

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perbedaan skema Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* serta Skema Kontrak Bagi Hasil yang lebih menguntungkan bagi Negara dan Kontraktor Kontrak Kerja Sama.

1. Skema *Cost Recovery*

Pada dasarnya skema *Cost Recovery* dapat diartikan sebagai bentuk kontrak dimana investor mendapatkan pengembalian dana produksi. Dalam kontrak disepakati bahwa perusahaan wajib menyediakan seluruh dana yang dibutuhkan untuk kegiatan hulu migas. Porsi kewajiban SKK Migas untuk menyediakan uang ditalangi terlebih dahulu oleh perusahaan yang akhirnya akan digantikan oleh negara dalam bentuk *Cost Recovery*.

Skema Kontrak Bagi Hasil yang satu ini seringkali mengakibatkan banyak pihak keliru dalam memahami arti dari pengembalian *Cost Recovery*. Timbulnya pertanyaan mengenai mengapa *Cost Recovery* atau pengembalian biaya operasi perlu ada dalam Industri Hulu Migas menunjukkan bahwa ada pemahaman yang keliru dalam masyarakat memahami Industri Hulu Migas. Sebagian orang mungkin mengira bahwa kegiatan usaha hulu migas yang dilaksanakan oleh KKKS merupakan bisnis korporasi swasta sehingga biaya operasi tidak perlu diganti. Pemahaman ini tentu keliru karena sesungguhnya bisnis hulu migas adalah proyek negara, sedangkan perusahaan-perusahaan itu hanyalah kontraktor negara yang bekerja mencari dan memproduksi migas untuk dan atas nama negara. Sehingga *Cost Recovery* merupakan biaya talangan yang pada dasarnya memang harus digantikan oleh negara. (A. Rinto Pudyantoro, 2019:150)

Untuk memahami skema Cost Recovery secara utuh, kita perlu memahami proses menuju Cost Recovery terlebih dahulu. Adapun proses menuju Cost Recovery adalah:

- a. Tahap pertama, perusahaan yang bertindak sebagai KKKS melakukan belanja barang sesuai dengan program kerja yang disetujui. Pengeluaran tersebut dikumpulkan dalam rekening pengeluaran (*expenditures*)
- b. Tahap kedua, pengeluaran dipisahkan menjadi pengeluaran kapital dan non-kapital. Pengeluaran kapital digunakan untuk pembelian barang dan jasa yang memberikan manfaat lebih dari satu tahun, sedangkan pengeluaran non kapital digunakan untuk pembelian barang dan jasa yang manfaatnya dinikmati di tahun berjalan.
- c. Tahap ketiga, mentransformasikan pengeluaran menjadi biaya operasi. Caranya adalah dengan mempertemukannya dengan hasil penjualan migas dengan teori *matching concept*. Pertemuan dengan hasil penjualan tersebut harus sepadan. Artinya, penjualan untuk tahun berjalan harus diadu dengan pengeluaran yang digunakan untuk menghasilkan migas di tahun tersebut. Oleh karena itu, seluruh pengeluaran noncapital di tahun berjalan diakui sebagai biaya operasi. Sementara itu, pengeluaran kapital dibebankan secara proporsional sesuai manfaatnya. Metode yang disepakati adalah metode depresiasi. Jadi sejumlah angka depresiasi tersebut diakui sebagai biaya operasi.
- d. Tahap keempat, menambahkan biaya-biaya tahun sebelumnya yang tidak dapat diperhitungkan dengan penghasilan karena hasil migas tidak memadai. Biaya ini disebut (*unrecover cost prior periode*).

Sehingga akhirnya Cost Recovery terdiri atas biaya operasi, biaya depresiasi, dan *unrecover cost prior periode*.

Sebagian besar orang juga kurang memahami bahwa Industri Hulu Migas sangat berbeda dengan bisnis lainnya. Hal yang sangat membedakan adalah adanya kegiatan eksplorasi dimana kegiatan ini merupakan kegiatan utama dari usaha hulu migas sekaligus kegiatan yang paling beresiko. Secara rata-rata tingkat kegagalan mencari cadangan migas di Indonesia mencapai 70-80% (A. Rinto Pudyantoro, 2019:168) yang berarti dari sepuluh perusahaan yang melakukan pencarian cadangan migas hanya 3 perusahaan yang berhasil menemukan cadangan migas dan pada umumnya hanya 1-2 perusahaan yang berhasil menemukan cadangan migas ekonomis. Apabila kegiatan eksplorasi ternyata gagal, maka uang yang dibelanjakan akan hilang dan meninggalkan sebuah dokumen yang menunjukkan bahwa di area tersebut tidak terbukti ada cadangan migas. Untuk menghindari risiko yang cukup besar tersebut, pemerintah menggunakan skema PSC. Dalam skema PSC, diatur bahwa dana yang dikeluarkan kontraktor atau dana talangan tersebut hanya akan dikembalikan apabila cadangan migas ditemukan dan migas yang dihasilkan tersebut dapat dijual. Namun jika ternyata kegiatan eksplorasi tidak menemukan cadangan migas atau cadangan tidak dapat diproduksi karena tidak ekonomis, tidak ada uang yang dikembalikan.

