BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai landasan konstitusional negara dan pemerintahan Indonesia, ketentuan pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ("UUD 1945") menyatakan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara"[1].

Ketentuan ini menegaskan prinsip negara bahwa sumber daya alam ("SDA"), termasuk minyak dan gas bumi ("migas"),[2] merupakan milik seluruh rakyat Indonesia dan harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran umum.

Kedua Pasal 33 ayat (2) dan (3) dalam UUD 1945 mengedepankan kesejahteraan rakyat sebagai landasan utama dalam pengelolaan sumber daya alam, terutama minyak dan gas bumi, yang diharapkan mampu memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Sebagai sumber daya strategis dan salah satu penghasil devisa terbesar negara yang juga mempunyai efek multiplier terhadap perekonomia di Indonesia.[3] Oleh karenanya dibutuhkan pengelolaan sektor migas yang tepat guna mendukung pembangunan nasional, menciptakan lapangan kerja, dan

---

[1] Pasal 33 ini merupakan dalam bagian Bab XIV UUD 1945 mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

[2] James G. Speight, *Handbook of Offshore Oil and Gas Operations* (Amsterdam: Elsevier, 2014), hal. 16-18, *Mendefinisikan minyak dan gas bumi sebagai sumber energi utama yang terbentuk dari pelapukan material organik jutaan tahun lalu, yang terperangkap di bawah permukaan bumi. Keduanya diekstraksi melalui metode pengeboran untuk digunakan dalam berbagai aplikasi seperti bahan bakar dan produksi kimia.*

[3] Databoks (Katadata). (2023, October 26). Inilah Multiplier Effect Industri Hulu Migas [Indonesian Oil and Gas Upstream Industry Multiplier Effect]. Databoks – Katadata. Retrieved from https://databoks.katadata.co.id/ekonomi-makro/statistik/5d9baa30a21dc01/inilah-multiplier-effect-industri-hulu-migas *(Setiap belanja sebesar Rp 1 miliar di industri hulu migas dapat menghasilkan output ekonomi sebesar Rp 1,6 miliar, menambah Produk Domestik Bruto Rp 700 juta, meningkatkan pendapatan rumah tangga sebesar Rp 200 juta, serta menciptakan kesempatan kerja bagi 10 orang)*

meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Prinsip keadilan perlu diterapkan agar kekayaan alam dapat memberikan kontribusi maksimal bagi kesejahteraan rakyat, sehingga pengelolaan sumber daya alam ini tidak hanya menjadi tanggung jawab ekonomi, tetapi juga tanggung jawab moral untuk memastikan seluruh lapisan masyarakat merasakan manfaatnya. Dengan filosofi ini, minyak dan gas bumi menjadi instrumen penting dalam menuju kemakmuran bersama rakyat Indonesia.

Secara umum, bentuk kerja sama yang mengatur hubungan antara negara dengan pihak swasta atau kontraktor dalam pengelolaan migas dapat dikelompokkan ke dalam lima kategori utama, yaitu: Konsesi (*Concession*), Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*), Kontrak Jasa Risiko (*Risk Service Contract*), Kontrak Jasa (*Service Contract*), dan Usaha Patungan (*Joint Venture*).[4]

Awal pengelolaan migas di Indonesia dimulai dengan penerapan peraturan yang disebut sebagai *Indische Mijnwet* pada tahun 1899. Peraturan ini memberikan kesempatan bagi sektor swasta untuk terlibat dalam kegiatan pertambangan melalui sistem konsesi. Dalam kerangka hukum ini, pemegang konsesi memiliki otoritas penuh untuk mengelola operasi pertambangan dari awal hingga akhir. Meskipun pemerintah kolonial Belanda tidak terlibat langsung dalam proses penambangan, mereka berperan dalam aspek pemasaran dan penjualan produk yang dihasilkan. Risiko eksplorasi sepenuhnya menjadi tanggung jawab perusahaan, tetapi jika berhasil, perusahaan diharuskan membayar royalti dan pajak kepada pemerintah[5].

[4] Sumber: Daniel Johnston, *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contract* (Oklahoma: Price Waterhouse Publishing, 1994), hal. 21
[5] Bee, Ooi Jin. *The Petroleum Resources of Indonesia*. Oxford University Press, 1982, hal. 2..

