

BAB III
PELAKSANAAN KERJA SAMA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK
DAN GAS BUMI DI INDONESIA
DAN BENTUK KERJA SAMA DI DUNIA INTERNASIONAL

A. PELAKSANAAN KERJA SAMA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK
DAN GAS BUMI DI INDONESIA

Model kontrak bagi hasil yang mulai diperkenalkan pada awal tahun 1960-an telah diterima oleh banyak negara di dunia untuk penanaman modal asing dalam bidang pertambangan minyak dan gas bumi. Model kontrak bagi hasil yang didasarkan pada pembagian produksi dapat diterima oleh kedua belah pihak karena berhasil mengakomodasi kepentingan politik Pemerintah dan kepentingan komersial kontraktor.¹²⁵

Indonesia telah memilih bentuk kontrak bagi hasil sebagai bentuk kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, seperti yang telah ditetapkan dalam UU Migas. Meskipun secara substantif UU Migas relatif lebih komprehensif dibandingkan pengaturan sebelumnya, masih terdapat pihak-pihak yang merasa tidak puas terhadap pengaturan dalam UU Migas, yang mendasari dilakukan permohonan pengujian UU dimaksud kepada Mahkamah Konstitusi. Beberapa pasal yang menjadi pencermatan para pemohon dalam pengujian materiil, antara lain:

1. Interpretasi "dikuasai oleh negara" dalam UU Migas

Dalam UU Migas pengertian "dikuasai oleh negara" sangat jauh berbeda dan tidak sesuai dengan pengertian istilah tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam bidang usaha hulu minyak dan gas bumi, Pasal 4 ayat (2) UU Migas menentukan bahwa *Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan*. Pasal 1 angka 5 UU Migas menentukan bahwa *Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan oleh negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi*.

¹²⁵ A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2009), hal. 7.

Jadi berdasar ketentuan pasal-pasal tersebut Pemerintah RI-lah yang diberi kuasa atau wewenang untuk melaksanakan usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi. Padahal dalam peraturan dan perundangan yang berlaku telah ada wadah yang disediakan jika Negara/Pemerintah akan melakukan kegiatan usaha yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk Usaha Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003;

Pasal 12 ayat (3) UU Migas berbunyi: "Menteri menetapkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi pada wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)". Pasal tersebut menjelaskan bahwa kewenangan Pemerintah yang diterima dari negara untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi secara bulat diserahkan kepada BU dan BUT yang ditentukan oleh Menteri walaupun masing-masing dari mereka hanya diberi satu wilayah kerja tertentu.

Implikasinya adalah masing-masing BU dan BUT dapat mengklaim bahwa cadangan minyak dan gas bumi yang ditemukannya melalui serangkaian kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang dilakukannya beserta *leveragenya* merupakan *property* mereka masing-masing selama masa kontrak dengan Pemerintah Indonesia berlaku. Dengan demikian walaupun Pemerintah mendapatkan Kuasa Pertambangan dari negara, namun karena Kuasa Pertambangan tersebut dilimpahkan oleh Pemerintah cq. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral kepada BU dan BUT untuk tiap-tiap wilayah kerja, maka negara akan tinggal menguasai sumber daya yang masih bersifat abstrak dan belum terbukti kandungan *hydrocarbon*-nya apalagi volume minyak dan gas buminya. Padahal di mana pun di seluruh dunia ini sumber daya saja belumlah dapat dijadikan uang baik melalui mekanisme perbankan maupun lembaga keuangan lain karena yang dapat dijadikan uang (*bankable*) adalah cadangan dan/atau volume Minyak Mentah dan Gas Bumi yang telah terbukti dan disertifikasi;

Paham liberal yang dianut UU Migas juga jelas diperlihatkan oleh dibukanya sektor pengolahan LNG bagi investor multinasional yang akan menjadikannya

sebagai "sentra laba" mereka yang jelas akan mengurangi pendapatan devisa negara melalui gas bumi. Sebelumnya pengolahan LNG merupakan investasi Badan Usaha Milik Negara sebagai "sentra biaya" yang nirlaba guna maksimasi pendapatan devisa negara. Tidak ada pembenaran apapun bagi pengalihan sebagian pendapatan negara ini menjadi laba pengusaha swasta dan asing. Begitu pula halnya dengan penjualan hasil minyak dan gas bumi bagian negara yang kini dijual oleh pihak pengusaha swasta dan asing (Pasal 44 ayat (3) huruf g UU Migas).

Pengertian, perumusan dan penyelenggaraan kekuasaan negara di bidang usaha minyak dan gas bumi sebagaimana terdapat dalam UU Migas yang diuraikan di atas akan memisahkan hubungan yang abadi antara bangsa Indonesia dengan wilayah Indonesia khususnya wilayah hukum pertambangan minyak dan gas bumi Indonesia, tidak melindungi pelaku ekonomi nasional, mempercepat dominasi asing dan munculnya kembali monopoli atau oligopoli swasta sehingga akhirnya seluruh rakyat Indonesia tidak dapat memanfaatkan minyak dan gas bumi semaksimal mungkin.

Kesemuanya itu tidak sesuai dengan atau melanggar Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 dan perubahannya sesuai dengan azas *lex superior derogate lex inferior*;

Selain itu, paham liberal yang jelas merupakan falsafah UU Migas juga bertentangan dengan pandangan atau aliran pikiran, jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar 1945. Pertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 tersebut juga disadari oleh konsultan asing asal Amerika Serikat dan para pengusaha swasta asing yang melihatnya sebagai tiadanya konsistensi yang mengakibatkan tiadanya kepastian hukum bagi investasi. Hal ini ditengarai dengan kenyataan bahwa selama dua tahun belakangan ini hanya satu kontrak kerja sama yang berhasil ditandatangani dan ini sungguh memprihatinkan mengingat Indonesia membutuhkan penemuan cadangan baru sebanyak 500 juta barrel setiap tahunnya untuk mengganti cadangan yang tersedot melalui kegiatan produksi minyak dan gas bumi. Penggantian ini membutuhkan eksplorasi yang aktif dan berkelanjutan melalui pengadaan sekitar 10 (sepuluh) kontrak kerja sama baru setiap tahunnya jika kita tidak

ingin cepat menjadi *net importer* minyak mentah. Pengertian dikuasai oleh negara sebenarnya telah dengan tepat diterjemahkan dan/atau diartikan oleh Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971, yaitu sebagai:

1. Negara memiliki Kuasa Pertambangan atas bahan galian
 2. Kuasa Pertambangan meliputi kegiatan-kegiatan: eksplorasi, eksploitasi, pengangkutan, pemurnian/pengolahan, dan distribusi/pemasaran
 3. Khusus untuk endapan minyak dan gas bumi, pelaksanaan pertambangan minyak dan gas bumi hanya diusahakan oleh negara dan dilakukan oleh perusahaan negara yang diberi Kuasa Pertambangan oleh negara.
2. Kewenangan Penjualan Minyak dan Gas Bumi Bagian Pemerintah

