berikut.⁷⁰

- 3.2.1 Konsesi (*Consession*);
- 3.2.2 Kontrak Karya (*Contract of Work*);
- 3.2.3 Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*);
- 3.2.4 Kontrak Jasa Resiko (*Risk Service Contract*);
- 3.2.5 Kontrak Jasa (*Service Contract*);
- 3.2.6 Usaha Patungan (*Joint Venture*)

3.2.1 Konsesi (*Consession*)

Merupakan suatu perjanjian antara suatu negara pemilik atau pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi dengan kontraktor, dimana kontraktor akan mendapatkan hak untuk melakukan eksplorasi, dan jika berhasil, dilanjutkan dengan melakukan produksi serta memasarkan minyak dan gas bumi dengan tanpa melibatkan negara pemberi konsesi dalam manajemen operasinya.⁷¹ Hak-hak tersebut diperoleh sebagai imbalan dari pemenuhan kewajiban atas semua pembayaran yang dilakukan kontraktor (tidak hanya terbatas pada royalti, bonus dan pajak). Konsesi dapat diartikan sebagai izin atau lisensi untuk menjalankan usaha pertambangan minyak dan gas bumi yang diberikan oleh negara kepada kontraktor dengan pemenuhan kewajiban tertentu.

Dalam menjalankan hak konsesinya, kontraktor mempunyai kewenangan manajemen penuh dan minyak yang dihasilkan sepenuhnya menjadi milik kontraktor karena pembayaran royalti sudah dianggap sebagai pembayaran atas minyak yang dihasilkan kepada pemilik. Konsekuensinya tentu pemerintah tidak

⁷⁰ Ann Soekatrie Sosrokoesoemo S., *Pelaksanaan Ketentuan Pasal 33 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Bidang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Segi-Segi Hukum Pengusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Pengusahaan Sumber Daya Panas Bumi* (Jakarta: Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi, 1984).

⁷¹ *Ibid.*

mempunyai akses dan kemampuan untuk menentukan harga jual dan ketersediaan minyak di dalam negeri atas minyak yang dihasilkan.

Konsesi merupakan bentuk paling tua dan paling banyak digunakan di dunia dan diterapkan kurang lebih di 121 negara, antara lain Inggris, Norwegia, Thailand, Amerika Serikat, Australia dan beberapa negara Timur Tengah.⁷²

Adapun yang menjadi ciri-ciri utama dari perjanjian Konsesi adalah sebagai berikut:⁷³

- a. Kontraktor akan bertindak sebagai operator sekaligus bertanggung jawab atas manajemen operasi;
- b. Kepemilikan minyak dan gas bumi yang dihasilkan berada di tangan kontraktor;
- c. Kepemilikan aset berada di tangan kontraktor dengan batasan tertentu;
- d. Negara mendapatkan pembagian dari pembayaran royalti, dan;
- e. Pajak penghasilan dikenakan atas keuntungan bersih (net profit).

3.2.2 Kontrak Karya (*Contract of Work*)

Kontrak Karya pada prinsipnya adalah suatu perjanjian yang mengatur tentang pembagian keuntungan/pendapatan (*profit/income sharing agreement*),⁷⁴ atau dengan kata lain benang merah dari Kontrak Karya adalah bagaimana keuntungan dibagi antara para pihak. Oleh karena itu, dalam Kontrak Karya, manajemen berada di tangan kontraktor dan kepemilikan aset berada di tangan kontraktor sampai aset tersebut sepenuhnya terdepresiasi (sampai berakhirnya masa penyusutan). Sedangkan kepemilikan minyak dan gas bumi yang dihasilkan pada prinsipnya berada di tangan negara yang dalam hal ini diwakili oleh perusahaan negara.

⁷² *World Petroleum Arrangement*, Volume II, (New York: Barrows Company, 1993), hal. 781.

⁷³ Simamora, *op. cit.*, hal. 58.

⁷⁴ Rochmat, *op. cit.*, hal. 16.