Royalti ditetapkan sebesar empat persen dari total produksi, di samping kewajiban membayar pajak tanah dan pajak penghasilan dari keuntungan yang diperoleh. Dengan demikian, sistem konsesi ini memberikan hak kepada pemegang konsesi untuk mengelola dan memiliki sumber daya alam serta aset yang terkait dengan kegiatan pertambangan mereka lebih mendalam mengenai sejarah dan regulasi pertambangan di Indonesia.[6] Dalam kerangka konsesi ini, perusahaan investor memiliki wewenang yang hampir tak terbatas untuk mengelola sumber daya dengan imbalan pembayaran royalti kepada pemerintah kolonial. Akibatnya, kontrol negara atas sumber daya migas sangat terbatas, dan keuntungan sebagian besar hanya dinikmati oleh pihak asing.[7]

Setelah kemerdekaan, Indonesia mendirikan dasar hukum baru melalui Pasal 33 UUD 1945, yang mengubah arah pengelolaan sumber daya migas secara radikal. Dengan dasar konstitusi ini, Indonesia memutuskan untuk menasionalisasi sumber daya alam dan memperkenalkan model kontrak yang lebih mencerminkan kedaulatan negara.[8]

Pada 1960-an, pemerintah menggantikan model konsesi dengan *Kontrak Karya*, yang membatasi peran perusahaan asing hanya sebagai investor yang bekerja sama dengan BUMN migas nasional seperti Pertamina.[9] Langkah ini

---

[6] Setiawan, Agus. "The Discovery of Oil And The Urgency of The Dutch Indies Mining Act 1899." *Al-Turāṡ*, vol. 21, no. 2, Jul. 2015, pp. 303-304. *[Sebagaimana dikutip dari: Dienst van den Mijnbouw, Tekst van de Indische Mijnwet (Staatsblad 1899 No. 214 gewizigd en aangevuld bij de Staatsbladen 1910 No. 588 en 1919 No. 4) en van de Mijnordonnantie (Staatsblad 1906 No. 434 gewijzigd en aangevuld bij de op blz. 21 vermelde Staatsbladen), (Weltevreden, Landsdrukkerij, 1924)]*

[7] Bee., pp.19

[8] Gde Pradnyana, *Nasionalisme Migas: Mengelola Kedaulatan, Membangun Kemandirian, Menumbuhkan Jati Diri Bangsa* (Nayottama Press Holdings, 2014), Hal.12

[9] Sutedi, Adrian. *Hukum Pertambangan.* Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Pp. 17-21. Google Books, https://books.google.com/books/about/Hukum_pertambangan.html?id=F0IvMwEACAAJ.

menandakan perubahan signifikan dalam kerangka hukum dan pengelolaan migas di Indonesia, mengurangi dominasi asing dalam pengelolaan sumber daya alam. Saat itu sistem kerjasama perusahaan minyak dan gas bumi dengan negara adalah royalti, seperti halnya di negara-negara maju. Presiden Sukarno menyadari ketidaksesuaian model royalti dengan amanat konstitusi, yang menetapkan bahwa kekayaan alam harus dikuasai negara demi kepentingan rakyat. Pada 1960, melalui UU No. 44, Sukarno menasionalisasi dan merombak kontrak migas. Kontrak konsesi diubah menjadi Kontrak Karya, di mana perusahaan asing hanya sebagai penggarap dan harus bekerja sama dengan BUMN seperti Permina atau Pertamin.[10]

Pada 1971, melalui Undang-Undang Nomor 8[11] Pemerintah menggabungkan Permina dan Pertamin menjadi Pertamina dan memperkenalkan Kontrak Bagi Hasil (KBH).[12] Pertamina diberi kuasa penuh untuk memilih investor dan menandatangani kontrak. Monopoli ini menimbulkan korupsi besar dan utang yang hampir membuat negara bangkrut. Badan Koordinasi Kontraktor Asing (BKKA) didirikan untuk mengawasi kontrak-kontrak tersebut, yang kemudian berkembang menjadi Direktorat Manajemen Production Sharing (MPS).[13]

Pada akhir 1990-an, pemerintah mengusulkan reformasi melalui RUU Migas, yang disahkan pada 2001 menjadi UU No. 22. UU ini membagi kewenangan, memisahkan sektor hulu dan hilir migas, dan mengembalikan kuasa