Banyak kritik yang muncul mengenai bisnis migas yang tidak dikelola dengan baik ketika terlihat bahwa *Cost Recovery* lebih besar dibanding hasil dari bisnis migas itu sendiri. Padahal sebetulnya *Cost Recovery* tampak besar karena merupakan akumulasi dari beberapa tahun, sementara *lifting* baru terjadi dan pada umumnya diawali dengan volume yang kecil. Ketika beberapa proyek besar dilaksanakan, *Cost Recovery* melonjak karena terakumulasi dari tahun-tahun sebelumnya. Tetapi seiring dengan waktu *Cost Recovery* akan menurun dan pada

suatu saat hasil penjualan migas melampaui *Cost Recovery*. Yang perlu ditakutkan adalah saat *Cost Recovery* tidak mengalami lonjakan, karena hal itu berarti tidak ada penemuan cadangan migas baru, tidak ada pembangunan fasilitas ekstraksi maupun fasilitas lifting atau dapat dikatakan bahwa kegiatan migas mengalami stagnasi. (A. Rinto Pudyantoro, 2019:138)

2. Skema *Gross Split*

Sebagai solusi atas permasalahan sistem kontrak bagi hasil *Cost Recovery*, skema *Gross Split* pada awalnya dibentuk oleh pemerintah melalui Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral berdasarkan penafsiran gramatikal dari frasa “Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kerja sama lain” yang terdapat pada Pasal 1 Angka 19 UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang dapat diartikan bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadaptasi atau memodifikasi bentuk skema baru dalam pengelolaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi tentunya dengan tetap menggunakan prinsip “lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. (Muhammad Fajri, 2019:58-59)

Skema *Gross Split* diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*. Peraturan ini dilatarbelakangi rendahnya angka dan amanya waktu penemuan cadangan minyak dan gas bumi, disertai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sektor hulu migas yang terus menurun.

Seperti yang telah penulis bahas pada tinjauan pustaka mengenai skema *Gross Split*, sistem pembagian fiskal pada *Gross Split* ini adalah *sliding scale* (bagi hasil dapat menyesuaikan dengan kondisi-kondisi tertentu) yang ditentukan oleh 10 komponen variable yang mempengaruhi kondisi keekonomian proyek dengan *base split* dari kontrak bagi hasil minyak adalah sebesar 57% untuk pemerintah dan 43% untuk kontraktor dan pada gas bagi hasil awal ditentukan sebesar

52% untuk pemerintah dan 48% untuk kontraktor. Rentang bagi hasil *sliding scale* dan *base split* adalah kurang lebih sebesar 5(lima) persen.

Untuk lebih memberikan daya tawar pada skema *Gross Split* ini, pemerintah kemudian melakukan revisi terhadap Permen ESDM Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dengan menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 52 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*. Adapun pokok perubahannya yaitu:

- a. Kemungkinan penerapan bonus produksi sebesar 0 (nol) berdasarkan diskresi Menteri
- b. Kewenangan bagi Menteri untuk menetapkan tambahan persentase bagi hasil kepada Kontraktor, jika perhitungan komersil tidak mencapai keekonomian tertentu
- c. Mengubah pembagian progresif dari pendekatan harga minyak menjadi pendekatan berdasarkan formula tertentu
- d. Peningkatan variabel pembagian PSC bagian kontraktor dari 2% menjadi 4% untuk wilayah kerja frontier dan proyek lepas laut
- e. Peningkatan variabel pembagian PSC bagian kontraktor dari 1% menjadi maksimum 5% untuk lapangan dengan kandungan hydrogen sulphur ditambah perubahan ambang batas tertentu.

Setelah pengimplementasian peraturan mengenai skema *Gross Split* pada Januari 2017, Wilayah Kerja (WK) *Offshore North West Java* (ONWJ) menjadi WK pertama yang menggunakan skema *Gross Split*. Manajemen WK ONWJ diserahkan pada anak perusahaan PT. Pertamina (PT. Pertamina Hulu Energy ONWJ (PHE ONWJ)) dengan bagi hasil akhir untuk minyak sebesar 42,5 % untuk pemerintah dan 57,5% untuk kontraktor dan untuk gas sebesar 37,5% untuk pemerintah dan 62,5% untuk kontraktor. Selain pada WK ONWJ, skema *Gross Split* juga telah diaplikasikan pada WK Andaman I dan WK Andaman II.

3. Perbedaan Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split*

Perbedaan mendasar antara kontrak bagi hasil *gross split* dengan kontrak bagi hasil *cost recovery* adalah terkait ada tidaknya penggantian biaya operasi kontraktor. *Cost Recovery* adalah biaya yang dibayarkan Pemerintah kepada kontraktor sebagai penggantian biaya produksi dan investasi selama proses eksplorasi, eksploitasi dan pengembangan blok minyak dan gas bumi yang tengah dikerjakan di wilayah suatu negara. *Cost Recovery* merupakan biaya operasi yang dimintakan pengantiannya yang terdiri dari biaya eksplorasi, biaya produksi, dan biaya administrasi termasuk *interest recovery*. *Cost recovery* merupakan bagian dari wilayah operasi minyak dan gas bumi yang memenuhi syarat untuk dipulihkan setelah Kontraktor mencapai tahap komersial. Dengan kata lain apabila suatu area atau wilayah kerja ditemukan sumber minyak dan gas bumi dan memenuhi syarat komersial untuk diproduksi maka biaya yang telah dikeluarkan untuk eksplorasi akan dipulihkan melalui hasil produksi dari wilayah kerja tersebut. (Kurniadi Muhammad. 2011:22)

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

Gross Split, FTP sudah tidak diperlukan lagi dikarenakan semua bagian yang akan diterima oleh pemerintah dan kontraktor akan jelas pada awal kontrak. (Andrey Hernandoko dan Mochammad Najib Imanullah, 2018:4)

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

1. Minyak Bumi sebesar 57% bagian negara, dan 43% bagian kontraktor
2. Gas Bumi sebesar 52% bagian negara dan 48% bagian kontraktor.

