BEBERAPA MASALAH HUKUM DALAM PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI OLEH PERTAMINA

Soeharto *

ABSTRACT

Exploration and exploitation of oil and natural gas are very important to support the Indonesian development. Pursuant to Article 33 of the Constitution of 1945, the exploration and exploitation of such resources must be undertaken by the state-owned-enterprise (Pertamina). Although these industries require much capital as well as sophisticated skill and technology coming from other countries, we have to hold on our constitutional principle for the sake of our people. In dealing with the problem, we must modify the agreements regarding the production of oil and natural gas. It means that foreign and private enterprises are still possible to be the contractors of Pertamina as long as the cooperation will give more benefits for this country and its people.

I. PENDAHULUAN

Dalam daftar mata kuliah semester genap tahun akademik 1994/1995 yang ditawarkan oleh Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, tercantum mata kuliah Hukum Pertambangan. Sepanjang pengetahuan penulis, mata kuliah ini masih termasuk baru di fakultas ini dan dengan munculnya mata kuliah tersebut, penulis akan menyambutnya dengan menyajikan salah satu muatan Hukum Pertambangan. Di samping itu, barangkali tulisan ini juga dapat melengkapi bahan studi bagi *business law* yang telah menjadi ciri khas Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Tentu saja perspektif tulisan ini tidak dilihat dari segi teknik perminyakan dan gas bumi atau aspek ekonomisnya, tetapi diamati dari kaca mata hukum.

Pelaksanaan usaha perminyakan dan gas bumi sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak ini ditugaskan kepada Pertamina, sebagai badan usaha milik negara (BUMN) yang didirikan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina. Menurut undang-undang tersebut, tugas Pertamina adalah: (1) melaksanakan usaha perminyakan dalam arti seluas-luasnya dengan memperoleh hasil yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan negara; (2) menyediakan dan melayani bahan bakar minyak untuk kebutuhan dalam negeri.

Dalam melaksanakan tugas tersebut Pertamina menghadapi hambatan hukum yang

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

perlu dicari jalan pemecahannya, sehingga Pertamina dapat mempertahankan kelangsungan usahanya. Selain, tentu saja dapat mampu berkembang mencapai misi yang diembannya.

II. CIRI-CIRI PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Sebelum hambatan hukum dalam pengusahaan minyak dan gas bumi dijelaskan, rasanya perlu diketahui terlebih dulu beberapa ciri pengusahaan minyak dan gas bumi di bawah ini:

1. minyak dan gas bumi adalah salah satu kekayaan alam yang terkandung dalam perut bumi Indonesia sebagai sumber energi yang tidak terbarukan (*unrenewable*), di satu pihak depositnya terbatas dan di lain pihak sangat dibutuhkan bagi kehidupan sehari-hari masyarakat banyak;
2. minyak dan gas bumi mempunyai arti yang khusus dalam pertahanan dan keamanan nasional, juga persoalan-persoalan minyak dan gas bumi mengandung aspek-aspek internasional;
3. berdasar asal usulnya, juga karena kompleksitas unsur dan sifatnya, minyak dan gas bumi berbeda dengan bahan galian tambang lain;
4. mengingat usaha perminyakan dan gas bumi sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka pengaturannya ditetapkan dalam suatu undang-undang;
5. usaha perminyakan dan gas bumi memerlukan modal besar (padat modal) dengan risiko tinggi, tenaga ahli, dan teknologi canggih.

III. PENGATURAN PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI

Sebagaimana telah dijelaskan di muka, hasil pemurnian dan pengolahan minyak dan gas bumi mempunyai arti penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Berhubung dengan itu usaha perminyakan dan gas bumi pada dasarnya harus diusahakan oleh negara dan dilaksanakan semata-mata oleh perusahaan milik negara. Demikian ditegaskan dalam Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Hal ini tidak berarti semua pekerjaan usaha perminyakan dan gas bumi harus dilakukan sendiri oleh perusahaan milik negara. Jika perusahaan milik negara tersebut sungguh-sungguh belum atau tidak dapat melaksanakan sendiri karena keterbatasan modal, teknologi, dan tenaga ahli, barulah perusahaan itu dapat bekerja sama dengan pihak-pihak perusahaan minyak asing dalam bentuk kontrak *production sharing* atau perjanjian karya. Bentuk kontrak tersebut sekarang tidak dilaksanakan lagi.