[10] "Seratus Tahun Minyak dan Gas Bumi Indonesia." *Lembaran Publikasi Minyak dan Gas Bumi (LPMGB)*, vol. 19, no. 3, 1985, pp.22-23. https://journal.lemigas.esdm.go.id/index.php/LPMGB/article/view/1474/1153, diakses pada 16 September 2024.
[11] Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.*
[12] H. Moch Abdul Kobir, *Fiscal Policy's Role in Stabilising the Economy in Indonesia* (PhD diss., Curtin University, 2018), hal.48-49.
[13] Sutedi., pp17-21.

pertambangan ke pemerintah, bukan lagi Pertamina. Kontrak Kerja Sama (KKS) menggantikan konsesi berbasis royalti, mengukuhkan kedaulatan negara atas sumber daya migas.

Dengan KKS, modal awal dan risiko ditanggung investor, sementara pemerintah mendapatkan bagian hasil produksi setelah *cost recovery*. Model ini memperkuat kedaulatan negara dan memastikan pengendalian dan pengawasan termasuk pengawasan biaya[14] oleh pemerintah melalui BP Migas, badan pengawas yang berwenang mengatur investor.

Pada 2001, Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi disahkan untuk memperjelas pemisahan antara sektor hulu dan hilir, sekaligus mendirikan badan pengawas independen yang bertugas mengelola kontrak migas dan memastikan akuntabilitas yang lebih tinggi.

Dengan demikian, pengelolaan migas di Indonesia telah mengalami transformasi dari sistem *Indische Mijnwet* yang berbasis konsesi kolonial, menuju sistem yang didasarkan pada kedaulatan negara sesuai amanat UUD 1945, dan akhirnya berkembang dalam dinamika global untuk menyeimbangkan kepentingan nasional dan kebutuhan investasi.

[14] A. Rinto Pudyantoro, *A to Z Bisnis Hulu Migas* (Jakarta: Petromindo, 2012), hal. 218

Terlampir di bawah adalah rangkuman linimasa perkembangan bentuk kerjasama dalam pengelolaan sektor hulu minyak dan gas bumi, yang dimulai sejak zaman kolonial hingga diundangkannya UU 22/2001.

Gambar 1 - Linimasa jenis kerjasama pada industri minyak dan gas bumi di Indonesia.

PSC dapat didefinisikan sebagai kerjasama bagi hasil antara perusahaan negara dan perusahaan asing yang dituangkan dalam kontrak, di mana pembayarannya dilakukan melalui bagi hasil dari produksi yang dihasilkan.[15] Pengertian PSC juga tertera pada UU 22 Tahun 2001, yang tidak secara langsung mendefinisiakn arti PSC tetapi menekankan pada tataran teoritis konsep kerja sama[16] dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat.

> *"Kontrak bagi hasil atau bentuk kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat".*[17]

[15] Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hal. 231-232.
[16] H. Salim HS, S.H., M.S., *Pengantar Hukum Perjanjian di Luar KUH Perdata* (Bandung: Penerbit Reka Cipta, 2022), hal.84.
[17] Angka 19 UU Migas.

PSC jika dihubungkan dengan makna dikuasai oleh negara pada UU sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, makna "dikuasai oleh negara" sering diartikan secara sempit, yakni hanya sebagai bentuk kepemilikan langsung oleh negara atas sumber daya alam. Pemahaman ini biasanya hanya melibatkan peran negara sebagai satu-satunya pemilik atau pengelola, tanpa memperhatikan dimensi yang lebih luas terkait kedaulatan rakyat atas sumber daya tersebut.

Interpretasi ini lebih berfokus pada aspek legal formal, di mana negara dipandang hanya sebagai pemilik atau operator utama. Akibatnya, pendekatan ini kurang mempertimbangkan peran negara dalam kebijakan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat secara maksimal. Putusan Mahkamah Konstitusi kemudian memperluas makna tersebut, menegaskan bahwa penguasaan oleh negara juga mencakup kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam demi kepentingan rakyat banyak.

Putusan Mahkamah Konstusi Nomor 002/PUU-I/2003.[18] mengenai makna “dikuasai oleh negara” yang harus dipahami sebagai penguasaan yang luas, bersumber dari kedaulatan rakyat Indonesia atas kekayaan alam, termasuk bumi, air, dan sumber daya alam lainnya. Konsep ini memberi mandat kepada negara untuk menjalankan fungsi-fungsi kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan

[18] Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Tahun 2003. *Amar: Dikabulkan Sebagian*, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Mahkamah Konstitusi, 2003.