Dijelaskan lebih lanjut pada pasal 12 (1) Permen ESDM Nomor 08 Tahun 2017: Penerimaan Kontraktor dalam Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* merupakan bagian kontraktor yang dihitung berdasarkan persentase *gross* produksi setelah dikurangi pajak penghasilan.

Berdasarkan pasal diatas dapat dikatakan meskipun skema *gross split* membuat kontraktor menanggung semua biaya dengan tujuan untuk suatu pembagian *output* yang lebih tinggi, modal dan pengeluaran-pengeluaran operasi menjadi faktor yang mengurangi pajak penghasilan kontraktor sebagai imbalan dari pengeliminasian syarat dan prosedur *cost recovery*. Dalam *PSC konvensional*, *cost recovery* dikurangkan dari

keseluruhan produksi minyak dan gas untuk menentukan jumlah dari produksi yang akan dibagikan antara pemerintah dengan kontraktor. Setelahnya, kontraktor membayar pajak penghasilan mereka pada bagian produksi mereka setelah produksi tersebut dibagi. Pada dasarnya Permen ESDM nomor 8 tahun 2017 bertujuan untuk membuat aktivitas eksplorasi dan eksploitasi menjadi lebih efektif dan efisien, menghilangkan birokrasi pemerintah, dan juga untuk mendorong kontraktor PSC untuk menjadi lebih leluasa dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi. Lebih lanjut, karena tidak ada *cost recovery* dalam *gross split*, skema ini dibentuk agar pada akhirnya beban anggaran pemerintah Indonesia dapat berkurang.

4. Perbandingan Skema Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split*

Skema Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* pada dasarnya memiliki perbedaan yang terletak pada pengembalian biaya operasi serta persentase pembagian hasil produksi. Hal ini ditunjukkan pada perbandingan klausul yang terdapat pada Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split*.

Adapun tabel perbandingan klausul Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* adalah sebagai berikut:

Cost Recovery	Gross Split
Ruang Lingkup dan Definisi	Ruang Lingkup dan Definisi
Jangka Waktu	Jangka Waktu
Penyisihan Wilayah	Penyisihan Wilayah
Rencana Kerja dan Pengeluaran-Pengeluaran	Rencana Kerja dan Pengeluaran-Pengeluaran
Hak dan Kewajiban Para Pihak	Hak dan Kewajiban Para Pihak

commit to user

Pengembalian Biaya Operasi dan Penanganan Produksi	Penilaian Minyak Mentah
Penilaian Minyak Mentah	Penilaian Gas Bumi
Penilaian Gas Bumi	Kompensasi, Bantuan, dan Bonus Produksi
Kompensasi, Bantuan, dan Bonus Produksi	Pembayaran
Pembayaran	Hak Atas Peralatan
Hak Atas Peralatan	Konsultasi dan Arbitrasi
Konsultasi dan Arbitrasi	Ketenagakerjaan dan Training Pegawai
Ketenagakerjaan dan Training Pegawai	Pemutusan Kontrak
Pemutusan Kontrak	Pembukuan dan Neraca serta Pemeriksaan Keuangan Resmi
Pembukuan dan Neraca serta Pemeriksaan Keuangan Resmi	Ketentuan Lain
Ketentuan Lain	Partisipasi
Partisipasi	Masa Berlaku
Masa Berlaku	

Tabel 1. Perbandingan Klausul Cost Recovery dan Gross Split

Adapun penjelasan mengenai klausul-klausul diatas adalah sebagai berikut:

a. Ruang Lingkup dan Definisi

Ruang lingkup yang dimaksud disini adalah mengenai kontrak tersebut, ketentuan-ketentuan yang terkandung didalamnya, termasuk kewajiban para-pada pihak. Sedangkan definisi berisikan pengertian dari istilah-istilah yang tidak dimengerti oleh publik.

b. Jangka Waktu *commit to user*

Jangka waktu disini dimaksudkan sebagai jangka waktu berlaku perjanjian tersebut.

c. Penyisihan Wilayah

Penyisihan Wilayah dimaksudkan dengan bagaimana Kontraktor harus menyisihkan bagian dari Wilayah Kontrak Semula. Contohnya: pada atau sebelum perioda akhir tiga (3) tahun pertama terhitung mulai anggal Efektif, Kontraktor harus menyisihkan dua puluh lima persen (25%) dari Wilayah Kontrak Semula

d. Rencana Kerja dan Pengeluaran-Pengeluaran

Rencana Kerja dan Pengeluaran-Pengeluaran dimaksud sebagai jumlah yang akan dikeluarkan oleh Kontraktor dalam menjalankan usaha-usaha eksplorasi berdasarkan ketentuan-ketentuan Perjanjian ini.

