#### **BABI**

#### **PENDAHULUAN**

# A. Latar Belakang Permasalahan

Minyak bumi atau minyak mentah diolah menjadi Bahan Bakar Binyak (BBM) selanjutnya disebut BBM, merupakan kebutuhan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, baik untuk kebutuhan transportasi maupun industri. Pada masa lalu Indonesia pernah mengalami masa keemasan dalam hal produksi minyak dan menjadi negara eksportir minyak dunia. Tepatnya pada tahun 1977, Indonesia menemukan minyak dari lapangan Minas dan Duri yang dikelola Chevron, pada saat itu produksi minyak dalam negeri mencapai 1,68 juta barrel per hari, sementara konsumsi BBM rakyat Indonesia hanya sekitar 300.000 barrel per hari. Ini yang menyebabkan Indonesia negara pengekspor minyak dan menjadi anggota organisasi OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*). Pada era 1980-an, lima negara pengekspor minyak yaitu Indonesia, RRC, Brunai, Malaysia, dan Burma.

Pada tahun 1980-1981 produksi minyak Indonesia mencapai 1,606 juta barrel per hari, sementara kebutuhan 400.000 barrel per hari, sehingga yang diekspor 1,606 juta barrel per hari. Namun sejak tahun 1990-an produksi minyak mentah Indonesia telah mengalami tren penurunan yang berkelanjutan karena kurangnya eksplorasi dan investasi di sektor ini. Di beberapa tahun terakhir sektor minyak dan gas negara ini sebenarnya menghambat pertumbuhan Pendapatan Domestik Bruto (PDB). Kontribusi pendapatan negara dari kombinasi minyak dan gas adalah sebesar 40% di tahun 1990 turun menjadi 13% saat ini.<sup>2</sup>

Target-target produksi minyak, ditetapkan oleh Pemerintah setiap awal tahun, tidak tercapai untuk beberapa tahun berturut-turut karena kebanyakan produksi minyak berasal dari ladang-ladang minyak yang sudah menua. Saat ini, Indonesia memiliki kapasitas penyulingan minyak yang kira-kira sama dengan satu dekade lalu, mengindikasikan bahwa ada keterbatasan perkembangan dalam produksi minyak,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bachrawi Sanusi, 1984, *Indonesia Dalam Dunia Perminyakan*. Jakarta: UI-Press,hlm.9.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/minyak-bumi/item267,diunduh tanggal 29 September 2021.

yang menyebabkan kebutuhan untuk mengimpor minyak demi memenuhi permintaan domestik saat ini.

Penurunan produksi minyak Indonesia dikombinasikan dengan permintaan domestik yang meningkat mengubah Indonesia menjadi importir minyak dari tahun 2004 sampai saat ini, menyebabkan Indonesia harus menghentikan keanggotaan jangka panjangnya (1962-2008) di *Organization of the Petroleum Exporting Countries. (OPEC)*. Kendati begitu, Indonesia bergabung kembali dengan OPEC pada Desember 2015.

Realisasi *lifting* migas dari Januari hingga Juli 2021 sebesar 1,638 juta barrel setara minyak per hari di mana *lifting* minyak sebesar 661.000 barrel per hari dan *lifting* gas bumi 977.000 barrel setara minyak per hari. Sementara *lifting* migas dalam APBN 2021 sebesar 1,712 juta barrel setara minyak per hari yaitu *lifting* minyak 705.000 barrel per hari dan *lifting* gas bumi 1,007 juta barrel setara minyak per hari.<sup>3</sup>

Pertumbuhan Industri dan pertumbuhan penduduk Indonesia yang pesat berpengaruh kepada kebutuhan energi yang besar, sehingga bila pada tahun 1977 penduduk Indonesia 137,7 orang, produksi minyak bumi 1,68 Juta barrel per hari dengan konsumsi BBM, sekitar 400 ribu barrel per hari dan pada akhir taun 2020 jumlah penduduk menjadi 270,20 juta jiwa,<sup>4</sup> kebutuhan BBM 1,5 Juta barrel per hari, sementara produksi 670 barrel per hari, maka dapat dilihat bahwa untik memenuhi kebutuhan BBM dalam negeri, harus dilakukan impor minyak mentah dan BBM dari Luar negeri. Kondisi ini menyebabkan salah satu penyebab neraca perdagangan defisit, karena pemenuhan BBM dalam negeri tidak bisa dipenuhi dari kilang domestik yang kapasitasnya 1 (satu) juta barrel per hari, tentu kekurangan untuk kebutuhan BBM dilakukan dengan impor BBM.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) merupakan insitusi pemerintah yang salah satu tugasnya adalah menyelenggarakan perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pembinaan, pengendalian, dan pengawasan minyak