(*toezichthoudensdaad*) demi mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Fungsi pengurusan dilaksanakan oleh pemerintah melalui pemberian dan pencabutan izin, lisensi, serta konsesi. Fungsi pengaturan diwujudkan melalui legislasi oleh DPR bersama pemerintah dan regulasi oleh pemerintah. Pengelolaan dilakukan dengan mekanisme kepemilikan saham atau keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN/BUMD. Fungsi pengawasan dilaksanakan untuk memastikan bahwa penguasaan negara atas sumber daya tersebut dijalankan demi kepentingan rakyat.

Negara diwajibkan menguasai cabang-cabang produksi yang: (i) penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak; (ii) penting bagi negara tetapi tidak menyangkut hajat hidup banyak orang; atau (iii) tidak penting bagi negara, tetapi menyangkut hajat hidup banyak orang. Ketiga kategori ini harus dikelola oleh negara dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. [19]

[19] Putusan Mahkamah Konstitusi ini terdaftar pada Berita Negara Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2005, berikut kutipannya "*... pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ... Yang harus dikuasai*

Sejauh ini implementasi dari prinsip penguasaan oleh negara ini dalam praktik seringkali berbenturan dengan berbagai aspek hak kepemilikan dan makna penguasaan, yang - kompleksitas dalam pengelolaan sektor migas. Menurut ketentuan pasal tersebut, "dikuasai oleh Negara" berarti bahwa pengelolaan SDA, termasuk migas, berada di bawah kewenagan atas otoritas negara. Dalam hal ini Penguasaaan, hak kepemilikan (*oil and gas rights*) tetap berada di tangan rakyat sebagai bagian dari hak milik rakyat IndonesiaSementara itu dalam rangka kegiatan mengeksploitasian migas dari perut bumi, diperlukan keahlian khusus, teknologi tinggi, dan pendanaan yang besar yang tidak sepenuhnya mampu ditanggung oleh pemerintah, oleh karena itu secara hukum lahir karena turunan dari hak kepemilikan, yaitu hak penguasaan ekonomi (*economic rights*) atas SDA yang dapat dipegang oleh pelaku usaha melalui perjanjian dan kontrak[20]. Dalam hal, Negara, sebagai entitas yang konstitusional memiliki kewenangan otoritatif, bertanggung jawab untuk mengatur dan mengawasi pemanfaatan SDA agar sesuai dengan kepentingan nasional, khususnya dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.

Melalui penegasan Pasal 33 tersebut, berarti negara wajib mengoptimalkan penggunaan sumber daya alam ini untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat secara luas, baik dalam hal ekonomi, lingkungan, maupun sosial.[21] Namun, jika

---

oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi Negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi Negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ..."

[20] Hayati, Tri. "Hak Penguasaan Negara terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol. 49, no. 3, 2019, artikel 15. Hal. 770, para 1. DOI: 10.21143/jhp.vol49.no3.2199. Tersedia di: https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol49/iss3/15.

[21] "Pengusahaan Migas di Indonesia dalam Perspektif Kedaulatan Negara atas SDA: 2. Makna Dikuasai oleh Negara." *Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia*, 2024,

negara belum dapat mengelolanya sendiri, maka negara dapat bekerja sama dengan investor melalui mekanisme yang tetap menjamin kontrol dan pengawasan penuh oleh pemerintah. Dalam konteks pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, filosofi "sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat" tercermin melalui penggunaan sistem kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract* atau PSC). Dengan adanya frasa digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, artinya wajib adanya kemanfaatan dari sumber daya tersebut. Tahap kemanfaatan adalah terjadinya pelepasan atau perpindahan penguasaan.[22] Melalui sistem ini, negara tetap memiliki kontrol atas sumber daya migas, sementara investor bertanggung jawab atas operasional dan biaya, juga risiko sebagai imbalannya, mendapatkan sebagian hasil produksi dari negara.[23]

Harus diakui hubungan antara hak ekonomi atas minyak dan gas dengan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sangat penting dan mendasar. Sebab sektor migas memberikan kontribusi besar terhadap pendapatan dan penerimaan pada sektor keuangan negara. Pendapatan dari sektor migas, termasuk pajak, royalti, dan bagi hasil produksi, merupakan *pivotal income* bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)[24] dan Anggaran Pendapatan dan Belanja

https://www.esdm.go.id/id/media-center/news-archives/pengusahaan-migas-di-indonesia-dalam-perspektif-kedaulatan-negara-atas-sda-2-makna-dikuasai-oleh-negara. Diakses pada 10 Oktober 2024.