e. Hak dan Kewajiban Para Pihak

Pasal ini berisikan hak dan kewajiban Kontraktor serta Badan Pelaksana untuk minyak mentah maupun untuk gas.

f. Pengembalian Biaya Operasi dan Penanganan Produksi

Pasal ini yang menandakan perbedaan yang fundamental antara skema *Cost Recovery* dan *Gross Split*. Pasal ini berisikan jumlah biaya Operasi yang akan Kontraktor peroleh Kembali yang berasal dari hasil-hasil penjualan atau pembagian Minyak Mentah yang ditetapkan senilai dengan Biaya Operasi, yang diproduksi dan disimpan dan tidak digunakan Operasi Perminyakan.

g. Penilaian Minyak Mentah

Pasal ini berisikan bagaimana proses Minyak Mentah yang dijual kepada Pihak Ketiga akan dinilai dan dihargai, mulai dari Kontraktor sampai Pihak Ketiga.

h. Penilaian Gas Bumi

Pasal ini berisikan bagaimana proses Gas Bumi yang dijual kepada Pihak Ketiga akan dinilai dan dihargai, mulai dari Kontraktor sampai Pihak Ketiga. *commit to user*

i. Kompensasi, Bantuan, dan Bonus Produksi

Pasal ini berisikan bagaimana Kontraktor harus membayar ke GOI (*Government of Indonesia*) sebagai kompensasi atas informasi yang saat ini ditangan GOI sesudah persetujuan dari kontrak ini oleh Pemerintah Indonesia sesuai ketentuan yang berlaku.

j. Pembayaran

Pasal ini berisikan bahwa Kontraktor wajib melakukan semua pembayaran ke Badan Pelaksana atau Pemerintah Republik Indonesia dan harus dilakukan dalam mata uang Dolar Amerika Serikat pada bank yang ditunjuk oleh masing-masing dan disetujui oleh Bank Indonesia atau atas pilihan Kontraktor, mata uang lainnya yang dapat diterima oleh mereka kecuali bahwa Kontraktor mungkin melakukan pembayaran dalam Rupiah sepanjang mata uang tersebut dinyatakan sebagai hasil dari penjualan domestik minyak mentah atau gas alam atau produk petroleum, jika ada.

k. Hak Atas Peralatan

Pasal ini berisikan bahwa peralatan yang dibeli oleh Kontraktor berdasarkan program Kerja menjadi milik GOI dan selanjutnya akan digunakan dalam Operasi Perminyakan.

l. Konsultasi dan Arbitrasi

Konsultasi dan Arbitrasi yang dimaksud disini adalah secara berkala Badan Pelaksana dan Kontraktor akan bertemu untuk mendiskusikan pelaksanaan operasi perminyakan yang dimaksud dalam kontrak ini dan akan berusaha sebaik-baiknya untuk menyelesaikan secara damai semua persoalan-persoalan yang timbul dari padanya. Apabila ada perselisihan yang timbul antara Badan Pelaksana dan Kontraktor sehubungan dengan pelaksanaan kontrak ini atau interpretasi dan pelaksanaan dari salah satu klausul dalam kontrak akan diselesaikan secara damai, dan saling mengerti dalam 90 hari sejak diterimanya pemberitahuan oleh salah satu pihak mengenai adanya perselisihan.

m. Ketenagakerjaan dan *Training* Pegawai/Karyawan Indonesia

Dalam pasal ini menyatakan bahwa kontraktor setuju untuk mempekerjakan pegawai Indonesia yang berkualitas, dan sesudah produksi komersial dimulai akan mendidik dan melatih karyawan Indonesia untuk kedudukan buruh dan staf termasuk kedudukan administrasi dan manajemen eksekutif. Biaya-biaya dan pengeluaran-pengeluaran training karyawan Indonesia yang dipekerjakan oleh Kontraktor sendiri akan masuk kedalam Biaya Operasi. Biaya dan pengeluaran untuk setiap training karyawan GOI dan Badan Pelaksana akan ditanggung atas dasar sesuatu yang masih akan disetujui oleh GOI, Badan Pelaksana, dan Kontraktor.

n. **Pemutusan Kontrak**

Pasal ini berisikan mengenai ketentuan pemutusan kontrak, yaitu kontrak tersebut tidak dapat diputuskan oleh Kontraktor selama tiga tahun pertama dari tahun kontrak sejak tanggal efektif, kecuali oleh ketentuan tertentu yaitu sebagai berikut: 1) Bila dalam pendapat Kontraktor tidak ada jaminan kelanjutan dari operasi perminyakan, 2) Jika pada tahun pertama dari 3 tahun kontrak, Kontraktor belum menyelesaikan program kerja dan membelanjakan uang kurang dari jumlah yang ditetapkan.

o. **Pembukuan dan Neraca dan Pemeriksaan Keuangan Resmi**

Pada pasal ini dinyatakan bahwa Badan Pelaksana akan bertanggung jawab menyimpan pembukuan dan neraca yang lengkap dengan bantuan dari Kontraktor meliputi semua biaya Operasi dengan berpedoman pada industri praktir pertimbangan modern dan notulen rapat. Mengenai pemeriksaan keuangan resmi (audit), Kontraktor akan mempunyai hak untuk memeriksa dan mengaudit pembukuan-pembukuan dan neraca-neraca Badan Pelaksana yang berhubungan dengan kontrak untuk setiap tahun kalender dalam satu tahun periode mulai dari tahun kalender berikutnya. Badan Pelaksana dan GOI juga mempunyai hak untuk memeriksa dan mengaudit pembukuan dan

commit to user

neraca Kontraktor yang berhubungan dengan kontrak untuk setiap tahun kalender dalam kontrak ini.