Dengan demikian berarti perusahaan milik negara itu memegang monopoli karena seluruh usaha perminyakan dan gas bumi, mulai dari eksplorasi, produksi, permurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan, dilaksanakan sendiri oleh perusahaan tersebut, walaupun pihak swasta asing dapat bekerja sama dengan perusahaan milik negara sebagai kontraktor. Akibatnya, ada wilayah kuasa usaha perminyakan dan gas bumi yang dilaksanakan sendiri oleh perusahaan minyak negara dan ada pula yang dikerjakan oleh kontraktor asing (*contract area*). Kerja sama di bidang usaha perminyakan dan gas bumi dengan perusahaan asing tidak dilandasi ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, dalam arti tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), tetapi langsung berhadapan dengan perusahaan milik negara tersebut. Selain itu, untuk Pertamina diperlakukan sistem perpajakan secara tersendiri. Antara lain, Pertamina wajib membayar pajak kontraktor pada Direktorat Jenderal Pajak. Jenis pajak yang wajib dibayar telah ditetapkan dalam undang-undang pendiriannya. Patut dicatat pula, bahwa seluruh hasil yang diperoleh dari usaha perminyakan dan gas bumi, diserahkan kepada pemerintah. Untuk itu, Pertamina akan mendapat penggantian jasa. Pertamina yang melaksanakan usaha perminyakan dan gas bumi tidak melaksanakan pekerjaan sebagai pemilik wilayah kuasa usaha perminyakan dan gas bumi.

IV. HAMBATAN HUKUM

Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, tugas pokok Pertamina adalah melaksanakan perusahaan minyak dan gas bumi dalam arti yang seluas-luasnya, meliputi eksplorasi, produksi atau eksploitasi, pemurnian, pengolahan, pengangkutan, dan penjualan. Dalam melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi itu, Pertamina banyak melakukan kerja sama dengan perusahaan asing dalam bentuk kontrak *production sharing*. Adapun pelaksanaan usaha eksplorasi dan produksi yang dilakukan oleh Pertamina sendiri tidak banyak dan kebanyakan hanya memelihara sumur-sumur yang produksinya kecil. Hal ini tidak sejalan dengan Undang-Undang No. 44 Prop Tahun 1960.

Kerja sama yang disebut kontrak *production sharing* yang terkenal pada waktu kelahirannya, dan dipuji-puji itu tampak dalam perkembangannya akhir-akhir ini sudah tidak dapat menampung perkembangan kerja sama usaha eksplorasi dan produksi lagi. Ini terbukti dengan munculnya bentuk kontrak baru, seperti *joint operating agreement*, *technical assistance contract*, *secondary recovery contract*, dan *technical evaluation agreement*. Keempat bentuk kontrak ini tidak disebut-sebut, baik dalam Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 maupun dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971. Dalam peraturan tersebut yang ditetapkan adalah perjanjian karya atau kontrak *production sharing*.

Selanjutnya kontrak *production sharing* ini tidak dapat diterapkan di bidang usaha perminyakan dan gas bumi, misalnya dalam pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan. Dalam praktik, ditemukan kontrak yang bukan kontrak *production sharing*, seperti pernah diterapkan dalam:

1. perjanjian distribusi gas bumi antara Pertamina dan Papua Nugini (PNG);
2. perjanjian pengangkutan bahan bakar minyak dalam negeri antara Pertamina dan stasiun pengisian bahan bakar minyak untuk umum (SPBU);
3. kontrak di bidang pemurnian dan pengolahan LNG yang dilakukan PT Arum dan PT Badak;
4. kontrak penjualan LNG ke Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan.

Dalam kontrak penjualan LNG yang disebutkan terakhir tersebut bahkan lahir masalah hukum lain yang ditemukan, yakni usaha pemurnian dan pengolahan/pembangunan kilang oleh pihak swasta nasional yang telah mendapat izin dari menteri yang bertanggung jawab di bidang minyak dan gas bumi dapat dilakukan tanpa harus bekerja sama dengan Pertamina sebagai pemegang kuasa usaha perminyakan dan gas bumi (Surat Menteri Pertambangan dan Energi No. 2587/31/MDJM/1994). Di samping itu, telah dilakukan pula penswastaaan SPBU.

Perjanjian-perjanjian yang diuraikan di atas, juga tidak tercantum dalam Undang-Undang No. 44 Prop Tahun 1967 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 dan menyimpang dari ketentuan-ketentuan lainnya yang landasan hukumnya kedua undang-undang tersebut. Dengan demikian, kerja sama antara Pertamina dan perusahaan asing dalam pengusahaan minyak dan gas bumi perlu ada pemikiran untuk memecahkannya.

Tugas Pertamina yang lain adalah menyediakan dan melayani kebutuhan bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri. Tugas ini menurut sejarah, sebetulnya tugas Pemerintah RI yang dititipkan kepada Pertamina. Karena yang diolah adalah minyak dan gas bumi, maka modal dan biaya-biaya lain akan disediakan oleh pemerintah, sedangkan Pertamina akan mendapat penggantian *cost* dan *fee*.