https://migas.esdm.go.id/post/read/rapbn-2022-lifting-migas-diusulkan-1-739-juta-boepd-icp-us-63-per-barrel, di unduh tanggal 30 September 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> https://www.bps.go.id/news/2021/01/21/405/bps--270-20-juta -penduduk -indonesia-hasil-sp2020. html, di unduh tgl 30 September 2021.

dan gas bumi,<sup>5</sup> dimana kementerian ini diberikan tugas untuk mengatur kebijakan pengadaan minyak dan gas bumi, termasuk rekomendasi impor yang dibutuhkan bila kebutuhan minyak dan gas tidak mencukupi disuplai dari dalam negeri. Sementara Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) adalah institusi yang dibentuk oleh pemerintah Republik Indonesia melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, yang bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama, dengan maksud agar pengambilan sumber daya alam minyak dan gas bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>6</sup>

Kebutuhan BBM di dalam negeri diperkirakan sebesar 1,5 juta barrel per hari, kapasitas kilang terpasang 1 juta barrel per hari, kapasitas operasi 1 juta barrel per hari, dimana bahan baku kilang ini dipasok dari dalam negeri dan impor. Pemenuhan bahan baku dari dalam negeri adalah minyak mentah bagian PT Pertamina (Persero) dan bagian negara diperkirakan 600 ribu barrel per hari, sehingga sejumlah 400 ribu barrel per hari harus dipenuhi dari impor, sehingga total impor baik minyak mentah dan BBM diperkirakan 800 ribu barrel per hari. Minyak mentah bagian kontraktor sejumlah 250 ribu barrel per hari pada umumnya dijual (diekspor) atau dikirim ke sistem atau ke kilangnya sendiri di luar negeri, menjadi peluang mengurangi ketergantungan impor dalam pemenuhan kebutuhan BBM dalam negeri.

Importasi minyak mentah dan BBM sangat berpengaruh kepada devisa Indonesia, dimana nilai impor lebih besar dibandingkan dengan nilai ekspor, sehingga neraca perdagangan menjadi defisit. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatatkan defisit neraca perdagangan sebesar 1,02 miliar dollar AS pada Agustus 2018. Defisit tersebut disumbang sebagian besar disebabkan oleh sektor migas sebesar 1,6 miliar dollar AS.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> https://www.esdm.go.id/id/profil/tugas-fungsi, di unduh tanggal 30 September 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> https://www.skkmigas.go.id/about-us/profile, di unduh tanggal 30 September 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/17/150041626/impor-migas-sumbang-penyebab-terbesar -defisit-neraca-perdagangan, diunduh tanggal 20 Oktober 2021.

Informasi tentang penyebab defisit neraca perdagagan ini menjadi isu penting dalam penerbitan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi untuk Pemenuhan Kebutuhan dalam Negeri. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat neraca perdagangan Indonesia sepanjang Januari 2018 mengalami defisit sebesar USD.670 juta, dinilai defisit disebabkan migas yang begitu besar, dimana minyak mentah ada defisit USD256,3 juta, hasil minyak juga defisit USD1,23 miliar. Untuk Gas lebih baik dengan ekspor USD.879 juta dan impor hanya USD.248,2 juta<sup>8</sup>. Data BPS defisit neraca perdagangan pada Januari 2018 tercatat US\$ 756 juta, pada Februari 2018 turun menjadi US\$ 116 juta. Volume perdagangan, neraca volume perdagangan Indonesia mengalami surplus 32,12 juta ton pada Februari 2018. Hal tersebut didorong oleh surplusnya neraca sektor nonmigas 32,57 juta ton, namun neraca volume perdagangan sektor migas defisit 0,46 juta ton<sup>9</sup>dan dicatat defisit transaksi migas hingga semester pertama tahun 2018 mencapai US\$.5,39 miliar atau setara Rp.78,84 triliun.