Dalam menjalankan operasi, kontraktor berkewajiban untuk mendanai semua kegiatan eksplorasi dan pengembangan serta pemasaran, biaya-biaya mana yang nantinya akan dikembalikan dari hasil produksi. Untuk menjamin ketersediaan minyak dan gas bumi untuk konsumsi dalam negeri, kontraktor diwajibkan untuk memberikan pembayaran dalam bentuk minyak dan gas bumi (*in kind*) yang diberikan secara pro rata sampai dengan 25% dari produksi tahunan. Masa laku Kontrak Karya adalah 30 tahun dengan areal yang relatif sangat luas.⁷⁵

Prinsip-prinsip dasar Kontrak Karya adalah sebagai berikut:⁷⁶

- a. Manajemen ada di tangan kontraktor.
- b. Semua peralatan yang dibeli kontraktor tetap menjadi milik kontraktor sampai berakhirnya masa penyusutan.
- c. Pembagian hasil didasarkan pada hasil penjualan minyak dan gas bumi dengan perbandingan 60% untuk negara dan 40% untuk kontraktor setelah terlebih dahulu dikurangi biaya-biaya.
- d. Kepemilikan atas minyak dan gas bumi yang dihasilkan berada di tangan negara.
- e. Kontrak Karya mulai berlaku setelah disahkan dengan Undang-Undang.

3.2.3 Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*)

Kontrak Bagi Hasil atau yang dikenal juga dengan *Production Sharing Contract* (PSC) merupakan model yang dikembangkan dari konsep perjanjian bagi hasil yang dikenal dalam hukum adat Indonesia, yang telah dikodifikasikan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 lembaran Negara No. 1934 Tahun 1960.

Menurut UU tersebut, pengertian perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam hal ini disebut "penggarap" berdasarkan perjanjian mana diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk

⁷⁵ Simamora, *op. cit.*, hal. 86.

⁷⁶ *Ibid.*

menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasil antara kedua belah pihak.⁷⁷

Konsep di atas kemudian dikembangkan menjadi Kontrak Bagi Hasil untuk usaha pertambangan minyak dan gas bumi. PSC pertama kali diterapkan di Indonesia pada tahun 1966.

Terdapat beberapa ciri utama dalam PSC, yaitu:⁷⁸

- a. Manajemen ada di tangan negara (perusahaan negara)
Dalam bentuk PSC, negara umumnya diwakili oleh perusahaan negara misalnya di Indonesia, PERTAMINA. Manajemen di tangan negara artinya negara ikut serta dan mengawasi jalannya operasi secara aktif dengan tetap memberikan kewenangan kepada kontraktor untuk bertindak sebagai operator dan menjalankan operasi di bawah pengawasannya.
- b. Penggantian biaya operasi (*operating cost recovery*)
Adanya penggantian biaya operasi yang telah dikeluarkan oleh kontraktor dalam PSC mengandung makna bahwa kontraktor mempunyai kewajiban untuk menangani terlebih dahulu biaya operasi yang diperlukan, yang kemudian diganti kembali dari hasil penjualan atau dengan mengambil bagian dari minyak dan gas bumi yang dihasilkan.
- c. Pembagian hasil produksi (*production split*)
Pembagian hasil produksi setelah dikurangi biaya operasi dan kewajiban lainnya merupakan keuntungan yang diperoleh oleh kontraktor dan pemasukan dari sisi negara.
- d. Pajak
Yang dimaksud di sini dengan pajak adalah semua pajak yang oleh ketentuan hukum dikenakan atas kegiatan operasi kontraktor di suatu negara tertentu, terutama pajak penghasilan perusahaan.
- e. Kepemilikan aset ada pada negara

⁷⁷ Simamora, *op. cit.*, hal. 59.

⁷⁸ *Ibid*, hal. 60-65.

Semua peralatan yang diperlukan untuk pelaksanaan operasi menjadi milik negara/perusahaan negara segera setelah dibeli atau setelah depresiasi (sampai berakhirnya masa penyusutan).

Struktur dan prinsip-prinsip dasar PSC memang dirancang sedemikian rupa untuk mengatasi permasalahan keterbatasan modal, teknologi dan sumber daya manusia yang dihadapi oleh PERTAMINA khususnya dalam menjalankan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan minyak dan gas bumi.