Adapun yang dimaksud dengan bahan bakar minyak, menurut Keputusan Presiden No. 20 Tahun 1990, terdiri dari avigas, avtur, bensin premium, minyak tanah, minyak solar, minyak diesel, dan minyak bakar. Bahan bakar minyak tersebut disalurkan pemerintah kepada masyarakat dengan harga yang terjangkau oleh rakyat. Biasanya penyaluran bahan bakar minyak ini disebut dengan istilah "distribusi" bukan "penjualan" dan harganya disubsidi oleh pemerintah.

Kebutuhan bahan bakar minyak untuk kebutuhan dalam negeri, baik untuk kebutuhan

industri, transportasi, dan kebutuhan sosial lainnya tiap tahun meningkat terus. Sebagai gambaran perkiraan kebutuhan bahan bakar minyak dalam negeri pada Repelita IV sebagai berikut:

Jenis BBM	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
1. Avigas	9,27	9,18	9,13	9,04	9,19
2. Avtur	1.474,14	1.571,97	1.691,42	1.771,72	1.875,09
3. Bensin premium	8.354,42	8.878,62	9.475,64	10.187,03	11.016,79
4. Minyak tanah	9.344,61	9.714,29	10.093,94	10.484,07	10.884,52
5. Minyak solar	17.858,94	21.335,58	22.573,30	21.413,85	22.423,38
6. Minyak diesel	2.157,85	2.268,17	2.383,17	2.509,71	2.642,75
7. Minyak bakar	4.530,20	—	—	—	—
JUMLAH	43.729,43	43.767,81	46.206,60	46.375,42	48.851,72

Sumber : Pertamina.

Dengan meningkatnya kebutuhan bahan bakar minyak itu, *crude oil* yang diproduksi untuk tujuan ekspor menjadi berkurang dan akibatnya devisa yang diterima oleh pemerintah juga semakin berkurang.

Selain hal itu, akibat yang lain adalah agar tetap dapat memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak dalam negeri yang meningkat harus dibangun kilang-kilang baru dan ini membutuhkan dana yang sangat besar. Kilang-kilang yang sudah ada sekarang tidak lagi mampu mencukupi kebutuhan. Untuk itu Pertamina harus mengimpor *crude oil* dari hasil produksi dengan harga mahal agar dapat memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak. Adapun kilang-kilang minyak yang dibutuhkan dalam Repelita VI untuk mengolah bahan bakar minyak diperkisarakan lima buah kilang dengan harga tiap buah 7,5 sampai dengan 10 trilyun rupiah.

Sebelum tahun 1980, dalam tahun tujuh puluhan, pemerintah mengadakan penyertaan modal, seperti perluasan kilang bahan bakar minyak, proyek kilang methanol Buyu, poyek tromatik Plaju, dan proyek depot bahan bakar minyak Indonesia Timur. Untuk proyek kilang Dumai, kilang Sei Pekning, kilang Cilacap, poyek pipa produk Cilacap, dan proyek pipa gas Cimalaya, dibiayai dengan pinjaman komersial kredit investasi dan kredit ekspor.

Berhubung pemerintah tidak lagi mempunyai dana yang cukup, maka mulai tahun

1981-an pemerintah tidak lagi mengadakan penyertaan modal untuk proyek-proyek bahan bakar minyak dan karena itu Pertamina kemudian memanfaatkan *non-recourse financing* untuk proyek/kilang LNG, proyek kilang *paraxylene* Cilacap, dan proyek kilang Exor I Balongan. Selanjutnya, Pertamina tidak diperbolehkan mengeluarkan biaya investasi baru untuk membangun kilang (Pasal 7 Huruf (c) Peraturan Menteri Pertambangan dan Energi No. 03P/036/MPE/1993), akan tetapi Pertamina tetap ditugasi menyediakan bahan bakar minyak untuk kebutuhan dalam negeri.

Hal-hal yang diuraikan di atas merupakan masalah, dan untuk itu perlu diamati apa pengaruhnya dari segi hukum dalam memecahkan masalah tersebut.

V. GAGASAN YANG TIMBUL

Untuk memecahkan masalah di atas, ada beberapa gagasan yang muncul dalam lingkungan Departemen Pertambangan dan Energi. Gagasan tersebut adalah dengan mengadakan perubahan pola pengusahaan minyak dan gas bumi yang dianut sekarang ini ke pola yang memungkinkan Pertamina memupuk dana. Selain itu perlu juga diadakan perubahan status hukum Pertamina lain dari yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1971.

Perlu diketahui, bahwa usaha perminyakan dan gas bumi yang selama ini berdasarkan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1971, tidak bertujuan untuk memupuk dana karena semua penghasilan yang diperoleh Pertamina diserahkan seluruhnya kepada Pemerintah RI. Pertamina hanya memperoleh imbalan jasa atau penggantian biaya ditambah *fee*. Setiap tahun Pertamina mengajukan anggaran untuk melaksanakan rencana kerjanya untuk disetujui oleh pemerintah, dalam hal ini Dewan Komisaris Pemerintah-Pertamina. Pola usaha demikian disebut *cost oriented*.