[22] Patmosukismo, Suyitno. *MIGAS: Politik, Hukum & Industri – Politik Hukum Pengelolaan Industri Migas Indonesia dikaitkan dengan Kemandirian dan Ketahanan Energi dalam Pembangunan Perekonomian Nasional.* Jakarta: PT Fikahati Aneska, 2011, Hal.42.

[23] Philip Daniel, et al., *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*, International Monetary Fund, 2010, hal. 17–18, diakses pada 24 September 2024.

[24] *Statistik Minyak dan Gas Bumi.* Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, https://migas.esdm.go.id/cms/uploads/Statistik%20Migas/1b1cb2532a8b4ca26894aa8f418bd15c.pdf. diakses pada 1 Oktober 2024. Hal. 44.

Daerah (APBD)[25] pendapatan negara tersebut berperan penting dalam mendukung upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta stabilitas ekonomi dalam masyarakat. Pada tahun 1974-1985, kontribusi migas mencapai puncak 62,9%, memberikan ruang fiskal besar bagi pembangunan nasional. Namun, sejak 2015, kontribusinya merosot tajam hingga sekitar 8,5% akibat penurunan harga minyak.[26]

Ketahanan energi adalah kemampuan sistem energi untuk bertahan dan pulih dari gangguan, seperti kelangkaan sumber daya atau ketidakstabilan pasokan. Sebagai bagian dari keamanan energi, ketahanan ini melibatkan tiga aspek utama: ketersediaan sumber daya dan infrastruktur yang andal, kedaulatan terhadap ancaman eksternal, dan keberlanjutan lingkungan.[27] Ketahanan energi menjadi dasar kebijakan energi untuk memastikan energi yang berkelanjutan, terjangkau, dan ramah lingkungan.

Untuk mengatifkan pengelolaan sektor migas, diperlukan investasi dari dalam negeri dan investasi asing langsung (*foreign direct investment* atau FDI) dalam jumlah yang besar. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas mengatur berbagai aspek dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi, termasuk hak dan kewajiban pemerintah serta pelaku usaha. Pasal 1 mendefinisikan kegiatan migas, sementara Pasal 4 menegaskan bahwa meskipun negara menguasai sumber

[25] Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 275/KMK.06/2004 tentang Penetapan Perkiraan Jumlah Dana Bagian Daerah dari Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Alam Tahun Anggaran 2004.
[26] Badan Kebijakan Fiskal (BKF), *Aspek Fiskal Bisnis Hulu Migas*, ed. Rofyanto Kurniawan and Hidayat Amir (Jakarta: PT Nagakusuma Media Kreatif, 2017), hal. 9.
[27] Benny Lubiantara, *Dinamika Industri Migas: Catatan Analis OPEC* (Jakarta: Petromindo.Com, 2014), hal. 90

daya alam, investor diberikan hak untuk mengelolanya melalui kontrak. Pasal 8 mengatur bahwa kontrak bagi hasil (production sharing contract) dilindungi oleh pemerintah untuk melindungi kepentingan investor. Selain itu, Pasal 12 menetapkan jaminan perlindungan investasi asing dalam pengelolaan migas, dan Pasal 16 mewajibkan pelaku usaha untuk mematuhi semua peraturan dan regulasi yang berlaku, termasuk dalam hal perlindungan lingkungan.[28] Dengan jenis investasi padat modal, risiko tinggi dan jangka waktu investasi yang panjang, investor layaknya pedagang, akan menanamkan investasinya pada tempat yang memiliki tingkat keekonomian yang baik dan jaminan kepastian hukum yang mantab dan terkendali. Dalam industri migas, FDI dilakukan berdasarkan kontrak bagi hasil PSC.[29] Dalam Pasal 1, Ayat 19, UU 22/2001 diuraikan mengenai PSC adalah:

> *"Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;"*

PSC adalah perjanjian antara pemerintah dan investor di mana pemerintah memberikan hak eksplorasi dan produksi kepada investor dengan ketentuan bahwa