Penyerahan wewenang penjualan minyak dan gas bumi bagian negara kepada perusahaan minyak asing/pemain (kontraktor) telah menyebabkan kontraktor menetapkan secara bebas syarat-syarat penjualan gas kepada PLN dengan mewajibkan PLN mempunyai *standby letter of credit* yang sangat besar yang akan memberatkan masyarakat dalam bentuk tarif dasar listrik (TDL). Padahal selama ini, ketentuan tersebut tidak pernah dikenal, karena yang menjual gas bagian negara adalah BUMN (Pertamina) dan yang membeli juga BUMN (PLN). Demikian juga dalam hal penjualan gas ke luar negeri, Pertamina tidak pernah memberikan persyaratan tersebut. Demikian juga dengan penjualan gas ke luar negeri (Cina) yang diserahkan ke kontraktor, telah menghasilkan harga jual yang sangat murah yang telah memicu pembeli LNG Badak dan Arun untuk meminta penurunan harga.

UU Migas menambah mata rantai penjualan minyak dan gas bumi bagian negara karena status BPMIGAS yang bukan merupakan Badan Usaha, sehingga menurut Pasal 44 ayat (3) g, untuk menjual minyak dan gas bumi bagian negara, maka BPMIGAS hanya diberi wewenang untuk menunjuk penjual. BPMIGAS tidak bisa melakukan bisnis untuk menjual langsung minyak dan gas bumi bagian negara kepada pembeli. Mekansime ini pasti menambah mata rantai pemasaran/penjualan minyak dan gas bumi bagian negara sehingga akan merugikan keuangan negara. Kini di dalam prakteknya, BPMIGAS yang merupakan lembaga pengawas/regulator, justru berubah

menjadi *player* dengan ikut secara aktif memasarkan LNG ke luar negeri. Kenyataan ini menyebabkan timbulnya kerancuan industri minyak dan gas bumi nasional.

Dengan merubah status Pertamina yang berdasarkan Undang-Undang menjadi P.T. (Persero) maka P.T. Pertamina (Persero) terbuka lebar untuk dijual. Jika negara sudah tidak lagi memiliki BUMN minyak dan gas bumi, maka penggarapan suatu wilayah kerja oleh perusahaan minyak asing pada hakekatnya akan terjadi selamanya (bukan sekitar 30 tahun seperti pada kontrak). Setiap kali kontraktor habis masa kontraknya untuk suatu wilayah, maka kontrak ini pasti akan diperpanjang. Hal ini disebabkan karena BPMIGAS yang disertai mengelola sektor hulu, bukanlah badan usaha, sehingga BPMIGAS tidak akan pernah bisa mengoperasikan lahan/wilayah kerja yang selesai masa kontraknya tersebut.

3. UU Migas membuka peluang penjualan dan degradasi BUMN

Dengan terbitnya UU Migas, maka satu-satunya BUMN yang mengelola minyak dan gas bumi tidak lagi diberi kewenangan atas pengelolaan seluruh wilayah hukum pertambangan Republik Indonesia menyangkut minyak dan gas bumi. BUMN hanya akan menjadi pemain minoritas di sektor hulu minyak dan gas bumi karena selama ini sebagian besar wilayah kerja pertambangan minyak dan gas bumi yang bersumber daya bagus telah dikontrakkan kepada BU dan BUT (pengusaha minyak asing) dengan alasan untuk mendatangkan investasi asing di Indonesia guna mendapatkan devisa bagi negara.

4. UU Migas melemahkan daya saing industri LNG Nasional

Dengan UU Migas diciptakan sistem persaingan diantara produsen LNG Indonesia dan menghilangkan keunggulan Indonesia sebagai eksportir LNG terbesar di dunia dengan menghilangkan Pertamina sebagai penjual tunggal. Di pasar LNG Asia, Pertamina merupakan *brand name* dari komoditas LNG Indonesia karena Pertamina sebagai pemegang kuasa pertambangan menurut tatanan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 mengontrol seluruh minyak dan gas di wilayah Indonesia, termasuk pengembangan dan penjualan LNG. UU Migas ini juga melepaskan peran negara untuk mendukung dan mengembangkan industri minyak dan gas bumi (termasuk industri LNG)

nasional. Negara-negara lain, seperti Cina, Thailand, Korea, Vietnam, dan lain-lain, Pemerintah tidak hanya mendukung industri minyak dan gas buminya di dalam negeri, melainkan juga mendukung industri minyak dan gas buminya yang hendak mengelola ladang minyak dan gas bumi di negara lain, seperti di Indonesia.

5. Implementasi UU Migas berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara
Terancamnya aset milik negara yang ada di kontraktor (fasilitas produksi, sumur dan fasilitas penunjang lainnya) tidak akan terkelola dengan baik setelah berakhirnya kontrak. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 jelas bahwa aset tersebut pada saat berakhirnya kontrak akan kembali ke Pertamina sebagai pemegang kuasa pertambangan. Namun dengan UU Migas dimana kuasa pertambangan telah beralih ke Pemerintah (Ditjen. Migas), maka dikhawatirkan akan menimbulkan masalah baru karena Pemerintah secara langsung tidak dapat mengelola atau memanfaatkan fasilitas tersebut.

Selain itu, beroperasinya BPMIGAS menyebabkan pengurangan perolehan negara. BPMIGAS yang berupa Badan Hukum Milik Negara (BHMN) nirlaba dan bukan badan usaha, akan mengakibatkan berkurangnya perolehan negara karena akan menunjuk pihak ketiga menjual minyak/gas bumi bagian negara bilamana pihak ketiga tersebut bukan 100 % BUMN, karena biaya/fee pemasaran akan jatuh kepada perusahaan milik perorangan. Dalam hal LNG maka persaingan sesama LNG Indonesia di pasar dunia akan terjadi seperti ini telah terbukti dimana masing-masing kontraktor penghasil gas telah memasarkan sendiri gas/LNG-nya masing-masing. Selain itu, dengan adanya BPMIGAS, telah terbuka peluang pendapatan negara akan berkurang karena anggaran BPMIGAS jauh lebih tinggi bila dibanding dengan anggaran sewaktu para kontraktor masih dibawah Pertamina lewat Direktorat Management *Production Sharing*.

UU Migas memicu timbulnya salah pemahaman di antara lembaga-lembaga terkait. BPMIGAS yang merupakan badan regulator, kini cenderung berubah menjadi pemain karena ikut serta didalam perundingan pemasaran gas/LNG dan penjualan kondensat bagian negara. Khusus untuk pemasaran LNG ke Jepang masih diserahkan kepada BUMN yang mengelola minyak dan gas bumi

karena para pembeli di Jepang tidak mau melakukan negosiasi dengan BPMIGAS karena BPMIGAS bukan Badan Usaha.