Gagasan yang baru pada pokoknya agar Pertamina dapat mempertahankan kelangsungan usahanya dan mampu berkembang dengan menggantikan *cost oriented* tersebut menjadi *profit oriented*. Dengan perubahan itu Pertamina akan dapat memupuk dana guna membiayai usahanya, baik untuk kebutuhan bahan bakar minyak maupun non-bahan bakar minyak, seperti LNG, LPG, BBG, dan minyak pelumas. Perubahan ini akan membawa akibat bahan bakar minyak dijual sesuai dengan harga pasar dan harga ditetapkan sendiri oleh Pertamina. Orientasi yang demikian itu berarti hanya sebagian penghasilan saja yang diterima Pemerintah untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan rakyat, sedangkan bagian lain akan dimiliki Pertamina.

Jika ide atau gagasan tersebut jadi diwujudkan, berarti akan terjadi suatu perombakan yang mendasar dari filosofi, status hukum, dan organisasi perusahaan minyak dan gas

bumi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1967. Mungkinkah gagasan tersebut dibenarkan oleh undang-undang yang melandasi usaha perminyakan dan gas bumi, bahkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945?

Jika usaha perminyakan dan gas bumi terutama guna memenuhi kebutuhan dalam negeri dijadikan *profit center*, minyak dan gas bumi akan merupakan komoditi biasa yang dapat diperdagangkan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Kosekuensinya, jika sudah demikian usaha ini akan terbuka bagi swasta, sehingga tidak dapat menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia. Perombakan yang demikian itu tidak sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960, khususnya pada Penjelasan Umum Angka 9, 8, dan 4. Demikian juga dengan Pasal 4 dan 14 Undang-Undang No. 8 Tahun 1967.

Walaupun kedua undang-undang yang merupakan dasar dari usaha perminyakan dan gas bumi itu dapat saja diubah untuk mewujudkan gagasan yang diinginkan, masih perlu diteliti dengan Pasal 33 Ayat (3) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam penjelasannya mengatakan, bahwa hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak sajalah yang boleh ditangani perorangan. Oleh karena itu, minyak dan gas bumi yang telah ditetapkan dengan undang-undang menjadi cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai negara karena merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat Indonesia. Bertolak dari pemikiran itu, adalah tidak dapat diterima, bahwa kekayaan seseorang yang dikumpulkan berarti kekayaan nasional bangsa Indonesia.

Seiring dengan keinginan menjadikan usaha perminyakan dan gas bumi dari *cost center* ke *profit center*, apakah bukan produk non-bahan bakar minyak, seperti minyak pelumas dan produk gas serta petrokimia saja yang dijadikan *profit center*? Adapun untuk bahan bakar minyak tetap berpola *cost center*. Untuk mendukung *profit center* tersebut dan meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerjanya, dapat saja Pertamina dipecah menjadi *state small oil companies* di bawah suatu *holding company*.

VI. PENUTUP

Sebagai penutup tulisan ini, dapat diingatkan kembali bahwa minyak dan gas bumi adalah salah satu kekayaan yang terkandung dalam perut bumi Indonesia, yang cadangannya terbatas, sehingga wajib dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat Indonesia dan selama mungkin. Agar tujuan itu dapat tercapai, adalah

BEBERAPA MASALAH HUKUM DALAM PENGUSAHAAN MINYAK DAN GAS BUMI OLEH PERTAMINA

kewajiban Pertamina untuk melaksanakan sendiri usaha perminyakan dan gas bumi berdasarkan undang-undang yang berlaku, baru kalau betul-betul tidak atau belum mampu, dapat bekerja sama dengan pihak swasta. Artinya, tidak semua pekerjaan usaha perminyakan dan gas bumi dikontrakkan kepada pihak swasta. Dalam hal ini perlu diciptakan bentuk-bentuk perjanjian lain yang dapat menampung kerja sama di bidang pemurnian, pengolahan, pengangkutan, dan penjualan bahan bakar minyak.

Di sisi lain, pemerintah pun wajib terus menyediakan bahan bakar minyak untuk kebutuhan dalam negeri dan turut membiayainya agar harganya terjangkau oleh rakyat banyak. Perlu dipikirkan menjadikan non-bahan bakar minyak sebagai suatu *profit center*, termasuk dengan menyesuaikan status hukum Pertamina.

Sebagai badan usaha milik negara, Pertamina perlu melakukan penghematan, juga aktif mencari dana (pinjaman) yang tidak merugikan negara, di samping terus berusaha meningkatkan usaha penjualan non-bahan bakar minyak di dalam dan di luar negeri, sehingga dapat memupuk dana sendiri.