Berdasarkan data dari BPS pada bulan Juni 2018, bahwa secara keseluruhan neraca perdagangan Indonesia masih surplus, tetapi impor minyak yang tinggi yang menyebabkan terjadi defisit. Dari sisi volume, impor migas pada Juni 2018 sebenarnya tercatat turun dibandingkan volume impor migas Mei 2018 namun pada bulan Juni 2018, BPS membukukan volume impor migas sebesar 3,29 juta ton atau turun dari periode Mei 2018 yang sebesar 4,65 juta ton. Terkait masalah defisit neraca perdagangan ini, Presiden Joko Widodo meminta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) besar untuk menahan impor mereka demi menyelamatkan rupiah, terutama PLN dan PT Pertamina (Persero). Menanggapi permintaan Jokowi, Plt. Direktur Utama PT Pertamina (Persero) Nicke Widyawati mengatakan bahwa perseroan bisa menekan impor minyak mentah hingga 200 ribu barrel per hari, dengan mengalihkan jatah ekspor para kontraktor asing untuk dibeli PT Pertamina (Persero). Selama ini minyak mentah domestik sebesar 200 ribu barrel yang diekspor, PT Pertamina

<sup>8</sup>ttps://economy.okezone.com/read/2018/02/15/320/1859969/impor-migas-penyebab-neraca-perdagangan -alami-defisit-usd670-juta, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

ttps://www.merdeka.com/uang/neraca-perdagangan-agustus-2018-defisit-ini-kata-menko-luhut.html, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

(Persero) akan ikut lelang pembelian minyak dan meminta hak *first right to match* atau diberi prioritas.<sup>10</sup>

Pihak kontraktor turut menanggapi instruksi Presiden Jokowi, antara lain, ExxonMobil, dimana *Vice President Public and Government Affairs* ExxonMobil Erwin Maryoto mengatakan, pihaknya siap untuk berbisnis dengan siapa saja termasuk dengan PT Pertamina (Persero) sesuai dengan mekanisme pasar. Sementara berdasarkan kontrak PSC dengan ExxonMobil, kontraktor memiliki kebebasan untuk menjual bagiannya kepada siapa dan ke mana saja. Kesediaan Exxon ini terkait dengan instruksi Presiden Joko Widodo yang mewajibkan PT Pertamina (Persero) untuk membeli minyak mentah (*crude*) dari jatah ekspor kontraktor asing yang memproduksikan minyak di dalam negeri, dimana Jokowi meminta supaya PT Pertamina (Persero) memanfaatkan minyak yang tersedia di dalam negeri sebagai pengganti impor. Hal ini berhubungan dengan produksi minyak mentah bagian KKKS Chevron, Exxon, Conoco Philips, ENI, dan dan kontraktor asing dan lokal lainnya dijual ke luar negeri.

Keharusan menjual ke PT Pertamina (Persero) juga ditanggapi oleh Direktur Riset Wood Mackenzie Andrew Harwood yang berpendapat bahwa pemasok hulu tidak akan terkena dampak, asalkan harga minyak mentah yang dijual dinilai adil. Sebab, KKKS seperti Chevron dan Exxon memiliki *trading arm* sendiri, yang membeli bagian minyak mentahnya untuk memperoleh *margin*. Kontraktor dengan produksi yang lebih kecil seperti Medco kemungkinan besar akan menandatangani perjanjian *off-take* mentah jangka panjang dengan perusahaan perdagangan *independent* dan bila harus menjual ke pembeli tunggal PT Pertamina (Persero) akan menimbulkan permasalahan dengan keadilan harga yang akan diterima kontraktor/produsen hulu<sup>11</sup>.