UU Migas menyebabkan negara membayar negara. Implikasi lain dari diberlakukannya UU Migas menyebabkan kerancuan berupa adanya keharusan negara membayar negara, seperti dalam kasus pengelolaan wilayah kerja pertambangan minyak dan gas bumi di Blok Palmerah, yang dalam *tender* pengelolaannya, Pertamina, sebagai satu-satunya BUMN pengelola minyak dan gas bumi di Indonesia, diwajibkan untuk membayar *signature bonus* kepada Pemerintah sebesar 4-6 juta dollar AS.

Perubahan status Pertamina dari pelaksana kuasa pertambangan menjadi hanya sebatas P.T. Persero, akan mengakibatkan para pihak yang terlibat dalam rangka pengembangan bisnis LNG selama ini atas dasar berbagai *agreement* yang ditandatangani oleh Pertamina, akan menuntut perubahan-perubahan atas *agreement* yang sudah ada yang akan potensial merugikan pendapatan negara dari sektor LNG.

UU Migas akan menumpukkan kuasa negara pada tangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai pengawas, pembina, regulator dan pelaku usaha karena menjadi pihak penandatanganan kontrak kerja sama di hulu. Hal yang sangat luar biasa karena sama sekali menghilangkan kewenangan Presiden RI yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971. Hal itu terjadi karena BPMIGAS sebagai penandatanganan kontrak kerja sama, tidak diberi hak/kuasa apapun oleh Pemerintah, atas daerah yang dicakup wilayah kerja masing-masing investor, sehingga sebenarnya badan ini menyatu dan tak terpisahkan dari Pemerintah dalam menandatangani kontrak kerjasama.

UU Migas mengandung ketidakpastian hukum merusak iklim investasi sektor hulu minyak dan gas bumi, antara lain karena adanya pembayaran bea masuk, pungutan atas impor dan cukai, pajak/retribusi daerah, iuran eksplorasi dan lainnya pada tahap eksplorasi (Pasal 31), perlakuan pajak-pajak yang berbeda antar kontraktor (Pasal 31 ayat 4), status hukum Badan Pelaksana yang bukan badan usaha seperti investor, bertambahnya birokrasi berupa persetujuan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk pengembangan lapangan

pertama (Pasal 21 ayat 1) serta konsultasi dengan Pemerintah Daerah untuk keperluan kesesuaian dengan tata ruang daerah, adanya *domestic market obligation* gas bumi (Pasal 22 ayat 1) dan ketidakpastian kontrak-kontrak lama dengan tidak berlakunya lagi Anggaran Dasar Pertamina/Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 pada periode transisi (Pasal 66).¹²⁶

Survei yang dilakukan oleh *PriceWaterhouseCooper* (PWC) pada tahun 2005 juga menunjukkan adanya keprihatinan di antara para eksekutif perusahaan minyak yang melihat masih terganggunya stabilitas kontrak bagi hasil setelah berlakunya UU Migas. Diharapkan agar Pemerintah segera melakukan tindakan-tindakan perbaikan dan menjaga agar ketentuan-ketentuan dalam kontrak dipatuhi (*contract sanctity*) untuk perbaikan iklim investasi. Selain kepatuhan terhadap kontrak, isu atau permasalahan yang dikedepankan meliputi keamanan aset dan hak kepemilikan, tidak jelasnya UU Migas beserta Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaannya, masalah berkaitan dengan perpajakan dan kepastian hukum/reformasi hukum.¹²⁷

Selain UU Migas, hal lain yang dirasakan masih terdapat kekurangan adalah klausul kontrak kerja sama itu sendiri terutama masalah *cost recovery*. Masalah *cost recovery* tidak henti-hentinya diperbincangkan para *stakeholder* minyak dan gas bumi. Sebagaimana diketahui besaran *cost recovery* untuk tahun 2009 sebesar US\$ 12,01 milyar atau naik dibandingkan tahun 2008 yang jumlahnya US\$ 10,5 milyar. Artinya ada kecenderungan besaran *cost recovery* terus naik, meskipun kecenderungan produksi menurun. Kecenderungan meningkatnya jumlah *cost recovery* ini disinyalir akan mengurangi penerimaan negara. Badan Pemeriksaan Keuangan sempat menyatakan bahwa ada *cost recovery* di kontraktor kontrak kerja sama minyak dan gas bumi yang tidak jelas pertanggungjawabannya senilai Rp 22 triliun (pada tahun 2007). Sementara Indonesia Corruption Watch (ICW) menduga adanya penyimpangan dalam penerimaan minyak dan gas bumi nasional berkenaan dengan biaya *cost recovery*

¹²⁶ Alasan-alasan permohonan pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebagaimana Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003.

¹²⁷ PriceWaterhouseCoopers, *The Urgency of Building Competitiveness to attract Oil and Gas Investment*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal 12.

ini pada kurun waktu 2000-2007, yang merugikan negara Rp 194 triliun, sehingga banyak pihak mempertanyakan keberadaan *cost recovery* ini.¹²⁸

Salah satu penyimpangan tersebut berkenaan dengan tingkat ketidakwajaran pengembalian biaya operasional yang diklaim oleh kontraktor (*cost recovery claim*), baik dari segi jumlah maupun jenis. Salah satu masalah yang sering dikedepankan berkaitan dengan *cost recovery* ini adalah pembebanan *overhead cost*¹²⁹ dalam *cost recovery* yang dipandang oleh sebagian pengamat/pemeriksa sebagai penggelembungan (*mark up*) biaya karena tidak berhubungan dengan kegiatan produksi, misalnya hubungan masyarakat (termasuk *community development*), biaya pelatihan untuk karyawan asing, bunga atas pinjaman dan beberapa hal lainnya, bahkan biaya bermain golf.¹³⁰

Transparansi dan keterbukaan merupakan salah satu prinsip tata kelola (*governance*) mendasar, yang saat ini penting dan harus dilakukan oleh industri minyak dan gas bumi nasional, baik oleh Pemerintah maupun perusahaan yang nasional (*national oil company*) maupun internasional (*international oil company*). Disadari atau tidak, persoalan sosial yang timbul di masyarakat banyak dipicu oleh tidak transparannya pengelolaan kegiatan minyak dan gas bumi kita, misalnya persoalan dana bagi hasil minyak dan gas bumi yang relatif kecil didapat oleh daerah, persoalan tanggung jawab sosial perusahaan-pengembangan komunitas (*corporate social responsibility – community development*) yang tidak transparan di mata masyarakat, persoalan *cost recovery* yang masih relatif tinggi di mata DPR, persoalan informasi dan data kegiatan kontraktor yang tidak transparan dan persoalan-persoalan lainnya.¹³¹ Apabila sebelum diundangkannya UU Migas faktor-faktor penafsiran kontrak memberi dampak negatif pada laju pengembalian modal kontraktor seperti tata cara administrasi, cara-cara penentuan harga minyak dan perbedaan penafsiran dalam menentukan status komersial dari penemuan-penemuan yang marjinal, maka setelah diundangkannya UU Migas

¹²⁸ Oil and Gas Business and Community, *op.cit.*, hal. 6.