---

[28] *Kebijakan Penanaman Modal Asing (PMA) dalam industri hulu minyak dan gas (migas) tidak diatur secara khusus. Untuk industri migas, hampir semua perusahaan asing tidak membetuk badan hukum di Indonesia, namun mempunyai Badan Usaha Tetap (BUT) yang berguna untuk keperluan administrasi perpajakan..*
Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dalam BAB IV tentang Bentuk Badan Usaha dan Kedudukan, Pasal 6 Ayat (2) menyatakan bahwa penanaman modal asing wajib dilakukan dalam bentuk perseroan terbatas sesuai dengan hukum Indonesia dan harus berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
Pengaturannya terdapat pada Undang-Undang No.22 tahun 2001, kontrak bagi hasil, dan beberapa investment bilateral treaty.

[29] Kesseba, K. "PSCs, Factors Influencing Petroleum JVs Performance." *Ray, York St John University*, 2017, https://ray.yorksj.ac.uk/id/eprint/7473/1/2017-07-Kesseba%2CK.%20PSCs%2C%20Factors%20Influencing%20Petroleum%20JVs%20Perf-PRM.pdf. Diakses pada 10 Oktober 2024. Hal. 2-3

hasil produksi akan dibagi antara pemerintah dan investor sesuai dengan persentase yang disepakati. Salah satu komponen penting dalam PSC adalah *Participating Interest* (PI), yaitu bagian kepemilikan atau hak atas bagian tertentu dari hasil produksi minyak dan gas yang dimiliki oleh investor[30].

Dalam perspektif hukum dan ekonomi, *Participating Interest* (PI) memungkinkan investor untuk memiliki bagian dari hak eksplorasi dan produksi, serta berpartisipasi dalam pembagian hasil dan risiko. Secara yuridis PI dapat dipindahtangankan (dialihkan) diantara sesama investor, sehingga memberikan fleksibilitas bagi investor untuk mencari pendanaan dan/atau mengatur risiko investasi. Dalam konteks ini, biaya, utamanaya pajak atas pengalihan PI menjadi aspek penting bagi investor dalam mempertimbangkan investasinya di Indonesia.

Pasal 4 ayat 2 dari Undang-Undang Pajak Penghasilan (UU PPh) menjelaskan bahwa penghasilan tertentu dapat dikenai pajak bersifat final, yang pengaturannya dilakukan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.Beberapa contoh penghasilan yang dikenakan PPh Final antara lain:

> *"Bunga deposito dan tabungan lain, bunga obligasi, surat utang negara, serta bunga simpanan dari koperasi untuk anggota pribadi.Hadiah dari undian.Penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya, transaksi derivatif di bursa, dan penjualan saham atau pengalihan modal kepada perusahaan modal ventura.Penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah atau bangunan, kegiatan usaha konstruksi, usaha real estate, dan sewa tanah atau bangunan. Jenis penghasilan lain tertentu yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.* [31]

---

[30] Jumiati, Wiwiek, dan Danang Sismartono. "Tantangan Keekonomian Kontrak Bagi Hasil Gross Split dan Cost Recovery: Studi Kasus Lapangan Gas Offshore di Sumatera Bagian Utara." *Lembaran Publikasi Minyak dan Gas Bumi*, vol. 52, no. 2, 2018. Hal. 106.

[31] *Pajak Penghasilan (PPh) Final adalah pajak yang dikenakan pada jenis penghasilan tertentu dengan tarif dan dasar pengenaan yang telah ditentukan, di mana pemotongan pajaknya bersifat final. Artinya, setelah pajak ini dibayarkan atau dipotong, kewajiban pajak atas penghasilan tersebut dianggap selesai dan tidak perlu dilaporkan kembali dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan.Dasar hukum PPh Final diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Aturan lebih rinci mengenai objek dan tarif PPh Final*

Definisi penghasilan dalam konteks ini mencakup tambahan kemampuan ekonomis yang diterima oleh Wajib Pajak, baik yang bersifat tetap maupun tidak tetap. Dalam konteks industri hulu migas, ini berarti semua bentuk pendapatan yang diperoleh dari kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya minyak dan gas, termasuk royalti, keuntungan dari penjualan produk, dan penghasilan lain yang relevan.

Selanjutnya Pasal 4 ayat 3 UU PPh menyatakan

> *"(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghasilan yang dikenakan pajak penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah."*

Pasal ini mengamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut terkait penghasilan yang dikenakan pajak penghasilan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini memberikan ruang bagi pemerintah untuk menetapkan ketentuan yang lebih rinci, termasuk objek, subjek, tarif pajak, dan mekanisme pembayarannya.