Informasi lain yang menyatakan penyebab defisit neraca perdagangan dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) yang menjelaskan bahwa sektor minyak dan gas menjadi penyumbang terbesar defisit neraca

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>ttps://www.cnbcindonesia.com/news/20180814160305-4-28539/demi-rupiah-pertamina-mintaminyak-jatah-ekspor-dijual-ke-ri, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>ttps://www.cnbcindonesia.com/news/20180815153914-4-28752/demi-rupiah-sudikah-exxon-chevron-jual-minyak-ke-pertamina, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

perdagangan pada Agustus 2018, adalah faktor kenaikan harga minyak dunia menjadi salah satu alasan defisitnya neraca perdagangan, dimana kondisi Indonesia harus mengimpor minyak mentah dengan harga yang tinggi, sementara pada asumsi APBN 2018 pemerintah mematok harga minyak Indonesia (*Indonesian Crude Price/ICP*) berada di level US\$.48 per barrel, sementara itu, harga minyak dunia berada di level US\$.70 per barrel<sup>12</sup>. Selanjutnya Bank Indonesia (BI) juga mencatat neraca perdagangan Indonesia pada Agustus 2018 masih mengalami defisit 1,02 miliar dolar AS pada Agustus 2018, yang terutama disebabkan peningkatan impor minyak mentah<sup>13</sup>.

Untuk menekan defisit perdagangan, Pemerintah melalui Kementerian ESDM menerbitkan Peraturan Menteri ESDM nomor 42 tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi untuk Pemenuhan Dalam Negeri. Peraturan ini diperbaharui dengan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi untuk Pemenuhan Dalam Negeri. Pada intinya isi Permen ESDM ini adalah mendorong prioritas penjualan Minyak Mentah dan gas ke pihak PT Pertamina (Persero) kilang (Refinery), dimana pihak PT Pertamina (Persero) dalam memenuhi kebutuhan bahan baku kilang tidak mencukupi dari minyak mentah bagian negara dan bagian PT Pertamina (Persero) itu sendiri serta ditambah dengan kewajiban 25% bagian KKKS dalam pemenuhan kebutuhan domestik dan sisa kapasitas terpasang kilang dipenuhi dari impor. Kebijakan Kementerian ESDM dalam rangka mengurangi ketergantungan kebutuhan BBM impor adalah dengan memaksimumkan pengolahan minyak mentah yang ada di dalam negeri.

Pelaksanaan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri menimbulkan permasalahan bagi kontraktor yang selama ini menjual ke luar negeri

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>https://www.viva.co.id/berita/bisnis/1075681-esdm-ungkap-alasan-neraca-perdagangan-ri-defisit-karena-sektor-migas, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>https://www.merdeka.com/uang/bi-defisit-neraca-perdagangan-karena-peningkatan-impor-migas. html, diunduh tanggal 12 Juni 2022.

atau ke sistemnya sendiri. Permasalahan dimaksud antara lain negosiasi dengan kontraktor yang volume minyak mentah Banyu Urip bagiannya cukup besar seperti ExxonMobil Cepu dimana minyak mentahnya dikirimkan untuk diolah dikilangnya di Singapore, negosiasi menjadi alot karena harga yang ditawarkan ke PT Pertamina (Persero) dimasukkan komponen biaya pengganti pembelian minyak mentah di pasar Internasional sebagai pengganti minyak Banyu Urip dan biaya tak terduga lainnya.

Demikian juga dengan PT. Chevron Pacific Indonesia dimana minyak mentah *Sumateran Light Crude (SLC)* bagiannya selama ini dijual ke mitranya di luar negeri, sehingga dalam negosiasi seluruh biaya yang mungkin timbul akibat pembelian wajib ke PT Pertamina (Persero) ditambahkan ke komponen harga penawaran, termasuk pajak penjual bila di Indonesia.

Kemudian ada juga kontraktor lain yang sudah terikat kontrak penjualan jangka tertentu dengan mitranya di luar negeri, maka bila dijual ke PT Pertamina (Persero), biaya penalti dan keuntungan mitranya yang hilang ditambahkan ke komponen penawaran harga, sehingga harga yang ditawarkan ke PT Pertamina (Persero) lebih mahal dari harga pasar di luar negeri. Belum lagi permasalahan persyaratan tambahan prosedur untuk mengurus rekomendasi ekspor dari Ditjen Migas, yaitu adanya tambahan prosedur untuk pengurusan ijin ekspor minyak mentah dengan surat tidak sepakat dari PT Pertamina (Persero) sebagai dasar remomendasi ekspor baru bisa diberikan Ditjen Migas. Penerbitan surat tidak sepakat atau tidak bisa diolah karena spesifikasi tidak sesuai kilang, sesuai Permen menjadi salah satu persyaratan pihak Ditjen Migas memberikan rekomendasi ekspor. Akibatnya lamanya proses penerbitan surat tidak deal ini, pengurusan ijin ekspor menjadi terlambat, dan hal ini akan merugikan pihak Kontraktor. Kemudian resiko lain adalah bahwa terdapat kontraktor yang telah mengajukan kerjasama operasi dengan pihak lain, sehingga menyulitkan negosiasi harga, dan banyak lagi permasalahan yang timbul akibat pemberlakuan Permen ini.