¹²⁹ *Overhead cost* adalah biaya operasi tiap bulan yang tidak berhubungan langsung dengan banyaknya produksi, meliputi gaji karyawan, biaya transportasi, administrasi, dan sebagainya. (sumber: <http://www.bi.go.id/sipuk/en/?id=4&no=51719&idrb=45901>).

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Maryanti Abdullah, *Transparansi Penerimaan Negara di Sektor Hulu Migas*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 56.

faktor-faktor yang menghambat investasi di Indonesia lebih pada tindakan Pemerintah sebagai regulator, antara lain:

1. pemberlakuan peraturan perundang-undangan baru pada kontrak-kontrak minyak dan gas bumi yang sedang berjalan;
2. ketidakpastian dalam peraturan-peraturan mengenai perpajakan dan bea masuk serta kelambatan dalam pengembalian Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan sengketa pajak lainnya; dan
3. tidak adanya kejelasan mengenai peran daerah dan pusat setelah dikeluarkannya peraturan otonomi daerah, yang menyebabkan para kontraktor minyak dan gas bumi sering menghadapi peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang berbeda atau bertentangan dengan kesepakatan dalam kontrak dengan BPMIGAS.¹³²

Pembayaran pajak kontraktor merupakan isu yang sering dibahas dan dipermasalahkan, meskipun salah satu maksud awal dari diadakannya kontrak bagi hasil adalah untuk menghindari permasalahan ini melalui pembagian produksi. Karena sifat atau karakteristik yang unik dari sektor hulu minyak dan gas bumi, pemberlakuan ketentuan umum perpajakan dalam kontrak bagi hasil akan menjadikan perlakuan pajak yang tidak netral. Hal ini dapat berakibat bahwa pembayaran pajak lebih tinggi daripada yang disepakati dalam kontrak bagi hasil. Masalah perpajakan yang banyak dipermasalahkan oleh kontraktor adalah berkaitan dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Minyak dan gas bumi tidak dikenakan PPN serta kegiatan pemboran bukan obyek dari PPN (Surat Menteri Keuangan Nomor S-1107/MK/1985 tanggal 27 September 1985). Namun ketentuan pajak juga menetapkan bahwa pembayaran PPN dilakukan pada waktu transaksi dilakukan sehingga untuk mematuhi ketentuan pajak tersebut kontraktor diwajibkan memungut PPN dan mengajukan permohonan restitusi kepada Departemen Keuangan (sekarang Kementerian Keuangan) berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 64/PMK.02/2005 tanggal 27 Juli 2005.¹³³ Sebagaimana dikemukakan oleh Hoesein Wiriadinata kedudukan kontraktor sangat lemah bilamana kontrak bagi hasil masih memuat restitusi PPN karena kontrak bagi hasil

¹³² A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal 195.

¹³³ Disarikan dari A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal 196-197.

tersebut bertentangan dengan UU Migas yang tidak mengenal restitusi pajak. Bilamana terjadi sengketa, posisi kontraktor tidak menguntungkan karena otoritas perpajakan akan mengacu pada Undang-Undang, bukan pada perjanjian yang dibuat oleh kontraktor dan BPMIGAS.¹³⁴

Masalah krusial yang dikedepankan adalah berkaitan dengan tumpang tindih kepentingan perusahaan sumber daya alam, khususnya tumpang tindih wilayah operasi pertambangan dengan hak-hak kehutanan, ulayat masyarakat adat dan lain-lain. Masalah tumpang tindih ini mengakibatkan kontraktor terpaksa menghentikan kegiatannya di satu wilayah kerja karena wilayah kerja tersebut kemudian dijadikan hutan lindung. Kontraktor yang bersangkutan telah mengeluarkan biaya yang cukup banyak untuk kegiatan eksplorasi atau kontraktor terpaksa mengalihkan lokasi pemboran karena wilayah kerjanya sebagian terletak di hutan lindung yang baru diketahui setelah kontrak ditandatangani.¹³⁵

Permasalahan lain dalam pelaksanaan kontrak bagi hasil adalah terkait perubahan persyaratan finansial kontrak minyak dan gas bumi oleh Pemerintah, sehingga terjadi dikotomi antara kepatuhan terhadap kontrak dan hak menguasai dari negara (*contract sanctity versus state sovereignty*). Pihak-pihak yang mendukung tindakan Pemerintah yang menuntut porsi yang lebih besar berpandangan bahwa kontrak yang mengatur hubungan jangka panjang dibuat berdasarkan keadaan pada saat ditandatangani dan asumsi-asumsi yang digunakan baru dapat diuji kebenarannya beberapa tahun kemudian. Hal ini akan menimbulkan situasi bahwa apabila kerangka kerja yang mengelilingi kegiatan perusahaan dipandang sebagai bagian dari proses dinamis, dimana perubahan pola dalam hubungan Pemerintah dan perusahaan akan menggeser posisi tawar menawar kedua pihak, maka tidak dapat dihindari terjadinya ketidakpuasan atas persyaratan kontrak. Pihak-pihak yang mendukung pemikiran ini menyatakan bahwa dari aspek hak menguasai dari negara atas kekayaan alamnya, adanya tuntutan dari Pemerintah untuk mengubah persyaratan komersial kontrak dapat dibenarkan.¹³⁶ Sementara menurut Kissam dan Leach fakta bahwa ekspektasi dari

¹³⁴ Hoesein Wiriadinata, *Praktik Perjanjian Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dalam Perspektif Hukum Indonesia*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal 199.

¹³⁵ A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 204-205.

¹³⁶ A. Madjedi Hasan, *op.cit.*, hal. 213-214.

negara tidak memberikan pembenaran untuk tidak mengakui kewajiban yang dibuat secara sukarela, karena kontrak telah dibuat secara sukarela. Juga tidak terdapat alasan hukum atau pembenaran moral bagi negara setelah menutup kontrak dengan perusahaan asing menghindari tanggung jawabnya berdasarkan teori yang sudah usang bahwa hak menguasai memberikan hak-hak istimewa tanpa kewajiban-kewajiban yang sepadan.¹³⁷

B. BENTUK KERJA SAMA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI DI DUNIA INTERNASIONAL

Dalam praktek di dunia internasional, terdapat beberapa bentuk kerja sama pengelolaan minyak dan gas yang bisa menjadi *benchmarking* perbaikan kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia.