p. Ketentuan Lain

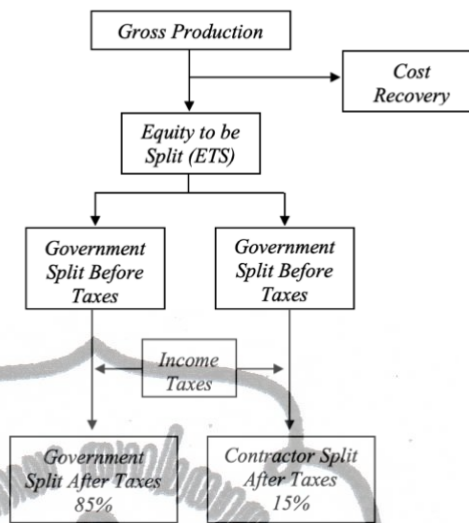
Pasal ini berisikan pemberitahuan yang diperlukan, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan yang berlaku dalam kontrak ini, penangguhan kewajiban-kewajiban, serta penyesuaian prosentase hak dari produksi dan kredit investasi,

q. Partisipasi

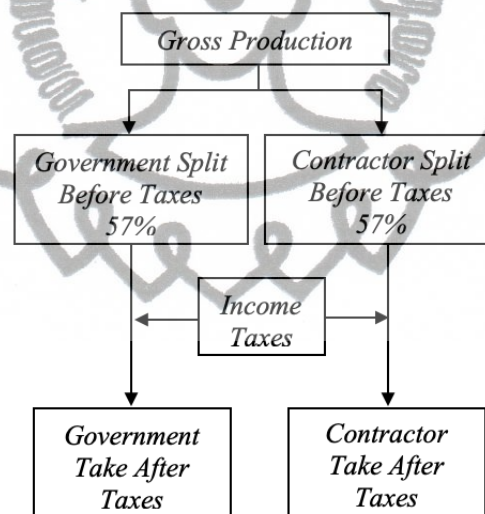
Pasal ini berisikan partisipasi Badan Pelaksana dan Kontraktor. Contoh: badan Pelaksana mempunyai hak untuk meminta dari Kontraktor sebesar 10% dari interes penuh dari keseluruhan hak dan kewajiban di dalam kontrak untuk ditawarkan pada perusahaan yang ditunjuk oleh GOI.

r. Masa Berlaku

Di dalam pasal ini tertulis bahwa kontrak tersebut berlaku efektif sejak tanggal efektif serta kontrak tersebut tidak akan dibatalkan, diubah atau dimodifikasi dalam segala hal kecuali dengan persetujuan tertulis dari masing-masing pihak.



Grafik 1. Skema Cost Recovery (Muhammad Fajri, 2019:61)



Grafik 2. Skema Gross Split (Muhammad Fajri, 2019:62)

Berdasarkan grafik diatas, terdapat perbedaan yang cukup jelas dalam bagian *Cost Recovery* (pengembalian biaya). Dalam skema *Cost Recovery*, hasil produksi dikurangi dengan biaya pengembalian (*Cost Recovery*) terlebih dahulu sebelum ditentukan sebagai hasil yang harus dibagi (*Equity to be Split*). Setelah ditentukan pembagian untuk Pemerintah dan Kontraktor, hasil tersebut dikurangi pajak penghasilan.

Setelah itu barulah ditemukan masing-masing bagian pemerintah dan kontraktor. Sedangkan dalam skema *Gross Split* pendapatan masing-masing pihak sudah langsung ditentukan besarnya.

Meski terdapat perbedaan yang cukup fundamental mengenai pengembalian biaya operasi serta persentase pembagian hasil produksi, namun terdapat beberapa prinsip yang berlaku sama dan berbeda pada skema *Cost Recovery* dan *Gross Split*. Berikut adalah prinsip yang berlaku sama, yaitu:

- a. Aset yang dalam hal ini merupakan cadangan migas yang masih ada di dalam tanah, yang mengalir di pipa dan yang ada di tangki (selama belum melewati titik serah) serta aset yang dibeli untuk keperluan operasi hulu migas merupakan aset negara yang dikuasai dan dimiliki oleh negara. Prinsip ini menegaskan bahwa kuasa pertambangan migas tetap ada pada negara dan hanya akan berubah setelah melewati titik serah.
- b. Perusahaan minyak yang hendak menjadi partner SKK Migas untuk mengelola WK Migas wajib memiliki dana yang cukup sehingga mampu membiayai kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.
- c. Risiko eksplorasi ditanggung KKKS
- d. Pembagian produksi dilaksanakan di titik serah (*point of delivery*) berdasarkan persentase yang disepakati dalam kontrak.
- e. Manajemen operasi dilakukan oleh lembaga bentukan pemerintah yang bertindak sebagai pelaksana.