Kemudian terbitnya Permen ESDM Nomor 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri ini melanjutkan kebijakan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri, dengan adanya kelonggaran dari kewajiban menjadi memprioritaskan (mendahulukan) pasokan minyak produksi dalam negeri. Mekanisme perijinan ekspor minyak mentah, dinilai masih sama dengan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri, namun diberikan kelonggaran kepada para pihak dalam melakukan transaksi.

Perlu dipahami bahwa umumnya mekanisme penanaman investasi dalam ekplorasi/eksploitasi minyak mentah dan gas bumi yang dilakukan oleh kontraktor, bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, dimana pengelolaannya pada umumnya dilakukan dengan bentuk *Production Sharing Contract*, dimana biaya operasi dan insentif yang sudah dikeluarkan untuk proses produksi diperhitungkan/dikonversikan dalam bentuk minyak atau gas yang diperoleh dari wilayah kerja migas di Indonesia. Sehingga bila ada pembatasan atau mekanisme baru untuk prioritas penawaran ke PT Pertamina (Persero) terlebih dahulu, tentu akan merubah pola penjualan bagian kontraktor yang sudah dilakukan.

Saat ini terdapat 82 kontraktor yang menanamkan investasinya di wilayah kerja minyak dan gas bumi Indonesia<sup>14</sup>, baik perusahaan asing dan perusahaan domestik, baik Pemerintah Daerah atau swasta yang menanamkan modalnya di Indonesia, sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi telah diatur tanggungjawab KKKS dalam pemenuhan minyak dalam negeri (Domestic Market Obligation (DMO)), yaitu Pada Pasal 22 Ayat (1) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri; ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, yaitu Pada Pasal 46 ayat (1) Kontraktor

https://www.skkmigas.go.id/contact/Kontraktor KKS-produksi? cf chl jschl tk =pmd 2KRS 9xUOfezQqHaikh1EwDblSgey2JwW4jujorCSddA-1635226748-0-gqNtZGzNAiWjcnBszQl9, di unduh tanggal 27 Oktober 2021.

bertanggungjawab untuk ikut serta memenuhi kebutuhan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk keperluan dalam negeri; ayat (2) Bagian Kontraktor dalam memenuhi keperluan dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan berdasarkan sistem prorata hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi; ayat (3) Besaran kewajiban Kontraktor sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah paling banyak 25% (dua puluh lima per seratus) bagiannya dari hasil produksi Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi) dan ayat. Perhitungan 25% kewajiban KKKS tersebut telah menjadi bagian dari program *lifting* minyak yang dihitung oleh SKK Migas, dan kewajiban 25% ini tidak bisa mencukupkan kekurangan kebutuhan BBM domestik, dan 75% bagiannya umumnya dijual ke luar negeri atau diolah dikilang sendiri untuk mendapatkan *margin*.

Selanjutnya dalam rangka mengurangi defisit neraca perdagangan, dengan tujuan penghematan devisa dan pemenuhan kebutuhan BBM dalam negeri penerbitan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 pada tanggal 05 September 2018, tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri, dimana bila dianalisa dari isi permen tersebut dapat dikatakan bahwa permen lebih tepat merupakan himbauan kepada KKKS dan PT Pertamina (Persero) untuk melakukan transaksi, karena tidak ada tanggungjawab pemerintah dalam hal kesepakatan harga. Kemudian pada kenyataannya peraturan prioritas penjualan minyak ke PT Pertamina (Persero), menimbulkan permasalahan, antara lain, harga harga cenderung lebih mahal dari harga impor, karena beberapa KKKS menawarkan harga dengan menambahkan komponen pajak jual dalam negeri, dan biaya pengganti minyak mentah yang akan dibeli di luar negeri.