1. Konsensi

Dalam sistem konsesi modern, pemegang izin diberi hak eksklusif untuk eksplorasi dan eksploitasi dalam suatu wilayah tertentu dan untuk jangka waktu tertentu. Dibandingkan dengan sistem konsesi tradisional, jangka waktu ini lebih singkat, misalnya di Abu Dhabi dengan jangka waktu 35 tahun, sedangkan di Inggris jangka waktu wilayah di laut sebelah utara dan barat Scotland adalah 8 tahun yang dapat diperpanjang sampai dengan 16 tahun dan kemudian 40 tahun. Selain itu, pemberian izin usaha juga memuat ketentuan-ketentuan yang mewajibkan pemegang konsesi untuk melakukan program dan pengeluaran minimum untuk eksplorasi setiap tahun dan untuk mengembalikan wilayah.¹³⁸

Dalam sistem konsesi modern, Pemerintah ikut dalam proses mengambil keputusan dan memberikan persetujuan atas biaya eksplorasi. Pembayaran bonus pada umumnya juga jauh lebih besar, yang terdiri pada saat penandatanganan dan setelah mencapai tingkat produksi tertentu. Persyaratan kompensasi yang harus diberikan kepada negara terdiri dari pembayaran iuran dan royalti yang dikaitkan dengan tingkat produksi dan keuntungan dalam

¹³⁷ Kissam dan Leach, *Sovereign Expropriation of Property and Abrogation of Concession Contract*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 214-215.

¹³⁸ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 54.

bentuk pajak atas laba serta pajak korporasi. Negara mempunyai hak untuk menerima seluruh atau sebagian royalti dalam bentuk produk (*inkind*).¹³⁹

Inggris

Di Inggris pada awalnya mengakui bahwa pemilik tanah adalah juga pemilik mineral terkandung di bawahnya. Namun sejak tahun 1934 berdasarkan *Petroleum (Production) Act*, hak penguasaan atas minyak dan gas bumi dalam keadaan alamiah di bawah tanah dialihkan kepada kerajaan¹⁴⁰. Undang-Undang ini memberikan wewenang kepada Kerajaan untuk mengeluarkan izin (*license*) kepada perorangan untuk mencari dan menambang minyak bumi.

Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, berdasarkan *rule of capture*, pemilik tanah memiliki hak atas minyak dan gas bumi yang diproduksi dari sumur yang dibor di atas tanah miliknya atau pemilik hak atas tanah juga menjadi pemilik minyak dan gas bumi yang terkandung di bawahnya. Dalam hal tanah-tanah yang dikuasai negara, minyak dan gas bumi dalam keadaan alamiah terkandung dibawahnya adalah milik negara.¹⁴¹

Brazil

Brazil dikenal sebagai negara produsen yang berhasil menarik perusahaan asing untuk menanamkan modalnya dalam upaya eksplorasi yang berisiko tinggi dengan menawarkan wilayah-wilayah yang diperkirakan mengandung cadangan yang besar. Untuk menarik investasi ini Petrobras (BUMN Brazil) terpaksa memperlunak beberapa persyaratan kontrak yang ditujukan untuk menyeimbangkan antara hasil (*reward*) terhadap risiko.¹⁴² Masalah yang dikedepankan dan diperdebatkan adalah hal klasik menyangkut isu politik ekonomi yaitu apakah akan melanjutkan monopoli atau menuju privatisasi dan reformasi pasar bebas. Melalui penggantian pemerintahan dan perdebatan politik, pada akhir tahun 1997 terjadi perubahan drastis dalam industri minyak dan gas bumi di Brazil dengan dikeluarkannya Undang-Undang Minyak Nomor 9478 Tahun 1997, dimana kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi

¹³⁹ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 54.

¹⁴⁰ Anis Al-Qasem, *Principles of Petroleum Legislation : The Case of a Developing Country*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 28

¹⁴¹ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 27-28.

¹⁴² A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 56.

dilaksanakan melalui perjanjian konsesi antara *Agencia Nacional do Petroleo* (ANP) dan perusahaan-perusahaan minyak. Perjanjian-perjanjian baru ini untuk wilayah baru dilakukan melalui lelang, termasuk perusahaan swasta dan BUMN Petrobras yang dapat bertindak sendiri atau melakukan kemitraan dengan perusahaan lain.¹⁴³ Brazil dengan memilih konsesi dalam mengelola sumber daya minyak dan gas bumi tidak mengikuti kecenderungan umum yang terjadi di dunia yang beralih dari sistem konsesi ke kontrak bagi hasil. Brazil tampaknya juga tidak ingin mengembalikan *risk service contract*, yang dipandang kurang menciptakan iklim usaha yang kondusif untuk menggalakkan eksplorasi dan produksi. Brazil melalui tindakan tersebut hakekatnya memutuskan untuk kembali kepada keadaan sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 395 (29 April 1938).¹⁴⁴

Venezuela

Dalam masa kepemimpinan Presiden Hugo Chavez, dengan slogan “*sovereignty over oil*” Venezuela pada tahun 2001 mengundang *Organic Hydrocarbon Law* (Undang-Undang Nomor 1510, 2 November 2001, Lembaran Negara No. 37.323). Undang-Undang hidrokarbon baru ini menyatakan bahwa seluruh kandungan hidrokarbon di Venezuela, termasuk dalam laut teritorial dan landasan kontinen, zona ekonomi dan dalam wilayah nasional merupakan milik Venezuela, dalam kekuasaan publik, tidak dapat dicabut (*inalienable*) dan tidak dapat dialihkan kepemilikannya. Berdasarkan *Organic Hydrocarbon Law* ini, kegiatan usaha minyak dan gas bumi di Venezuela dilakukan oleh negara dengan beberapa pengecualian di beberapa bidang seperti pembangunan kilang baru. Kegiatan pokok yang mencakup kegiatan eksplorasi, ekstraksi, pengumpulan, transportasi dan penimbunan hidrokarbon hanya dapat dilakukan langsung oleh negara atau tidak langsung melalui perusahaan-perusahaan milik negara atau melalui perusahaan patungan (*Empresas Mixtas*) yang dikendalikan dan lebih dari 50% sahamnya dimiliki

¹⁴³ Edmilson Moutinho, *Should the Brazilian National Petroleum Agency Explore New Contracting Formula?*, Joao Afonso, *The New Legal Regime for Petroleum Industry in Brazil*, David Taylor, *Brazil Round 5 and the Present Status of the Brazilian Upstream Sector*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 59-60.

