

Penyempurnaan UU Migas No. 22/2001 Yang Berpihak Kepada Kepentingan Rakyat

Oleh : Ir. Ramses O. Hutapea

a. Pendahuluan

Sejak tahun 1998, eksplorasi dan Investasi sektor Migas Indonesia menunjukkan penurunan kegiatan secara berlanjut hingga tahun 2006 ini, meskipun harga harga minyak dunia meningkat secara tajam sejak kuartal terakhir tahun 2004.

Sebaliknya potensi cadangan minyak bumi Indonesia masih tinggi berdasarkan besarnya sedimentasi yang terdapat pada berbagai sedimentary basins yang sudah diketahui.

Penurunan kegiatan pada sektor Migas tersebut telah terjadi sebagai akibat timbulnya rasa ketidak pastian yang ditimbulkan oleh pengajuan RUU Migas baru pada tahun 1998 ke DPR oleh Pemerintah.

RUU Migas tersebut tidak memberikan jaminan hukum lagi bagi berlanjutnya Kontrak Bagi Hasil model Indonesia (Indonesian Production Sharing Contract) yang sangat terkenal dengan ketentuan perpajakan khususnya.

Hal inilah yang mengakibatkan menurunnya kegiatan kontraktor PSC lama serta sedikitnya minat kontraktor PSC baru. Ketika RUU Migas 1998 ini pada akhirnya ditolak oleh DPR RI tahun 1999, kontraktor PSC tetap mengambil sikap menunggu sejak tahun 2000 saat Pemerintah Abdurachman Wahid menyampaikan RUU Migas tahun 2000 ke DPR yang mirip dengan RUU 1998.

Demikian juga sikap para kontraktor PSC baru dan lama sejak diresmikannya RUU Migas tahun 2000 menjadi UU Migas No.22/2001 oleh DPR dan Pemerintah Megawati

UU Migas yang baru ini memang dirancang untuk membuka dan meliberalisasi sektor Migas.

Setelah disahkan menjadi UU Migas No.22/2001, ternyata Undang-undang tersebut mengandung banyak pasal kontroversial, sebagian mengabaikan kepentingan Negara/ Nasional dengan menyerahkan hak Negara untuk mengelola dan memasarkan minyak, gas bumi, LNG, LPG serta hasil Migas lainnya yang merupakan bagian Negara dari kontrak PSC, kepada pihak swasta (asing/nasional) termasuk

broker dan oil trader.

Sebagian pasal-pasal lainnya merugikan pihak kontraktor PSC, karena pada dasarnya UU No.22/2001 telah merubah peranan kontraktor PSC sebagai kontraktor Eksplorasi dan Eksploitasi BUMN Migas menjadi Badan Usaha dan Badan Usaha Tetap yang diberi hak melakukan Eksplorasi dan Eksploitasi melalui Production Sharing Contract dengan BP Migas, suatu badan Pemerintah bukan BUMN.

Akibatnya adalah sebagaimana terdapat pada Pasal 31, dimana kontraktor PSC (BU & BUT) langsung tunduk terhadap semua peraturan2 perpajakan, bea masuk, pungutan, retribusi, PPN dan lainnya, pusat maupun daerah. to general regulations on tax, duties, various levies, regional retribution, Vat and others. Tidak lagi tunduk pada perpajakan khusus seperti pada PSC asli.

Kerugian Negara yang lebih menyolok lagi ditimbulkan oleh UU No.22/2001 adalah penghancuran tatanan LNG Arun dan Bontang yang dalam dunia perminyakan Internasional diakui sebagai tatanan yang terbaik bagi kepentingan Negara penghasil.

UU No.22/2001 sebenarnya menjamin Sanctity dari semua kontrak-kontrak yang mengikat tatanan LNG Indonesia termasuk posisi BUMN Pertamina sebagai "Single LNG Seller" pada kontrak yang berjalan, namun dengan diharuskannya Pertamina menyerahkan PSC lapangan-lapangan penghasil gas untuk kilang LNG kepada BP Migas, maka terputuslah pengawasan Pertamina atas kontraktor2 PSC yang wajib melakukan secara tepat waktu pengeboran sumur-sumur produksi gas guna menopang LNG Sales Contract. Inilah yang menyebabkan timbulnya kekurangan pengapalan LNG kepada para pembeli di Jepang, Korsel dan Taiwan

b. Usaha Masyarakat mengubah UU Migas

UU Migas No.22/2001 disetujui oleh DPR RI bulan September 2001 dengan Nota Penolakan Minoritas oleh 14 anggota DPR dari berbagai Fraksi. Segera setelah UU No.22/2001 disahkan oleh Pemerintah tanggal 21 Nopember 2001, berbagai asosiasi seperti IPA, IGA, IATMI, IAGI, Asosiasi Ahli-ahli Hukum, Organisasi perlindungan konsumen, berbagai LSM, organisasi buruh dan pekerja Migas serta kelompok ahli-ahli eksekutif perminyakan telah berusaha merubah dan menyempurnakan Undang-undang tersebut, setelah menyadari bahwa saran dan masukan-masukan mereka kepada DPR dan Pemerintah tidak diakomodasi dalam UU No/22/2001.