Prioritas pemanfaatan minyak untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri terkesan seolah-olah dipaksakan harus *deal* dijual ke PT Pertamina (Persero), karena bila terdapat informasi awal tidak sepakat, maka pihak Ditjen Migas mengadakan rapat untuk memastikan alasan ketidaksepakatan tersebut sebagai bagian dari proses rekomendasi ekspor. Permen ini diberlakukan sampai dengan bulan Juni 2021, karena pada tanggal 01 Juli 2021 diterbitkan Permen ESDM Nomor 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam

Negeri. Permen ESDM terbaru ini lebih mengarah ke himbauan supaya KKKS menjual 75% bagiannya ke PT Pertamina (Persero), sementara pihak PT Pertamina (Persero) lebih fleksibel melakukan pilihan pembelian impor bila harga minyak domestik dinilai lebih mahal.

Proses penerbitan Permen ESDM Nomor 42 Tahun 2018 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri dan diganti dengan Permen ESDM Nomor 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dalam Negeri dievaluasi sudah sesuai dengan kewenangan Kementerian ESDM dengan tujuan menindaklanjuti arahan Presiden dalam mengurangi defisit neraca perdagangan, namun tujuan ini tidak bisa tercapai sepenuhnya karena berbagai faktor penyebab kemahalan harga penjualan seperti pajak penjualan, penalti pengalihan kontrak ke PT Pertamina (Persero).

Sehubungan dengan permasalahan tersebut maka perlu dibahas lebih lanjut bagaimana implikasi peraturan ini bagi para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan peraturan dimaksud. Untuk itu dipilih judul tulisan ini:"Implikasi Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2021 terhadap Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) Untuk Memenuhi Kebutuhan Minyak Dalam Negeri".

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis membuat rumusan masalah kedalam bentuk pertanyaan. Adapun perumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

- 1. Bagaimana pengaturan hukum tentang Kontraktor Kontrak Kerja Sama bidang pemanfaatan minyak bumi di Indonesia?
- 2. Bagaimana implikasi Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 18 Tahun 2021 terhadap Kontraktor Kontrak Kerja Sama?

# C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang menjadikan norma sebagai pusat kajian dengan objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian normatif hanya sampai dengan lingkup konsepsi hukum, asas hukum dan kaidah peraturan<sup>15</sup>.

Dalam penelitian ini, ruang lingkup penelitian ini akan dilakukan penelitian dengan mempelajari asas hukum yang terkait dengan proses pengelolaan produksi minyak di Indonesia, peraturan-peraturan dalam bentuk undang-undang yang berlaku, dan latarbelakang penerbitan peraturan prioritas pemanfaatan minyak dalam memenuhi kebutuhan dalam negeri, serta bagaimana implikasi peraturan tersebut terhadap kontraktor dan PT Pertamina (Persero).

# D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk:

- Menganalisis peraturan-peraturan dalam proses produksi dan pemanfaatan minyak produksi dalam negeri.
- Menganalisis implikasi atas pemberlakuan Permen ESDM Nomor 18
   Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi untuk Pemenuhan
   Kebutuhan dalam Negeri, baik terhadap KKKS dan PT Pertamina (Persero).

# E. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

## 1. Kerangka Teori

Teori berfungsi untuk memahami serta memberikan hipotesa secara sistematis, di samping menjelaskan maksud terhadap berbagai fenomena yang ada. Tanpa menggunakan teori, fenomena tersebut karena sulit dipahami, di sisi lain teori juga dapat berupa sebuah bentuk pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis. Menurut Mochtar Mas'oed, teori merupakan penjelasan yang paling umum yang memberitahukan kepada kita mengapa sesuatu terjadi dan kapan sesuatu akan terjadi. Dengan demikian selain dipakai untuk eksplanasi, teori juga merupakan

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Mufti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian H'ukum Normatif & Empiris*, Yogjakarta:Pustaka Belajar, hlm.36-37.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Jack C Plano, 1992, *The International Dictionary*, California: Press: Santa Barbara, hlm.7.