¹⁴⁴ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 60.

oleh negara. Komersialisasi dan ekspor hidrokarbon hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang seluruh sahamnya dikuasai oleh negara.¹⁴⁵

Bolivia

Pada bulan Mei 2005 Pemerintah Bolivia mengundang Undang-Undang Hidrokarbon Nomor 3058, yang menaikkan pembayaran royalti dari 18% menjadi 50%¹⁴⁶ serta kebijakan privatisasi. Namun, kebijakan tersebut tampaknya sudah sulit mengambil hati rakyat. Pemogokan umum terjadi setelah Presiden Carlos Mesa menandatangani UU Hidrokarbon. Ratusan ribu rakyat yang memaksa Carlos Mesa mundur hingga akhirnya Presiden Carlos Mesa mengundurkan diri tanggal 6 Juni 2005¹⁴⁷ dan digantikan oleh Presiden Evo Morales yang fenomenal.

Evo Morales memenangi pemilihan presiden pada Desember 2005 dan dilantik pada Januari 2006. Selama berkampanye, Evo Morales berjanji sumber daya alam tidak dapat diprivatisasi, tidak boleh dikuasai korporasi asing, dan harus dilakukan renegotiasi (negosiasi ulang) atas seluruh kontrak pertambangan. Bila perlu, Evo Morales setuju melakukan nasionalisasi tanpa konfiskasi, nasionalisasi tanpa ekspropriasi, alias negosiasi tanpa perampokan. Dengan kata lain, akan ada kompensasi (ganti rugi) terhadap korporasi asing apabila Bolivia terpaksa melakukan nasionalisasi. Di Bolivia terdapat sekitar dua puluh korporasi asing bergerak di pertambangan minyak dan gas bumi, antara lain Repsol YPF (Spanyol), Petrobras (Brasil), Total (Perancis), Exxon (Amerika), British Gas (Inggris), dan Royal Dutch Shell (Belanda). Mereka mencoba menakut-nakuti Morales dengan gertak sambal bahwa Bolivia dapat dibawa ke arbitrase internasional dan rugi miliaran dollar AS karena berani mengotak-atik, bahkan menuntut negosiasi ulang berbagai kontrak yang telah ditandatangani.

Setelah lima bulan menjadi Presiden Bolivia, Morales melaksanakan janjinya. Tanggal 1 Mei 2006 tentara Bolivia menduduki 56 ladang minyak dan

¹⁴⁵ Campbell, *Venezuela's Hydrocarbons Policy: From Service Contract to Joint Ventures*, Keffer, *Migrating Away From the Apertura Petrolera*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 60-61.

¹⁴⁶ Bilder, *Bolivia: Transitorily Hikes Hydrocarbons Royalties to 82%*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 61.

¹⁴⁷ Pelajaran Bagi Indonesia - Pergolakan Bolivia, Pelajaran akibat Privatisasi, <<http://permalink.gmane.org/gmane.culture.region.indonesia.ppi-india/12536>>

gas serta instalasi penyulingan di seluruh negeri. Dekrit Presiden Nomor 28701 tentang nasionalisasi industri migas diterbitkan. Rakyat Bolivia lega, Presiden memenuhi janji. Dalam dekrit itu, antara lain ditegaskan:

- cadangan minyak dan gas Bolivia dinasionalisasi;
- 51 persen saham Pemerintah yang pernah diprivatisasi di lima perusahaan minyak dan gas bumi pada tahun 1990 diambil kembali;
- seluruh perusahaan minyak dan gas bumi asing harus menyetujui kontrak baru yang ditentukan Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos (YPFB), perusahaan negara milik Bolivia dalam tempo 180 hari;
- gabungan pajak dan royalti yang diserahkan perusahaan gas asing yang memproduksi lebih dari 100 juta kaki kubik dinaikkan menjadi 82 persen dari sebelumnya hanya 50 persen dan mula-mula hanya 30 persen;
- Pemerintah Bolivia melakukan audit investasi dan keuntungan semua perusahaan minyak dan gas bumi asing di Bolivia untuk menentukan pajak, jumlah royalti dan ketentuan operasi di masa depan; dan
- minyak dan gas bumi hanya boleh diekspor setelah kebutuhan domestik Bolivia dipenuhi.

Jika tidak setuju isi dekrit, perusahaan asing itu dipersilakan meninggalkan Bolivia.¹⁴⁸

2. Kontrak Jasa

Kontrak jasa merupakan hubungan kontrak yang tertua dimana pembayaran dilakukan setelah jasa diberikan. Namun penggunaan kontrak jasa dalam negara-negara berkembang sebagai hubungan hukum utama untuk menarik perusahaan-perusahaan minyak internasional dalam kegiatan eksplorasi dan produksi baru terjadi setelah berakhirnya Perang Dunia II. Kontrak jasa dapat dikelompokkan dalam dua jenis yaitu tanpa risiko (*pure service contract*) dan dengan risiko (*risk service contract*). Dalam *pure service contract*, perusahaan minyak dan gas bumi internasional sepakat untuk melakukan tugas-tugas yang khusus untuk negara produsen dan diberikan imbalan berupa *flat fee*. Perusahaan tidak mengeluarkan biaya dan menanggung risiko eksplorasi

¹⁴⁸ Amien Rais, *Nasionalisasi Migas Ala Bolivia*, Makalah disampaikan pada orasi lingkungan “Selamatkan Indonesia” pada 4 Juli 2008 diselenggarakan oleh KMPLHK RANITA UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

karena seluruh biaya dan risiko dibebankan kepada negara. Kontrak jasa murni tidak terdapat di negara-negara berkembang karena negara-negara tersebut tidak dalam kedudukan untuk menanggung biaya dan risiko.¹⁴⁹

Jika risiko tidak menemukan minyak berada di kontraktor, maka berbentuk *risk service contract*. *Risk service contract* ini dipergunakan terutama di negara-negara Amerika Latin, meskipun Filipina dan Kuwait juga menggunakan jenis kontrak ini. Berdasarkan pengaturan dalam *risk service contract*, kontraktor menanggung biaya eksplorasi, yang akan dikembalikan ditambah imbalan (*fee*) setiap barel yang diproduksi apabila ditemukan cadangan yang komersial. Seluruh produksi minyak adalah milik Pemerintah dan kontraktor mendapatkan hak untuk membeli kembali (*buy back*) seperti halnya di Iran. Diperkenalkannya *risk service contract* di Brazil pada tahun 1976 memberikan dorongan untuk penerapan *risk service contract* ini di negara-negara Amerika Latin. Brazil merupakan negara dimana *risk service contract* ini paling banyak diterapkan, sebelum dihentikan pada tahun 1988.¹⁵⁰

3. Kontrak Bagi Hasil

Menjelang meletusnya Perang Dunia II, sistem konsesi mendapat kritik terutama ditujukan terhadap anomali dalam ketentuan-ketentuan yang lebih menguntungkan perusahaan asing. Kritik tersebut meningkat setelah berakhirnya Perang Dunia II dan berasal dari negara-negara maju. Sejalan dengan proses dekolonisasi setelah Perang Dunia II berakhir, beberapa negara penghasil minyak mulai menunjukkan ketidakpuasan dengan persyaratan-persyaratan dalam sistem konsesi.¹⁵¹

Segera setelah banyak negara dibebaskan dari penjajahan dan memperoleh kemerdekaannya, penekanan bergeser kembali ke Negara sebagai subyek utama. Tuntutan akan hak menguasai penuh atas kekayaan alam ini dimotivasi oleh kehendak untuk mendapatkan manfaat lebih besar dari eksploitasi kekayaan alam tersebut oleh penduduk di wilayah bekas jajahan setelah memperoleh kembali kemerdekaannya. Perubahan-perubahan mulai terjadi pada tahun 1940-an, misalnya pada tahun 1943 Venezuela mulai mengenakan

¹⁴⁹ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 56.