Dalam rangka usaha tersebut berbagai Seminar, Workshop, Diskusi Panel baik yang diselenggarakan Pemerintah sendiri dalam usaha sosialisasi Undang-undang dan menghimpun masukan untuk menyusun PP, maupun yang diselenggarakan oleh berbagai organisasi masyarakat untuk menyusun usul perubahan terhadap UU No.22/2001 tersebut, selama periode 2002, 2003 dan 2004.

Usaha yang menonjol adalah berhasilnya pengajuan usul kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan Judicial Review atas UU No.22/2001 tersebut pada tahun 2003 oleh dua asosiasi profesi Ahli-ahli Hukum, Serikat Pekerja Pertamina, LSM Konsumer Indonesia, Society of Oil & Gas Care dan warga negara dari kalangan Akademisi dan Perguruan Tinggi, masing2 dibantu oleh Saksi-saksi Ahli dan Ahli-ahli Hukum.

Namun pengujian UU No.22/2001 terhadap UUD 1945 menurut putusan MK hanya mengandung 3 (tiga) pasal yang bertentangan dengan UUD 1945, sangat berbeda dengan putusan MK membatalkan seluruh UU Kelistrikan No.21/2002 beberapa minggu sebelum putusannya atas UU No.22/2001 bulan Desember 2004, kedua undang2 adalah untuk liberalisasi masing2 sektor serta untuk “unbundeling” monopoli Negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 melalui BUMN Pertamina dan PLN.

Terdapat indikasi bahwa pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab telah menyebarkan isue bakal adanya BU/BUT kontraktor PSC yang menuntut Pemerintah di Arbitrase Internasional bila MK membatalkan UU No.22/2001 seperti di Kelistrikan. Hal yang sangat berlebihan karena lahirnya UU No.22/2001 yang membatalkan UU Migas lama tidak yang menuntut Indonesia ke Arbitrase Internasional. Negara manapun memiliki Kedaulatan menyusun undang2nya.

C. Keputusan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan PJ UU No 22 tahun 2001

Mahkamah Konstitusi (MK) K berdasarkan Pengujian Judisial UU No.22/2001 terhadap UUD 1945 menetapkan bahwa terdapat 3 (tiga) pasal dalam UU No.22/2001 yang bertentangan dengan UUD 1945, yakni:

Pasal 12.(3) : “Menteri (ESDM) menetapkan Badan Usaha atau Badan Usaha tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi pada Wilayah Kerja sbagaimana dimaksud dalam ayat (2)”. Ini dapat berarti bahwa BU atau BUT diberi wewenang Kuasa Pertambangan Migas yang berada pada Menteri.

Pasal 22.(1) : Badan Usaha atau Badan Usaha tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (duapuluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. ” Putusan MK adalah merubah kata2 “paling banyak” menjadi “paling sedikit.”

Pasal 28.(2) : “Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang wajar dan sehat”. MK memutuskan bahwa harga BBM dan Gas Bumi ditetapkan oleh Pemerintah.

Maksud Pasal 12 (3) sebenarnya adalah untuk merubah posisi BU atau BUT kontraktor PSC baru menjadi pelaku usaha yang tunduk kepada ketentuan-ketentuan perpajakan pusat dan daerah dan tidak lagi tunduk pada perpajakan khusus yang terkandung dalam PSC asli. Menjadi pertanyaan juga mengapa MK tidak mengamandir Pasal 31 UU No.22/2001 tentang perpajakan serta pasal2 mengenai status BP Migas sebagai Regulator tetapi juga penandatanganan PSC, suatu kontrak kerjasama komersial (bukan "Izin").

Di sektor Hilir, dengan pembatalan Pasal 28 maka "harga BBM dan Gas Bumi berdasarkan mekanisme persaingan usaha yang wajar dan sehat " sudah terhapus. BPH Migas yang ditugasi sebagai Regulator dari "mekanisme persaingan usaha yang wajar dan sehat" seharusnya tidak diperlukan lagi, jadi MK harusnya juga membatalkan semua pasal2 yang menyangkut BPHigas dalam UU No.22/2001.

D. Situasi terakhir dan kebijakan baru Pemerintah

Sejak diundangkannya UU No.22/2001 berlanjut hingga periode sosialisasi dan penyusunan berbagai peraturan2 Pemerintah dan Keputusan2 Presiden sebagai pelaksanaan dari undang2 tersebut, makin banyak timbul ketidak-pastian baik bagi masyarakat umum maupun bagi para pelaku kegiatan usaha sektor Migas.