Adapun prinsip-prinsip yang berlaku berbeda antara kedua skema tersebut adalah:

- a. Risiko bisnis selain risiko eksplorasi diberlakukan berbeda antara kedua skema tersebut. Pada skema *Cost Recovery*, risiko bisnis pada masa eksploitasi ditanggung proporsional oleh SKK Migas dan KKKS. Sedangkan pada skema *Gross Split*, dampak terhadap

- biayanya ditanggung seluruhnya oleh KKKS. Ketika proyek mundur, KKKS menanggung seluruh biaya yang ditimbulkan.
- b. Pada skema *Gross Split*, karena dana disediakan seluruhnya oleh KKKS dan risiko bisnis juga ditanggung oleh KKKS, maka KKKS berperilaku relatif sama dengan bisnis pada umumnya.
 - c. Pembebanan biaya dilakukan dengan cara berbeda. Pada skema *Cost Recovery* biaya dibebankan sebelum pembagian, sehingga secara prinsip biaya merupakan beban bersama SKK Migas dan KKKS. Sedangkan dalam skema *Gross Split*, pembebanan biaya yang seluruhnya ditanggung oleh KKKS dilakukan setelah pembagian.
 - d. Jika dalam skema *Cost Recovery* berlaku prinsip perpajakan *uniformity principles* untuk perhitungan pajak penghasilan dan *assume and discharge* untuk pajak tidak langsung, dalam skema *Gross Split* hal tersebut tidak diberlakukan, melainkan mengacu pada aturan perpajakan yang berlaku.

Perbandingan klausula serta perbedaan antara skema Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* yang telah disebutkan diatas menunjukkan bahwa Kontrak bagi Hasil *Gross Split* lebih menguntungkan bagi Negara dan Kontraktor dalam segi operasional serta finansial, karena memotong rantai birokrasi dengan tidak lagi menggunakan mekanisme *First Tranche Petroleum*. Setelah melalui titik penyerahan (*custody transfer*) pembagian antara kontraktor dan pemerintah akan langsung dihitung tanpa menghiraukan biaya-biaya operasi kegiatan hulu migas yang menjadi tanggung jawab kontraktor. Kepastian pembagian hasil di awal ini dimaksudkan untuk mencapai efektivitas serta efisiensi bagi kontraktor dalam realisasi biaya operasi yang dikeluarkan untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi. Dengan begitu diharapkan usaha eksplorasi dan eksploitasi akan lebih tepat waktu, tepat anggaran, serta mencapai target kinerja. Skema *Gross Split* juga dianggap lebih menguntungkan bagi pemerintah karena penerimaan negara sudah dapat dipastikan sekalipun

perusahaan dalam kondisi rugi karena pada skema *Gross Split* pembagian dilakukan didepan tanpa memedulikan besaran biayanya. Perbandingan klausula serta perbedaan antara Skema Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* menyebabkan dampak pada industri Migas setelah disahkan Peraturan Menteri ESDM No.12 Tahun 2021 yang akan penulis bahas lebih mendalam pada rumusan masalah kedua.

B. Dampak kontrak bagi hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* pada Industri Migas di Indonesia setelah Disahkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 12 Tahun 2020

Perubahan ketiga atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 08 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* yang disahkan sebagai Peraturan Menteri ESDM Nomor 12 Tahun 2020 memperbolehkan KKKS memilih untuk menggunakan antara Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* dan *Gross Split* menimbulkan dampak terhadap industri Migas di Indonesia.

Adapun dampak operasional yang ditimbulkan oleh masing-masing skema adalah sebagai berikut (A. Rinto Pudyantoro, 2019:184-195)

- a. Dengan hilangnya konsep *Cost Recovery* dalam skema *Gross Split*, maka seluruh pengeluaran uang akan menjadi beban KKKS. Hal ini menyebabkan pemerintah tidak lagi dibebani dengan kewajiban untuk menjelaskan kepada publik tentang pengertian *Cost Recovery* dan besaran *Cost Recovery*. KKKS juga tidak perlu lagi menjelaskan kepada masyarakat tentang dana yang dimintakan kembali kepada pemerintah, sehingga KKKS bisa lebih berkonsentrasi terhadap kegiatan operasi.
- b. Skema *Gross Split* menghilangkan konsep dan mekanisme dana talangan. Hal ini berdampak pada keleluasaan KKKS dalam mengatur *cash flow* layaknya perusahaan umum. Perusahaan dapat mengelola strategi keuangannya tanpa harus mempertimbangkan kepentingan pemerintah sebagaimana dalam skema *Cost Recovery*.

commit to user

- c. Penerimaan negara sudah dapat dipastikan sekalipun perusahaan dalam kondisi rugi karena pada skema *Gross Split* pembagian dilakukan didepan tanpa memedulikan besaran biayanya. Persentase pembagian setelah ditetapkan akan menjadi persentase pasti bagi SKK Migas tanpa ada pengurangan biaya. Tidak seperti pada skema *Cost Recovery*, setelah pembagian ditentukan besarnya dan bagian pemerintah sudah diterima, penerimaan tersebut masih harus dikurangi dengan kewajiban kontraktual seperti penyelesaian PPN, *reimbursement*, pembayaran pajak daerah, dan retribusi daerah (PDRD), PBB migas, pembayaran DMO *fee* dan *fee* kegiatan hulu migas.