Mengingat perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi merupakan bisnis yang memerlukan modal besar dan mengandung risiko yang tinggi, dengan keterbatasan yang dimiliki PERTAMINA, PERTAMINA dapat bekerja sama dengan pihak lain dalam bentuk PSC.

Adapun prinsip-prinsip dasar PSC Indonesia adalah sebagai berikut:⁷⁹

- a. PERTAMINA bertanggung jawab atas manajemen operasi. Terdapat dua dimensi hubungan antara PERTAMINA dan kontraktornya yaitu hubungan manajemen dan hubungan kemitraan yang pelaksanaannya berjalan secara simultan. Itu berarti konsep pasif dalam Kontrak Karya telah ditinggalkan. PSC menuntut peran aktif negara dalam hal ini diwakili oleh PERTAMINA.⁸⁰
- b. Kontraktor menyediakan seluruh dana dan teknologi yang dibutuhkan dalam operasi perminyakan.
- c. Kontraktor menanggung biaya dan risiko operasi. Sejalan dengan prinsip kedua di atas, dana dan teknologi yang ditanam oleh kontraktor seluruhnya merupakan risiko yang harus ditanggungnya karena kontraktor baru akan mendapatkan penggantian kembali biaya-biaya operasi yang telah dikeluarkan dari hasil produksi. Dengan kata lain, jika tidak ada produksi, dana dan teknologi yang telah ditanam tidak akan kembali. Prinsip kedua dan ketiga ini merupakan terobosan untuk mengatasi permasalahan permodalan, teknologi

⁷⁹ *Ibid*, hal. 93-99.

⁸⁰ Robert Fabrikant, *Production Sharing Contracts in Indonesia Petroleum Industry*, Harvard International Law Journal, Volume 16, 1975, hal. 316-317.

dan sumber daya manusia yang merupakan masalah utama Negara/PERTAMINA.

- d. Kontraktor akan memperoleh kembali seluruh biaya operasi setelah produksi komersial (ada penggantian biaya operasi/*cost recovery*). Penggantian biaya operasi dilakukan setelah sebelumnya sebagian hasil produksi, sekitar 15-20% dari hasil produksi diambil terlebih dahulu oleh para pihak sesuai dengan persentase bagi hasil dalam PSC atau dikenal dengan istilah *First Tranche Petroleum (FTP)*.
- e. Hasil produksi setelah dikurangi biaya operasi dibagi antara negara dan kontraktor dengan pembagian umumnya 85% untuk negara dan 15% untuk kontraktor untuk hasil produksi minyak dan 65% untuk negara dan 35% untuk kontraktor untuk hasil produksi gas bumi. Prosentase pembagian tersebut adalah angka akhir setelah dipotong pajak dan pengembalian biaya operasi. Prosentase pembagian hasil tersebut bervariasi sesuai adanya paket-paket insentif yang dikeluarkan oleh PERTAMINA untuk menarik investor menanamkan modalnya di daerah terpencil atau yang mempunyai tingkat kesulitan teknis di atas rata-rata atau karena alasan ekonomis lainnya seperti kelesuan investasi, pertimbangan pajak dan sebagainya.
- f. Jangka waktu PSC adalah 30 tahun, sudah termasuk jangka waktu eksplorasi selama 6-10 tahun.
- g. Kontraktor wajib menyisihkan/mengembalikan sebagian wilayah kerjanya kepada negara (*relinquishment*). Pengembalian sebagian wilayah kerja ini dimaksudkan untuk optimalisasi pemanfaatan wilayah kerja pertambangan minyak dan gas bumi. Wilayah kerja yang sudah dikembalikan ke negara biasanya akan dibuka kembali dengan lelang terbuka.
- h. Seluruh barang operasi atau peralatan yang dibeli kontraktor menjadi milik PERTAMINA setelah tiba di wilayah pabean Indonesia.
- i. Kepemilikan atas minyak yang dihasilkan berada di tangan negara dan beralih di *point of export*. *Point of export* merupakan titik/tempat serah terima kepada pembeli dan biasanya disepakati terlebih dahulu antara PERTAMINA dan kontraktor.