Harapan akan timbulnya kepastian berusaha melalui Peraturan-peraturan Pemerintah pelaksanaan UU No.22/2001 berdasarkan janji-janji pihak Pemerintah ternyata tidak terwujud hingga saat ini. Akibatnya penurunan produksi Minyak dan Gas Bumi terus berlanjut dan terakhir ini tingkat produksi Minyak sudah berada dibawah 1 juta BOPD. Lebih parah lagi adalah penurunan produksi gas bumi yang akhirnya mengakibatkan naiknya kekurangan pengapalan LNG kepada pihak2 pembeli di Jepang, Korsel dan Taiwan.

UU No 22/2001 telah menyerahkan hak Negara untuk memaksimalkan nilai SDA Minyak dan Gas Bumi yang menjadi bagian Negara, kepada pihak2 swasta (asing/nasional) termasuk broker dan trader, melalui status hukum BP Migas yang bukan Badan Usaha sehingga BP Migas hanya berhak menunjuk PENJUAL Minyak, Gas, LNG, LPJ dan hasil lainnya yang menjadi bagian Negara, dan tidak menjual sendiri. UU No.22/2001 juga telah merombak tatanan LNG Indonesia yang dikenal sebagai Kebijakan LNG Tunggal, atas kerugian Negara sebagai penjual LNG melalui BUMN dan untuk keuntungan pembeli LNG di luar negeri dan agen-agen swasta mereka di Indonesia.

Ini dibuktikan oleh penunjukan Beyond Petroleum Tangguh sebagai pengembang Kilang dan penjual LNG Tangguh. Sangat ironis bahwa akhirnya Pemerintah terpaksa memberikan berbagai jaminan yang diminta BP Tangguh untuk peranan tersebut. Bandingkan dengan Pertamina yang membangun LNG Arun dan Bontang tanpa

jaminan apapun dari Negara dan Pemerintah.

Kebijakan Pemerintah yang mengalokasikan cadangan-cadangan gas yang belum terikat kontrak untuk kepentingan dalam negeri merupakan disinsentif baru bagi kontraktor2 PSC. Semua menyadari bahwa kemampuan beli dari para pemakai gas dalam negeri masih sangat rendah. Pemakai gas bumi dalam negeri akhir2 ini sangat gencar meendesak Pemerintah untuk mengutamakan pemakai dalam negeri hanya atas dasar bahwa harga gas bumi akan lebih rendah dari harga BBM untuk industri.

Pihak PSC jelas tidak akan bersedia mensubsidi gas untuk dalam negeri. Akhir2nya Pemerintah yang harus memberi lagi subsidi gas bumi, sehingga penghematan BBM tidak ada artinya bagi APBN. Dipihak lain memang bila LNG Tangguh dijual ke Fujian dengan harga sama dengan harga didalam negeri, pasti ini akibat tidak konsistennya Pemerintah mempertahankan kebijakan rumus harga LNG Arun dan Bontang dalam kasus LNG Tangguh.

Perubahan UU No.22/2001 yang diajukan oleh MESDM baru menyangkut salah satu keputusan MK yakni mengenai kewajiban BU atau BUT untuk mengalokasikan produksi Minyak dan Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri. Pemerintah belum menyusun amandemen Pasal 12(3) maupun Pasal 28 (2). Mengenai Pasal 31 tentang Perpajakan, wacana untuk kembali ke "Lex Specialis" masih belum ada inisiatif dari MESDM.

Akhir2 ini di pasar alat-alat perminyakan di Singapura banyak diperdagangkan bekas Pipa, Wellhead, Workover BOP, Mudpump, kompressor, Gas Engine yang semuanya berasal dari Indonesia. Peralatan tersebut dibeli oleh perusahaan2 Migas yang beroperasi di Nigeria, Vietnam dan Myanmar. Diduga peralatan2 tersebut adalah asset Negara, sesuai kontrak PSC yang sudah diperpanjang. UU No.22/2001 membuat pengawasan atas asset tersebut tidak efektif lagi

E. Catatan tentang kemungkinan Perubahan UU No 22 tahun 2001

Berdasarkan tanggapan Menteri ESDM atas keputusan MK mengenai UU No.22/2001 tanggal 21 Desember 2004 hingga saat ini, kemungkinan adanya inisiatif Menteri ESDM untuk menyusun rancangan amandemen UU No.22/2001 sangat kecil. Karena itu hendaknya masyarakat dan pelaku usaha Migas harus secara berkelanjutan mendorong baik pimpinan Nasional maupun DPR untuk menyusun rancangan amandemen secara komprehensif sesuai keputusan MK yang telah mencabut roh dari UU No.22/2001 tersebut.