¹⁵⁰ A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 56 dan 59.

¹⁵¹ Cattan, *Evolution of Oil Cencessions*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 32.

pajak-pajak selain royalti pada perusahaan-perusahaan asing. Selanjutnya pada tahun 1948 Venezuela menerbitkan undang-undang pajak penghasilan yang menaikkan pajak atas keuntungan perusahaan asing sampai dengan 50 % atau menjadi pembagian keuntungan 50%-50% antara Pemerintah dan perusahaan minyak internasional.¹⁵²

Prinsip pembagian keuntungan (*profit sharing principle*) kemudian menyebar ke negara-negara produsen minyak di Timur Tengah. Pada tahun 1959 diselenggarakan konferensi pertama negara produsen Arab di Kairo, dimana dicapai kesepakatan agar negara-negara produsen minyak bersatu.¹⁵³

Pada tahun 1950 Pemerintah Saudi Arabia menandatangani perjanjian dengan Aramco untuk mengubah persyaratan keuangan dan memberlakukan pembagian keuntungan dengan rumusan 50% - 50%.¹⁵⁴

Malaysia

Industrialisasi di Malaysia dimulai sejak zaman kolonial Inggris. Industrialisasi tidak berhenti ketika masa kolonial Inggris berakhir pada tahun 1957. Di bidang ekonomi, Malaysia di bawah PM Tunku Abdul Rahman masih mempertahankan kebijakan ekonomi kolonial Inggris yang dilandasi oleh semangat usaha bebas (*free enterprise*) dan pasar bebas (*free market*) serta menghendaki campur tangan negara secara minimal. Dengan demikian, penguasaan ekonomi masih didominasi oleh etnis Cina di bidang pertambangan dan pemilik modal asing (negara Barat). Gagalnya sistem politik Malaysia pascakolonialisme untuk mengakomodasi tuntutan etnis Melayu yang menginginkan keadilan dalam penguasaan produksi dan distribusi hasil pembangunan ekonomi menyulut terjadinya kerusuhan anti Cina. Kerusuhan pada 13 Mei 1969 akibat sentimen anti Cina menimbulkan krisis politik dan memaksa Pemerintah Malaysia menerapkan Kebijakan Ekonomi Baru (*New Economy Policy/NEP*) pada 1971. Kerusuhan ini memaksa Pemerintah mengakhiri sistem ekonomi bebas dan menggantinya dengan kebijakan ekonomi baru yang memberikan peran aktif negara dalam kegiatan ekonomi.

¹⁵² Ghanem, *OPEC : The Rise and Fall of an Exclusive Club*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 32.

¹⁵³ Danlensen, *The Evolution of OPEC*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 32-33.

¹⁵⁴ Blinn, et.al., *International Petroleum Agreement*, dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 33.

Untuk memastikan tercapainya NEP, Pemerintah secara sistematis meningkatkan intervensi negara terhadap berbagai kegiatan ekonomi dan penetapan sejumlah kebijakan. Pada tahun 1975, Pemerintah Malaysia membuat *Petroleum Development Act* yang kemudian disinkronkan dengan *Industrial Coordination Act* yang mengharuskan seluruh industri minyak di Malaysia, termasuk perusahaan minyak asing, berada di bawah kontrol perusahaan minyak negara (Petronas). Di sisi lain melalui *Industrial Coordination Act*, Pemerintah mengharuskan semua perusahaan untuk mengalokasikan sedikitnya 30 persen saham patungan kepada pengusaha bumiputera.¹⁵⁵

Malaysia dulu pernah belajar mengenai tata kelola bisnis minyak dan gas bumi pada Indonesia, namun kini negeri jiran tersebut justru lebih berhasil dalam pengelolaan bisnis minyak dan gas bumi. PSC di Malaysia dengan komposisi 28 (Petronas) : 40 (Pemerintah) : 26 (biaya) : 6 (kontraktor). Pada tahun 1985 komposisi bagi hasil tersebut berubah dengan sasaran untuk menarik perusahaan-perusahaan minyak dan gas bumi selain ESCO dan Shell. Terdapat pula model *Deepwater* PSC dengan target para kontraktor yang telah berpengalaman mengelola minyak dan gas bumi di laut dalam, dengan komposisi 10:34:36:20. Sedangkan *the Revenue Over Cost* (R/C) PSC diberlakukan untuk menarik investasi pada lapangan kecil dan marginal melalui konsep kemitraan dengan komposisi bagi hasil 20:38:26:16.¹⁵⁶ Manajemen PSC di Malaysia juga dipastikan berlangsung secara efektif melalui beberapa hal, yakni adanya batasan peran yang jelas antara Petronas dengan kontraktor, adanya upaya untuk membangun kompetisi teknis bagi para birokrat yang terkait, manajemen yang transparan melalui forum komunikasi antar *stakeholder* untuk membangun kepercayaan secara terus menerus. Petronas juga mengutamakan pengembangan kemampuan lokal melalui sejumlah program seperti menentukan target bagi tenaga ahli lokal pada posisi-posisi terpilih termasuk target 90% adalah tenaga kerja lokal. Mereka juga mempromosikan pengembangan dari pemasok lokal pada industri minyak dan

¹⁵⁵ Budi Winarno, *Pertarungan Negara vs Pasar*, (Yogyakarta: MedPress, 2009), hal. 204-208.