- j. Kontraktor wajib membayar pajak penghasilan secara langsung kepada Pemerintah Indonesia. Ketentuan perpajakan yang berlaku dalam hal ini adalah hukum pajak Indonesia dan tentu saja dengan tetap memperhatikan *tax treaty* antara Indonesia dan negara kontraktor.
- k. Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan minyak dan gas dalam negeri atau *Domestic Mobilisation Obligation (DMO)* secara proporsional.
- l. PSC efektif setelah adanya persetujuan Presiden, tanpa harus mendapatkan persetujuan lebih lanjut dari DPR sebagaimana dalam Kontrak Karya.

3.2.4 Kontrak Jasa Risiko (*Risk Services Contract*)

Ciri utama dari Kontrak Jasa Risiko adalah mengenai kompensasi kepada kontraktor yaitu diberikan dalam bentuk tunai, bukan dalam bentuk minyak dan gas bumi (walaupun dimungkinkan juga untuk membeli minyak dan gas bumi dari hasil produksi dengan harga pasar yang berlaku).⁸¹

Kontrak Jasa Risiko dapat diartikan sebagai perjanjian antara negara pemilik atau pemegang kuasa pertambangan dengan kontraktor untuk menjalankan usaha pertambangan minyak dan gas bumi atas risiko dan biaya kontraktor, untuk mana kontraktor akan mendapatkan kompensasi dalam bentuk tunai jika minyak dan gas bumi berhasil diproduksi, dan jika minyak dan gas bumi tidak ditemukan maka perjanjian putus dengan sendirinya. Yang dimaksud dengan risiko adalah risiko eksplorasi.

Adapun ciri-ciri khusus Kontrak Jasa Risiko adalah:⁸²

- a. Manajemen ada di tangan negara, kontraktor hanya bertindak sebagai operator;
- b. Minyak dan gas bumi yang dihasilkan milik negara dan hak memasarkannya ada pada negara;

⁸¹ Ibid, hal. 65.

⁸² Ibid, hal. 66-67.

- c. Pembayaran kompensasi kepada kontraktor dalam bentuk tunai. Variasinya dapat saja pembayaran dilakukan dalam bentuk hasil produksi (*in kind*);
- d. Pajak penghasilan dikenakan atas penghasilan jasa bukan dikaitkan pada produksi;
- e. Aset menjadi milik negara setelah masa laku kontrak selesai. Dengan berakhirnya perjanjian, berarti kontraktor telah mendapatkan imbalan dan penggantian atas seluruh aset yang dibelinya – jika berhasil produksi, sedangkan dalam hal gagal berproduksi, di situlah arti risiko yang diperjanjikan.

3.2.5 Kontrak Jasa (*Service Contract*)

Kontrak jasa dapat diartikan sebagai kontrak yang berkaitan dalam pemberian jasa-jasa teknik, keuangan dan keekonomian dan sebagainya.⁸³ Contoh kontrak jasa adalah Kontrak Bantuan Teknis (*Technical Assistance Contract*) yang digunakan dalam hal negara mempunyai cadangan telah terbukti dan membutuhkan bantuan manajemen, operasional, pemasaran atau keahlian teknis asing untuk mempertahankan atau meningkatkan produksi. Dengan kata lain, kontraktor hanya meneruskan operasi produksi yang sudah berjalan. Faktor risiko eksplorasi merupakan faktor pembeda kontrak jasa risiko dengan kontrak jasa.

Dalam prakteknya di Indonesia, Kontrak Bantuan Teknis/TAC dibangun dengan memakai prinsip yang ada dalam PSC dengan beberapa modifikasi. Ide dasar dari TAC adalah memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk pengembangan lapangan-lapangan marginal di wilayah kerja PERTAMINA dikarenakan PERTAMINA mempunyai keterbatasan untuk melaksanakan pengembangan.

⁸³ Ibid, hal 102.