Dalam industri hulu Migas, pada tahun 2010 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 (PP No. 79 Tahun 2010) yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang lebih rinci dalam perpajakan di sektor migas, termasuk mengatur berbagai jenis penghasilan yang boleh dan tidak boleh dimasukkan dalam pengurang penghasilan untuk perhitungan pajak maupun *cost recovery* atas setiap jenis penghasilan yang diterima oleh badan usaha hulu migas.

---

biasanya dijelaskan dalam peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Keuangan. Contohnya, penghasilan dari usaha dengan omzet tertentu dikenakan tarif PPh Final sebesar 0,5% dari omzet bulanan untuk periode tertentu.Dengan skema ini, PPh Final membuat proses perpajakan lebih praktis, karena setelah pembayaran pajak dilakukan, kewajiban pajak atas penghasilan tersebut sudah dianggap selesai.

Khusus untuk pengalihan PI yang diatur pada PP No. 79 Tahun 2010[32] dan peraturan turunannya, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 257 Tahun 2012 (PMK No. 257 Tahun2012). Pada akhir 2021, diterbitkan PP No. 79 Tahun 2010 diamandemen dan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 93 Tahun 2021 (PP No. 93 Tahun 2021). PP93/2021 khusus mengatur subjek, objek, tarif, dan pengecualian perpajakan atas pengalihan PI.

Di Indonesia, penerapan pajak pengalihan PI dalam PSC sering kali menghadapi persoalan terkait dengan aspek kepastian hukum. Ketidakkonsistenan perlakuan dan peraturan mengenai pajak atas pengalihan PI yang dianggap bertentangan dengan peraturan dan kesepakatan yang terdapat pada kontrak bagi hasil.[33] Hal ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum bagi investor, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi keputusan investasi.

Untuk menarik investasi baik dari dalam maupun luar negeri, negara tuan rumah harus menyediakan dan menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaanya regulasi yang jelas, lengkap, dan konsisten. Kepastian hukum dan regulasi yang transparan menjadi faktor penentu bagi investor asing yang secara cermat dan hati-hati akan mempertimbangkan destinasi negara tujuan dan membandingkannya dengan negara lainnya sebelum membuat keputusan investasi.

Sebagai perbandingan, Malaysia telah lama dianggap sebagai contoh negara yang berhasil menjaga stabilitas hukum dan fiskal dalam sektor minyak dan gas bumi. Melalui penerapan PSC, Malaysia mengatur bagi hasil dengan menetapkan

[32] PEN. Dalam PP 79/2010, mengatur mengenai biaya yang dapat dikembalikan dalam operasi migas. Pajak atas pengalihan PI adalah salah satunya. Dalam salah satu amanedemen PP 79/2010, pengalihan PI diatur khusus dalam PP 93/2021

[33] Pen: *Penulis akan membahas lebih rinci mengenai pasal-pasal tersebut pada Bab IV tulisan ini.*

ketentuan yang jelas mengenai rasio pembagian keuntungan, tarif pajak, dan batasan *cost recovery*. Selain itu, PETRONAS, sebagai perusahaan milik negara, bertindak tidak hanya sebagai pengelola utama tetapi juga sebagai mitra strategis yang memastikan kelancaran pelaksanaan kebijakan. Model fiskal ini memberikan kepastian bagi investor, terutama dalam proyek-proyek lepas pantai dan eksplorasi lapangan marjinal. Pendekatan Malaysia yang konsisten dapat menjadi acuan bagi Indonesia termasuk dalam memperbaiki kerangka regulasi terkait pajak PI untuk meningkatkan daya tarik investasi di sektor migas.[34]

Sementara itu, Nigeria baru-baru ini meluncurkan *Petroleum Industry Act* (PIA) pada tahun 2021 sebagai langkah besar dalam mereformasi kerangka hukum sektor migasnya. Undang-undang ini merampingkan regulasi yang sebelumnya tumpang tindih, mengurangi beban royalti bagi operator lapangan marjinal, dan menyediakan insentif fiskal yang menarik untuk proyek eksplorasi di laut dalam. Selain itu, PIA menegaskan prinsip *sanctity of contracts* sebagai elemen utama untuk menjaga kepercayaan investor, memastikan bahwa semua perjanjian tetap dihormati terlepas dari perubahan politik. Pendekatan ini mencerminkan komitmen Nigeria terhadap stabilitas hukum dan transparansi, yang dapat menjadi inspirasi bagi Indonesia untuk mengoptimalkan regulasi di sektor migas agar lebih kompetitif dan menarik bagi investor asing.[35]