dasar dari sebuah prediksi dari pengertian ini, singkatnya teori dapat juga dikatakan sesuatu yang terjadi atau yang akan terjadi.<sup>17</sup>

Teori hukum yang akan digunakan untuk mendukung hasil analisa yaitu:

- a. Teori Perundang-undangan yaitu teori yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna dan bersifat kognitif, 18 yang merupakan suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dibentuk atau terbentuk oleh lembaga atau pejabat negara, yang memiliki wewenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang- undangan. Dalam penelitian ini berhubungan dengan konsep Stufenbau (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), dengan mengkonstrusikan tertib yuridis yang ditentukan jenjang-jenjang perundang-undangan yang mempunyai struktur piramid, 19 dimana sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) dan harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm).
- b. Teori Kepastian Hukum. Kepastian hukum dapat diartikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti, sehingga aturan ini dapat mengatur dengan jelas dan tidak akan menimbulkan keraguan atau kerugian kepada kepentingan masyarakat. Menurut Utrecht, kepastian hukum merupakan aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, kemudian berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. <sup>20</sup> Perlindungan Hukum adalah

Universitas Kristen Indonesia

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Mochtar Mas'oed, 1993, *Ilmu Hubungan Internasional*, Jakarta: LP3ES, hlm. 217.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Maria Farida I., 1996, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Jakarta: Penerbit Kanisius, h.8.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2006, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogjakarta: Genta Publishing, hlm.115.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>E.Utrecht, Moh. Saleh Djindang, 1983, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru, hlm.12-13.

upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingan tersebut dan selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat, oleh karena itu perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.<sup>21</sup>

Pembuatan suatu hukum atau peraturan muncul dari suatu ide atau gagasan dalam masyarakat dalam bentuk keinginan agar suatu masalah diatur oleh hukum, dimana penyusunannya dilakukan oleh organisasi atau lembaga yang bertanggungjawab gagasan itu sendiri.<sup>22</sup>

# 2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep yang akan digunakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. 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 (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi)
- b. Kontrak Bagi Hasil adalah suatu bentuk Kontrak Kerjasama dalam Kegiatan Usaha berdasarkan prinsip pembagian hasil produksi (Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas PP Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi).
- c. *Domestic Market Obligation (DMO)* adalah kewajiban penyerahan bagian kontraktor berupa minyak dan/atau gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan Dan Perlakuan Pajak Penghasilan Di Bidang Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi).

\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Soetjipto Rahadjo, 1993, *Permasalahan Hukum DI Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm.186-187.

#### F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsipprinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. <sup>23</sup>Sedangkan penelitian hukum empiris, menurut Ronny Hanitijo Soemitro yaitu penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.

Sedangkan pendekatan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dalam penelitian hukum normatif dan didukung pendekatan kualitatif dalam penelitian hukum empiris.

- 1. Pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- 2. Penelitian hukum normatif-empiris yaitu suatu metode penelitian yang dalam hal ini menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan penambahan data atau unsur empiris.
- 3. Pendekatan kualitatif yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskritif analisis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis ataupun lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh. Oleh karena itu, penulis harus dapat menentukan data mana atau bahan hukum mana yang memiliki kualitas sabagai data, bahan hukum mana yang yang relevan dan ada hubungannya dengan materi penelitian. Dengan begitu, dalam analisis dengan pendekatan kualitatif ini yang dipentingkan adalah kualitas data.

Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan membuat analisa dari studi dokumen dengan menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundangundangan yang terkait dengan perminyakan atau peraturan yang terkait dengan proses penjualan minyak mentah.<sup>24</sup> Kemudian mengumpulkan beberapa pendapat dari para ahli, dihubungkan dengan teori-teori ilmu hukum, serta data atau informasi

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 201-202.

akan diperoleh dari para pihak yang melaksanakan Permen ESDM No. 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi untuk Pemenuhan Kebutuhan dalam Negeri Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS), selanjutnya disebut KKKS, antara lain pihak PT Pertamina (Persero) dan KKKS.