Prinsip-prinsip dasar TAC adalah sebagai berikut:⁸⁴

- a. Berbeda dengan PSC yang meliputi kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, TAC hanya mencakup kegiatan eksploitasi atau pengembangan saja. Kontraktor diwajibkan untuk melakukan kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan produksi dari tingkat sebelumnya atau dikenal dengan istilah *Enhanced Oil Recovery* (EOR).
- b. Penggantian biaya operasi sebesar maksimum 65% dari minyak dan gas bumi yang dihasilkan.
- c. TAC tidak mengenal *First Tranche Petroleum* (FTP) atau penggantian biaya operasi dari sebagian hasil produksi di awal, sebagaimana dikenal dalam PSC.
- d. Jangka waktu TAC ini diberikan dengan menyesuaikan jangka waktu PSC. Jika sampai akhir tahun keempat produksi komersial belum dapat dipastikan akan ada produksi komersial, maka TAC putus dengan sendirinya.
- e. Sejalan dengan prinsip-prinsip di atas, *firm commitment* dari kontraktor dalam bentuk rencana kerja dan anggaran hanya untuk jangka waktu 4 tahun pertama yang dirancang untuk program pengembangan, bukan eksplorasi seperti di PSC.
- f. Dalam TAC tidak dikenal penyisihan/penyerahan kembali sebagian wilayah kerja karena wilayah kerja yang dikelola oleh kontraktor adalah wilayah kerja PERTAMINA.
- g. Prinsip kepemilikan peralatan dan aset sama seperti di PSC, akan tetapi pada kontraktor diberikan hak pengawasan atas aset-aset tersebut dan berkewajiban memeliharanya sepanjang masa laku perjanjian.

3.2.6 Usaha Patungan

Usaha patungan dalam bisnis migas merupakan pengembangan dari konsep PSC.⁸⁵ Negara, baik secara langsung maupun melalui perusahaan negara, turut menyertakan modalnya menurut ketentuan dan persyaratan perjanjian. Negara akan mendapatkan bagian dari produksi sebesar modal yang dimilikinya ditambah

⁸⁴ Ibid, hal. 102-104.

⁸⁵ Ibid, hal. 104.

dengan perolehan negara lainnya sebagaimana diatur dalam perjanjian yang mendasarinya. Dengan kata lain negara mendapatkan hasil dari dua sumber. Namun di sisi lain, negara juga mempunyai kewajiban untuk menyertakan modal atau menanggung biaya operasi dan risiko sebesar penyertaan modal/kepemilikan sahamnya.

Pertimbangan yang mendasari dipilihnya bentuk usaha patungan, antara lain:

- a. Besarnya ukuran proyek. Dengan usaha patungan diharapkan kemampuan pendanaan akan meningkat;
- b. Untuk membagi risiko di antara para pihak;
- c. Perlunya teknologi tertentu yang masih belum dikuasai oleh pihak yang memulai;
- d. Adanya keinginan beberapa perusahaan besar dunia untuk mendiversifikasi sumber daya mereka sebagai antisipasi kegagalan di tempat lain.⁸⁶

Penyertaan modal/kepemilikan saham negara dalam usaha patungan dapat diperoleh dengan cara nasionalisasi, atau mengambil alih keseluruhan aset kontraktor menjadi aset negara. Kedua cara ini dijalankan setelah kontraktor melakukan kegiatannya dan untuk itu tentunya harus ada kompensasi yang diberikan sesuai dengan hukum internasional dan kesepakatan para pihak.⁸⁷ Cara ketiga adalah dengan membuat perjanjian sedemikian rupa sejak dari awal dimana pembagian penyertaan modal dan kepemilikan saham dilakukan dengan sukarela atas pertimbangan bisnis, contohnya perjanjian dengan Esso di Natuna.

Usaha patungan dapat dilakukan paling tidak dengan tiga cara⁸⁸, yaitu:

- a. Negara atau perusahaan negara dan kontraktor membentuk satu perusahaan baru dengan pembagian penyertaan modal tertentu. Bentuk usaha patungan seperti ini biasa disebut *equity joint venture*, maksudnya modal yang

⁸⁶ Samir Mankabady, *Gas Law: An Essential Study on the Natural Gas Market* (London: Petroleum Economist Ltd., 1993), hal. 20.

⁸⁷ *General Assembly Resolution of 1962 on Permanent Sovereignty Over Natural Resources*, Pasal 1 (4).

⁸⁸ Rochmat, *op. cit.*, hal. 122.

ditanamkan para pihak dijadikan satu dilebur dalam satu perusahaan baru, atau bersifat *incorporated*. Seluruh hak dan kewajiban yang timbul dari usaha perusahaan tersebut akan dijalankan bersama-sama sebagai satu kesatuan. Konsekuensi yang terpenting adalah antara negara dan kontraktor, kepemilikan minyak dan gas bumi yang ditemukan dan diproduksi menjadi milik bersama.