Tujuan utama adalah meningkatkan investasi di sektor Migas tanpa merugikan kepentingan Nasional. Jika usaha amandemen komprehensif membutuhkan waktu yang lama, mungkin amandemen sebagian pasal2 UU No.22/2001 seperti pasal

Perpajakan, perubahan status BP Migas menjadi BUMN tertutup pemegang Kuasa Pertambangan Migas dan pelaksanaan pemasaran bagian Negara dari produksi PSC hanya dilakukan oleh BUMN Migas serta pembubaran BPH Migas.

Sebenarnya untuk menghindari secepat mungkin kerugian-kerugian Negara akibat pelaksanaan UU No.22/2001, Pemerintah dapat membuat keputusan Presiden untuk mewajibkan BP Migas hanya menunjuk Pertamina sebagai Penjual bagian Negara dari hasil2 Minyak, Gas Bumi, LNG, LPG, Condensate dan produk lainnya, sehingga Negara/Pemerintah tidak perlu membayar biaya untuk kegiatan tersebut ke pihak swasta (asing maupun nasional).

Khusus mengenai LNG, karena UU No.22/2001 juga tidak mutlak melarang Kebijakan LNG Tunggal seperti yang selama ini digunakan Pertamina pada LNG Arun dan Bontang, maka untuk selanjutnya Proyek2 LNG harus dikembangkan mengikuti Kebijakan Tunggal tersebut sehingga LNG Indonesia tidak saling bersaing di pasar internasional.

F. Kesimpulan dan Saran perubahan UU Migas No 22 tahun 2001

Indonesia sangat dirugikan oleh penurunan produksi Migas yang masih terus berlangsung pada saat harga Minyak dan Gas Bumi dunia menaik tajam akhir2 ini.

Keadaan ini bukan oleh sebab kurangnya potensi cadangan Migas dan menuanya lapangan2 Migas yang sudah berproduksi akan tetapi oleh adanya unsur2 ketidakpastian dalam UU No.22/2001.

UU No.22/2001 telah terbukti gagal meningkatkan nilai setinggi-tingginya dari Minyak, Gas Bumi, LNG, LPG, Condensate dan produk lainnya oleh penyerahan hak untuk menjual hasil2 tersebut ke pihak swasta.

Undang ini telah pula mengaburkan status asset2 Negara yang terkait dengan investasi PSC.

UU No.22/2001 juga telah gagal menarik investor Migas dengan diberlakukannya perpajakan baru pada Pasal 31, yang menutup berlakunya perpajakan "Lex Specialis"

UU ini juga telah gagal me-liberalisasi sektor Hilir baik oleh karena faktor2 ekonomi maupun oleh tiadanya Kebijakan Energi Nasional yang komprehensif.

UU Migas ini juga tidak memberikan keuntungan baik bagi pelaku2 industri Migas maupun kepada APBN. Sebaliknya undang ini telah menghancurkan Kebijakan LNG Tunggal Indonesia yang sangat sukses serta telah melahirkan organisasi yang sangat birokratis dan penuh komplikasi pdalam BP Migas.

Berdasarkan kenyataan tersebut sudah saatnya UU Migas No.22/2001 dirobah secara menyeluruh mengikuti pengertian “dikuasai Negara untuk se-besar2 kemakmuran Rakyat” melalui peran BUMN sebagai mitra investor Migas dalam kontrak Bagi Hasil. UU baru tersebut adalah perpaduan UU No.44/1960 dan UU No.8/1971 lengkap dengan rancangan Peraturan2 pelaksanaanya.

Jika hal diatas membutuhkan waktu panjang, perubahan2 berikut hendaknya dilakukan atas UU No.22/2001:

- Robah status BP Migas jadi BUMN tertutup, pemegang Kuas Pertambangan serta robah status kontraktor PSC menjadi kontraktor BUMN tertutup tersebut yang tunduk kepada perpajakan khusus dalam kontrak. Fungsi regulatori BP Migas dikembalikan ke Ditjen Migas.
- BPH Migas digabung kedalam Ditjen Migas sesuai putusan MK atas Pasal 28 (2).
- Kuasa Pertambangan harus diartikan sebagai Kuasa Usaha Pertambangan dan hanya diberikan kepada BUMN Migas dan Menteri ESDM tidak menjadi pemegang Kuasa Usaha Pertambangan.
- Hak Negara untuk meningkatkan nilai SDA Migas yang menjadi bagian Negara hanya dilakukan oleh BUMN Migas , baik di luar negeri apalagi didalam negeri.[]

Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional & Capturing Session : Penyempurnaan dan Perubahan UU Migas Pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi, 14 Desember 2006