¹⁵⁶ Oil and Gas Business and Community, *op.cit.*, hal. 13.

gas bumi melalui kewirausahaan lokal dengan melakukan pembatasan pada pemasok asing. Keberpihakan dalam hal ini tampak dalam kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi yang ditopang dengan sistem birokrasi yang profesional.¹⁵⁷

Cina

Pascarevolusi kebudayaan. Deng Xiaoping tampil dengan reformasi untuk membangkitkan kembali kejayaan Cina. Negara yang memiliki corak sosialis ini kemudian mengumumkan reformasi ekonomi secara resmi pada tahun 1993. Deng sebagai pemimpin reformasi pada waktu itu mendeklarasikan perubahan sistem ekonomi dari *the iron rice bowl* menjadi sistem *socialist market economy* yang menekankan pada orientasi pasar, kepemilikan publik dan tentu saja dominasi partai. Usaha yang dilakukan oleh Cina ini berkaitan dengan ambisi untuk menjadi sebuah negara yang kuat baik secara politik maupun ekonomi.¹⁵⁸ Meskipun Cina dengan giat melakukan liberalisasi pada sektor ekonomi, peran negara masih sangat kuat. Partai Komunis Cina menjadi penentu utama baik dalam ranah politik maupun ekonomi. Sentralisasi kekuasaan ini justru membawa Cina menjadi negara raksasa dengan kapasitas ekonomi yang sangat besar. Ada dua hal penting yang bisa menjadi pelajaran dari pengalaman Cina menempatkan peran negara dalam sistem sosialis pasar. Pertama, bangunan politik yang kuat terutama terbentuknya peran negara sebagai garda pengatur terdepan mutlak bagi negara sebesar dan seluas Cina. Kedua, peran negara yang maksimal disadari oleh Deng Xioping sebagai faktor kunci yang menentukan dan amat penting untuk menggerakkan perekonomian Cina guna menghadapi masalah kronis dan dahsyat tantangannya. Peran negara yang sangat dominan di Cina tidak terlepas dari filsafat pemikiran yang berkembang di Cina. Berdasarkan pemikiran-pemikiran tersebut, maka kebijakan Pemerintah Cina selalu berorientasi pada kesejahteraan sosial. Meskipun telah mendapat pengaruh kuat dari paham demokrasi, saat ini Cina modern tetap mengedepankan sosialisme bagi seluruh aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Stabilitas nasional dianggap sebagai kunci untuk

¹⁵⁷ Oil and Gas Business and Community, *op.cit.*, hal. 13.

¹⁵⁸ Budi Winarno, *op.cit.*, hal. 196-1977.

menjamin keberlangsungan kemajuan Cina. Oleh karena itu, Pemerintah sangat menjaga tempo dan kecepatan pembangunan Cina berlangsung secara tertib dan gradual (tidak drastis). Stabilitas tersebut juga akan memberikan kenyamanan kepada para investor untuk melakukan aktivitas investasinya di Cina.¹⁵⁹

Perusahaan yang mencari minyak di Cina adalah perusahaan milik negara yaitu CNOOC, Sinopec dan Petro China. Peran negara yang sangat kuat dalam bidang energi terlihat dari kebijakannya dalam membagi perusahaan-perusahaan milik negara ke dalam wilayah kewenangan yang berbeda. CNOOC memiliki hak eksklusif untuk semua deposit minyak dan gas lepas pantai dan tidak diperkenankan untuk beroperasi di daratan., PetroChina di daerah hulu dan Sinopec di daerah hilir. Hal ini menyebabkan perusahaan-perusahaan tersebut mendapat semacam proteksi dan *priviledge* untuk dapat beroperasi di wilayah kewenangannya tanpa harus bersaing dengan perusahaan minyak negara yang lain. Dalam urusan proteksi dan jaminan keamanan dari perusahaan-perusahaan minyak asing yang masuk ke Cina, Pemerintah memberikan dua macam kebijakan yaitu apabila perusahaan-perusahaan minyak asing berhasil menemukan ladang minyak lepas pantai, maka 51 % sahamnya harus dikuasai oleh CNOOC, sedangkan apabila perusahaan milik negara berhasil menemukan ladang minyak sendiri maka perusahaan-perusahaan tersebut berhak untuk beroperasi tanpa harus melibatkan campur tangan asing ataupun menjual saham kepada asing.¹⁶⁰ Sebagaimana tertuang dalam *White Paper* mengenai *National Program on Mineral Resources 2001*, Pemerintah Cina mengembangkan lapangan minyak dalam negeri antara lain dengan mengundang partisipasi pihak asing dalam proyek eksplorasi dan pengeboran minyak di Cina. Tetapi untuk langkah yang satu ini Cina sangat berhati-hati untuk bekerja sama dengan pihak asing dalam industri minyak dan juga menyangkut keamanan nasional.¹⁶¹ Struktur pemerintahan melahirkan pola pengambilan kebijakan yang tertutup dan elitis. Karenanya Cina tidak

¹⁵⁹ Budi Winarno, *op.cit*, hal. 201-202.

¹⁶⁰ Dwijaya Kusuma, *China Mencari Minyak : Diplomasi China ke Seluruh Dunia 1990-2007*, (Jakarta, Centre for Chinese Studies, 2008), hal. 41.

¹⁶¹ *Ibid*, hal. 33.

ingin negara lain mengintervensi urusan dalam negeri. Dengan demikian Cina berusaha memenangkan permainan pada dua level sekaligus. Pada level domestik, Pemerintah Cina sebagai representasi dari negara memiliki otoritas penuh untuk mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat. Semua pergerakan ekonomi rakyat diarahkan untuk menopang tujuan besar yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Sedangkan pada level internasional, Pemerintah selalu mengupayakan keunggulan komparatif negaranya mampu bersaing di pasar internasional. Dengan adanya kapasitas yang tinggi untuk berkompetensi, Cina dapat mengambil keuntungan yang sebanyak-banyaknya dari mekanisme pasar yang sedang berjalan.¹⁶²

Vietnam

Kontrak minyak dan gas bumi di Vietnam berupa kontrak bagi hasil diatur dalam Petroleum Law /2000¹⁶³. Jangka waktu kontrak tidak lebih dari 25 tahun dan dapat diperpanjang tidak lebih dari 5 tahun, sedangkan untuk eksplorasi hanya 5 tahun dan dapat diperpanjang tidak lebih dari 2 tahun. *Cost recovery* dimungkinkan sampai dengan 70%, pajak untuk minyak sebesar 4-25 %, sedangkan untuk gas sebesar 0-10%.

Seperti dikemukakan oleh Thomas Waelde dan W.T Onorato, kontrak bagi hasil hanya ditemukan di negara-negara berkembang (*developing countries*) yang memiliki kemampuan dana dan teknologi terbatas tetapi juga menganggap unsur hak menguasai (*sovereignty*) penting dalam pengelolaan kekayaan alam. Kontrak bagi hasil tidak ditemukan dalam negara-negara maju atau liberal.¹⁶⁴

¹⁶² Budi Winarno, *op.cit*, hal. 203.

¹⁶³ Petroleum Law No. 19/2000/QH10 of June 9, 2000.

¹⁶⁴ Waelde, T.W., *The Current Status of International Petroleum Investment : Regulating, Licensing, Taxing and Contracting* dan Onorato, W.T., *Legislative Frameworks Used to Foster Petroleum Development* dalam A. Madjedi Hasan, *op.cit*, hal. 7.