- b. Hubungan kerja sama negara atau perusahaan negara dan kontraktor diatur dalam suatu perjanjian yang bersifat kontraktual, tidak ada penyatuan modal dalam satu badan hukum yang dibentuk bersama, sehingga bentuk lembaga kerja samanya bersifat *unincorporated*, maksudnya hak dan kewajiban yang timbul dari pelaksanaan usaha dijalankan sendiri-sendiri oleh para pihak. Bentuk usaha patungan ini banyak dijalankan di Indonesia.
- c. Usaha patungan yang bersifat khusus, dimana usaha patungan terjadi melalui nasionalisasi atau penyertaan modal secara paksa.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pemilihan atas 3 bentuk usaha patungan di atas, antara lain adalah:

- a. pertimbangan penerapan hukum domestik di negara kontraktor;
- b. hukum perusahaan dan hukum perpajakan baik di negara kontraktor ataupun di negara dimana operasi dijalankan;
- c. mengenai kepemilikan hasil produksi dan aset.⁸⁹

Mengenai masalah pembiayaan, sebagaimana dimaksud pada bentuk usaha patungan yang bersifat *incorporated*, negara turut menanggung biaya operasi sebesar penyertaan modal/ kepemilikan sahamnya. Dalam prakteknya, risiko negara diambil alih oleh kontraktor. Negara hanya akan turut menanggung biaya operasi setelah ada produksi komersial, semakin lama negara tidak turut menanggung biaya berarti semakin kecil penerimaan yang akan didapat. Penyertaan biaya oleh negara biasanya dilakukan melalui alokasi hasil produksi yang menjadi milik negara pada kontraktor.

⁸⁹ Ernest E. Smith, et. al., op. cit., hal. 349.

Sebagaimana yang terjadi di Indonesia, pembiayaan yang menjadi beban negara seluruhnya ditanggung oleh kontraktor sampai dengan masa produksi komersial. Seluruh biaya yang telah dikeluarkan oleh kontraktor akan digantikan setelah adanya produksi atau dikenal dengan *cost recovery*.

Terdapat beberapa bentuk usaha patungan yang didasari dari konsep PSC, antara lain:⁹⁰

- a. *Indonesian Participant (IP)*, berbeda dengan Kontrak Karya yang tidak mengenal adanya penyertaan saham dari pihak lain selain kontraktor, di dalam PSC ada diatur tentang penyertaan saham Indonesia. Penyertaan saham tersebut dapat dilakukan melalui penyertaan saham oleh suatu perusahaan terbatas yang sahamnya dimiliki oleh orang/badan hukum Indonesia atau penyertaan saham oleh PERTAMINA sendiri, sebesar 10%.
- b. Kerja Sama Operasi Bersama (*Joint Operating Arrangement/JOA*). Prinsip-prinsip JOA pada dasarnya adalah sama dengan prinsip dalam PSC. Perbedaan utamanya adalah dalam masalah penyertaan modal, kalau di PSC seluruh dana disediakan oleh kontraktor sedangkan dalam JOA sebagian dana disediakan oleh PERTAMINA, sisanya oleh kontraktor. Walaupun PERTAMINA menyertakan modalnya, kontraktor masih tetap bertindak sebagai operator dalam pelaksanaan operasi. Dalam hal ini PERTAMINA mempunyai dua fungsi sekaligus yaitu sebagai manajemen dalam konteks PSC dan sebagai pemegang saham dalam konteks JOA. Peran PERTAMINA dalam JOA lebih intens dibanding perannya dalam PSC.
- c. Badan Operasi Bersama (*Joint Operating Body/JOB*), sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 2 sebelumnya. Pada prinsipnya JOB sama dengan JOA. PERTAMINA ikut serta dalam pendanaan, akan tetapi dalam bentuk JOB peranan PERTAMINA lebih dominan dimana PERTAMINA bertindak sebagai operator dalam JOB bukan kontraktor.

⁹⁰ Ibid, hal. 106.