[34] Malaysian Investment Development Authority (MIDA), *Overview of Malaysia's Oil and Gas Sector: Fiscal Policies and Investment Opportunities*, accessed November 30, 2024, https://www.mida.gov.my/.Diakses pada 30 November 2024.
[35] Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), *Petroleum Industry Act 2021: Strengthening Nigeria's Oil and Gas Framework*, accessed November 30, 2024, https://www.nnpcgroup.com/.Diakses pada 30 November 2024.

Kepastian hukum di berbagai negara tersebut tidak hanya menarik investor asing tetapi juga menjadi landasan bagi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas di negara tuan rumah. Oleh karena itu, pengelolaan yang baik, efektif, dan berkelanjutan terhadap hak ekonomi dan hak atas minyak dan gas, termasuk kepastian dalam mengatur kebijakan perpajakan atas pengalihan PI, sangat penting untuk memaksimalkan kemanfaatan ekstraksi sumber daya dan meningkatkan daya tarik negara sebagai tujuan investasi di sektor migas.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 93 Tahun 2021 mengatur mengenai pajak pengalihan *participating interest* pada kontrak bagi hasil migas di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan pajak pengalihan *participating interest* dan *sanctity of contracts* dalam investasi di sektor migas di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Peraturan Pemerintah Nomor 93 Tahun 2021 mengenai pajak atas pengalihan *participating interest* pada kontrak bagi hasil migas di Indonesia dan mengkaji dampaknya terhadap kepastian hukum dalam investasi di sektor migas.
2. Mengkaji permasalahan terkait dengan norma pengaturan dan penerapan pajak pengalihan *participating interest* dan menawarkan konsep solusi yang relevan untuk meningkatkan kepastian hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan, baik dari segi akademis maupun praktis. Secara akademis, penelitian ini dapat memperkaya referensi hukum ataupun literatur mengenai pajak pengalihan PI dan kepastian hukum dalam kontrak bagi hasil PSC di Indonesia. Temuan hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperdalam pemahaman para pelaku usaha dan pemangku kepentingan mengenai interaksi antara kebijakan perpajakan, kepastian hukum, dan akibatnya terhadap minat dan masuknya investasi asing dalam sektor migas di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari tataran praktis, penelitian ini menawarkan gagasan atas pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan peraturan yang lebih efektif dan adil khususnya mengenai peraturan pajak atas pengalihan PI. Peningkatan kepastian hukum dalam tatanan regulasi menjadi faktor penting untuk menarik investasi asing langsung (FDI), yang sekaligus dapat memberi efek ganda dalam memperbaiki pengelolaan sumber daya migas, mampu mendukung dan meningkatkan penerimaan pendapatan negara untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, hasil penelitian rekomendasi dapat digunakan sebagai salah satu bahan untuk

menyelaraskan peraturan perpajakan PI domestik dengan praktik terbaik internasional guna mendukung investasi.

Penelitian ini juga bermanfaat bagi investor migas, pemerintah, dan regulator untuk mewujudkan kepatuhan perpajakan, menyempurnakan regulasi, dan memperbaiki landasan hukum yang lebih memadai. Rekomendasi juga dapat ditindaklanjuti untuk menyelaraskan peraturan perpajakan atas pengalihan PI di Indonesia dengan praktik terbaik internasional guna mendorong investasi.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN: Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA: Membahas mengenai teori hukum yang relevan dengan topik penelitian, termasuk landasan konseptual yang diuraikan secara terpilih dan terbatas.

BAB III METODE PENELITIAN: Menjelaskan jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan, dan analisis data yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN: Menganalisis mengenai peraturan pajak pengalihan *participating interest* dan penerapannya di sektor migas di Indonesia berikut dampaknya terhadap kepastian hukum dan kemanfaatan investasi migas bagi investor, masyarakat, dan pemerintah Indonesia.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN: Menyajikan kesimpulan dari hasil penelitian serta memberikan saran untuk perbaikan dan penelitian lebih lanjut.