# 1. Tahapan Penelitian

Tahapan penelitian yang dilakukan adalah dengan mencari data dan informasi dari berbagai sumber yang berhubungan kebutuhan bahan baku minyak mentah yang diolah di Kilang PT Pertamina (Persero), kebutuhan BBM dan mekanisme penjualan minyak mentah termasuk kendala atau kesulitan yang dihadapi pihak KKKS, dalam implementasi peraturan menteri ESDM untuk memprioritaskan penjualan minyak mentah ke PT Pertamina (Persero).

Kemudian dilakukan pencarian data sekunder berupa peraturan-peraturan yang terkait dengan kebijakan dimaksud. Setelah tahap pengumpulan dan pengolahan data, maka tahap selanjutnya adalah menganalisis data.

## 2. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis yang bersifat deskriptif atau deskriptif analisis. Analisis data yang diperoleh, disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif maupun kuantitatif.

# 3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*) adalah usaha untuk memperoleh data sekunder. Dengan maksud melakukan serangkaian studi dokumentasi dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatancatatan, dan kutipan-kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka yaitu berupa karya tulis dari para ahli yang tersusun dalam literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan Permen ESDM Nomor 18 Tahun 2021 tentang Prioritas Pemanfaatan Minyak Bumi Untuk Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri. Data yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat berupa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- 2) Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain adalah literatur-literatur, buku-buku, artikelartikel, tulisan-tulisan hasil karya kalangan hukum atau instansi terkait yang berkaitan dengan pemanfaatan minyak mentah produksi dalam negeri.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer yaitu berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedia.<sup>25</sup>
- b. Studi Lapangan (*Field Research*) merupakan usaha yang dilakukan untuk memperoleh data primer. Usaha untuk memperoleh data primer tersebut dilakukan dengan memberikan pertanyaan dan meminta penjelasan kepada beberapa pihak yang dianggap mengetahui masalah yang berhubungan dengan penelitian. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan.<sup>26</sup> Data primer dari penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan narasumber. Adapun narasumber yang diharapkan dapat memberikan data dan informasi untuk tulisan ini antara lain, pihak PT. Pertamina Kilang Internasional dan KKKS.

#### G. Sistimatika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman tulisan ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri beberapa sub-sub bab yaitu sebagai berikut:

## BAB I: PENDAHULUAN

Dalam Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi, meliputi latar

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 126.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press., hlm.51.

belakang masalah, perumusan masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teoritis dan konsep, metode penelitian, sistematika penulisan.

## BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisikan tentang teori yang digunakan dalam menganalisa permasalahan atau konsep yang diambil dari literatur-literatur, buku-buku, artikelartikel, tulisan - tulisan hasil karya kalangan hukum atau instansi terkait dengan perminyakan.

# BAB III: PENGATURAN HUKUM TENTANG KONTRAKTOR KONTRAK KERJA SAMA BIDANG PEMANFAATAN MINYAK BUMI DI INDONESIA

Dalam bab ini menjelaskan tentang peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan perminyakan dan peraturan yang berhubungan dengan pengelolaan produksi minyak mentah, kewajiban pemenuhan kebutuhan minyak dalam negeri. Kemudian bagaimana dampak implementasi peraturan tersebut dalam kelancaran bisnis kontraktor, serta tanggungjawab hukum yang dihadapinya. Kemudian dibahas juga permasalahan yang timbul dengan penerbitan Permen ESDM dimaksud, serta bagaimana tanggungjawab hukum dari instansi yang menerbitkan Permen.

BAB IV: IMPLIKASI PERATURAN MENTERI MENTERI ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL NOMOR 18 TAHUN 2021 TERHADAP KONTRAKTOR KONTRAK KERJA SAMA.

Dalam bab ini dibahas tentang analisis data atau informasi atas penerapan permen ESDM yang diperoleh dari hasil narasumber, dari informasi media, dan permasalahan bisnis yang timbul bagi pihak PT Pertamina (Persero) dan Kontraktor, serta menganalisa pengaruhnya terhadap kelancaran operasi dan proses impor dan ekspor minyak dan pengaruhnya terhadap neraca perdagangan Indonesia.

## **BAB V: PENUTUP**

Merupakan bagian terakhir dan sebagai penutup dalam tulisan ini ang berisi kesimpulan dan saran dari permasalahan yang sudah dibahas pada bab-bab sebelumnya.