Berikut contoh sederhana perbandingan perhitungan skema *Cost Recovery* dan *Gross Split* dengan asumsi sebagai berikut:

- 1) Bisnis hulu migas secara keseluruhan rugi sebesar USD200.000 karena hanya menghasilkan USD600.000 sementara biaya yang harus dikeluarkan sebesar USD800.000
- 2) Pembagian presentase *rate split*, setelah dilakukan berbagai penyesuaian adalah pemerintah 45% dan KKKS 55%
- 3) Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* menyebutkan FTP sebesar 20% dengan bagian pemerintah pemerintah sebesar 72% dan bagian KKKS 28%

		Skema Gross Split				Skema Cost Recovery	
		Pemerintah	Kontraktor			Pemerintah	Kontraktor
Keterangan	Data Bisnis	45%	55%	Keterangan	Data Bisnis	72%	28%
Hasil Penjualan	500.000			Hasil Penjualan	500.000		
Pembagian		225.000	275.000	FTP (20%)	-100.000	72.000	28.000
				Setelah FTP	400.000		
Biaya	-600.000			Cost Recovery	400.000		400.000
Rugi Bisnis	-100.000			ETBS	0	0	0
Pembagian		225.000	275.000	Pembagian		72.000	428.000
Biaya			-600.000	Biaya			-600.000
Laba/Rugi Sebelum Pajak			-325.000	Laba/Rugi Sebelum Pajak			-172.000

Tabel 2. Perbandingan Perhitungan Skema *Cost Recovery* dan *Gross Split* (A. Rinto Pudyanoro, 2019:186)

Berdasarkan skema *Gross Split*, hasil penjualan dibagi di awal berdasarkan presentase *Gross Split* tanpa menghiraukan biaya. Jadi pemerintah memperoleh

USD225.000 dan KKKS menerima USD275.000. setelah diperhitungkan dengan biaya, penerimaan KKKS rugi bersih USD325.000 setelah dikurangi biaya operasi, sedangkan perolehan pemerintah tetap sebesar USD225.000. Sedangkan jika dalam skema *Cost Recovery*, hasil penjualan migas sebesar USD500.000 dibagi untuk pemerintah USD72.000 dan KKKS USD428.000. Bagian KKKS tersebut terdiri dari USD400.000 untuk pemulihan (*recovery*) dari dana yang sudah dikeluarkan dan hasil pembagian sebesar USD280.000. Dengan menerima USD428.000 kerugian KKKS adalah sebesar USD172.000. Kerugian ini akan diperhitungkan sebagai biaya di tahun berikutnya. Pemerintah hanya akan mendapatkan penghasilan dari FTP, yaitu sebesar USD72.000.

- d. Dalam skema *Cost Recovery* setiap efisiensi biaya yang dilakukan oleh KKKS akan berpengaruh pada bertambahnya bagian SKK Migas dan KKKS secara proporsional, sebagai contoh jika KKKS berhasil menghemat sebanyak USD100.000 maka uang tersebut akan dibagi sesuai dengan persentase pembagian antara SKK Migas dan KKKS. Sedangkan dalam skema *Gross Split*, jika KKKS berhasil menghemat USD100.000, maka uang tersebut akan menambah bagian kontraktor.
- e. Dalam skema *Cost Recovery*, SKK Migas memiliki peran untuk mengawasi biaya. Sedangkan dalam skema *Gross Split*, KKKS mengatur dirinya sendiri dan menyesuaikan dengan peraturan pemerintah yang berlaku umum. Maka dari itu tidak lagi dibutuhkan AFE (*Authorization for Expenditures*) dan persetujuan anggaran. Pengadaan barang dan jasa juga tidak wajib lagi menggunakan PTK 007.

commit to user

- f. Dalam skema *Gross Split*, terkait penetapan tambahan *split*, besaran persentase pembagian akan ditentukan berdasarkan kontrak yang disepakati. Namun jika KKKS mengajukan permintaan penambahan *split*, maka besaran persentase pembagian pada Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* akan final setelah penetapan persetujuan kebijakan penambahan *rate split* oleh Menteri. Penambahan *split* bagi KKKS tentu saja akan berimbas pada jumlah *split* pemerintah. Hal ini akan menyebabkan spekulasi dalam masyarakat dan dapat menimbulkan gugatan ke pemerintah yang secara nyata menambahkan keuntungan lebih banyak terhadap swasta dalam bentuk uang.
- g. Dalam skema *Gross Split*, kemudahan perusahaan bertransaksi dengan afiliasi dapat menimbulkan potensi *transfer pricing* dimana kontraktor melakukan manipulasi dengan cara membeli barang dari anak perusahaan dengan harga lebih mahal di atas harga normal. Hal ini menyebabkan biaya lebih besar dan laba menjadi lebih kecil, sehingga pajak yang harus dibayar juga lebih kecil. Kemudian untuk tujuan menghemat pembayaran pajak, perusahaan akan memastikan bahwa anak perusahaan yang berafiliasi tersebut mengenakan tarif pajak penghasilan yang lebih rendah. Dalam hal ini kantor pajak dituntut untuk memperketat kontrol terhadap kemungkinan terjadinya *transfer pricing*.
- h. Pada Skema *Gross Split*, karena tidak ada risiko biaya yang ditanggung pemerintah, maka perencanaan keuangan mulai dari penganggaran KKKS sampai dengan pengawasan realisasi dilakukan sendiri oleh KKKS. Audit SKK Migas dan BPK akan lebih terfokus pada program kerja, terutama yang berkaitan dengan *project delay* dan *lifting* migas, karena *lifting* migas adalah basis yang dipakai untuk menghitung bagian kontraktor.
- i. Pajak penghasilan dalam skema *Gross Split* membutuhkan aturan lebih khusus karena bisnis migas yang menggunakan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* tidak sama dengan bisnis umum. Untuk itu

pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2017 yang mengatur dua hal yaitu *Negative List* dan *Loss Carryforward*. *Negative List* disini dimaksudkan bahwa pada aturan umum menyebutkan bahwa seluruh biaya untuk mendapatkan, memelihara, dan mempertahankan penghasilan boleh diakui sebagai pengurang penghasilan kena pajak, sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2017 diberikan batasan yang menyatakan daftar biaya yang tidak boleh diakui sebagai biaya pengurang pajak. Sedangkan *Loss Carryforward* adalah jika dalam skema *Cost Recovery* pajak penghasilan dapat ditangguhkan pembayarannya sampai dengan kontraktor dalam keadaan untung (laba) dengan jangka waktu maksimal 10 tahun.

Dampak operasional yang ditimbulkan oleh masing-masing skema Kontrak Bagi Hasil menimbulkan dampak pada industri Migas di Indonesia. Sebagai tolak ukur, lima bulan setelah Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2020 disahkan, tercatat investasi hulu migas per 31 Desember 2020 sejumlah USD 10,2 miliar. Jumlah tersebut menurun dibandingkan investasi hulu migas tahun 2019 yang mencapai USD 11,49 Miliar (SKK Migas, 2020). Hal ini menunjukkan bahwa Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2020 yang disahkan dengan tujuan meningkatkan investasi hulu migas di Indonesia belum menimbulkan dampak positif, sehingga pemerintah telah menyiapkan berbagai macam insentif guna mendorong investasi hulu migas. Insentif tersebut antara lain adalah *investment credit*, depresiasi dipercepat, perubahan *Domestic Market Obligation* (DMO) *full price*. Pemerintah juga akan memperbaiki perizinan yang dirasa menghambat kegiatan migas dan membuka diri berdiskusi dengan investor. (Tutuka Ariadji, 2020)

Selain memberikan insentif dan kepastian bagi hasil (base split) dalam sistem *gross split*, sebenarnya pemerintah juga terus berupaya mempersingkat birokrasi yang terus menjadi penghambat pelaksanaan

investasi, hal ini diwujudkan kementerian Energi Sumber Daya Mineral yang mencabut setidaknya belasan pedoman tata kerja dan peraturan serta perijinan terkait yang dirasa menghambat aktifitas investasi di sektor minyak dan gas bumi.

Sinkronisasi dalam melaksanakan perubahan regulasi adalah hal mendasar untuk menjamin optimal pelaksanaan operasional lapangan. Berdasarkan hirarki tata peraturan perundang-undangan dan kebutuhan payung hukum yang dapat menaungi beberapa instansi pemerintah, dasar hukum pengaturan skema Kerjasama *Gross Split*. PSC yang hanya pada level Permen ESDM dianggap kurang memberikan kepastian hukum karena dikhawatirkan saat terjadi penggantian menteri akan diikuti oleh perubahan permen padahal investasi migas adalah investasi jangka panjang (20 sampai 30 tahun). Pengaturan lewat Peraturan Menteri juga dirasakan belum ideal karena tidak dapat menjamin kemudahan lintas sektoral, seperti pengurusan dokumen perijinan operasional dalam pelaksanaan operasional Kontraktor Kontrak Kerja Sama sehingga kemudahan yang diperjanjikan dalam skema ini sulit diadaptasi instansi sektor lain seperti perpajakan, kebijakan pemenuhan tingkat komponen dalam negeri, pelaksanaan pengadaan lahan, perijinan terkait lingkungan dan kehutanan maupun hal-hal lainnya.

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

pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang perpajakan pada kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Sebagai upaya lain untuk meningkatkan investasi pada industri hulu migas Indonesia, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang selanjutnya akan disebut sebagai UU Ciptaker. Dalam Undang-Undang tersebut, terdapat perubahan yang cukup fundamental mengenai Kontrak Kerja Sama. Dalam Pasal 40 Angka 3 Ayat (1) mengatur mengenai kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Namun pengaturan mengenai Perizinan Berusaha klaster migas dalam UU Ciptaker masih dianggap rancu karena dalam UU Ciptaker tidak terdapat pasal yang mengatur mengenai ketentuan peralihan status Kontrak Kerja Sama yang sedang berjalan. Selain itu, pengaturan mengenai Perizinan Berusaha dinilai tidak mendukung peningkatan investasi dan kemudahan perizinan karena perizinan sangat terkait dengan sistem dan bentuk kelembagaan serta sistem perusahaan, sedangkan sistem dan bentuk kelembagaan serta sistem perusahaan minyak dan gas bumi belum diatur secara komprehensif pada UU Ciptaker. Hal lain yang merupakan kekurangan yang harus diperhatikan dari pengaturan mengenai Perizinan Berusaha dalam UU Ciptaker adalah terdapat kemungkinan untuk terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme apabila manajemen perizinan tidak dikelola dengan baik serta diatur dengan jelas.