

Perundang-Undangan Minyak Dan Gas Indonesia: Beberapa Hal Krusial

Emanuel Bria dan Patrick R. P. Heller

Natural Resource Governance Institute (NRGI) telah menyiapkan satu catatan singkat mengenai berbagai hal krusial yang sedang dihadapi Indonesia terkait revisi undang-undang migas yang sedang disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah. Di dalam dokumen ini kami berbagi perspektif, berdasarkan pengalaman dan riset global kami, mengenai opsi-opsi kebijakan yang ada untuk mencapai tujuan yang penting bagi sektor migas. Tujuan-tujuan tersebut antara lain menggairahkan investasi, memperkuat Pertamina, pajak migas yang adil, mengurangi resiko korupsi dan mendukung akuntabilitas dan tatakelola yang baik.

STRUKTUR KELEMBAGAAN DAN PERAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Salah satu pertanyaan paling krusial yang sedang dibahas oleh DPR dan pemerintah adalah, bagaimana membuat struktur lembaga yang mengelola eksplorasi, produksi, dan penjualan minyak Indonesia? Negeri ini sedang mencari satu sistem yang mendukung gairah investasi, memperkuat BUMN energi dalam hal ini Pertamina, sebagai perusahaan migas papan atas, memperkuat pengawasan dan mengurangi resiko korupsi. Ada empat unsur kunci di dalam pilihan ini.

1. Jenis privilese komersil seperti apa yang seyogyanya diterima Pertamina terkait kegiatan eksplorasi dan produksi migas?

Guna menngembangkan partisipasi dan keuntungan Pertamina, perundang-undangan bisa menyinggung apakah Pertamina seyogyanya diberi privilese tambahan dalam mengakses kontrak eksplorasi dan eksploitasi. Suatu sistem persaingan murni yang menempatkan Pertamina pada posisi yang sama dengan perusahaan-perusahaan swasta di dalam proses perizinan – sebagaimana dipraktekkan di Norwegia atau di Kolombia – kemungkinan besar tak akan sesuai dengan kebutuhan Indonesia karena ada konsensus bahwa Pertamina perlu diberi dukungan. Namun, menimbang kebutuhan akan investasi swasta, tidak juga ada keinginan untuk memberi Pertamina suatu monopoli atas eksplorasi dan produksi seperti Saudi Arabia.

Karena itu keputusan yang diambil Negara, kemungkinan akan bertumpu pada pertanyaan mengenai keuntungan-keuntungan seperti apa (di luar kewenangan monopoli) yang dapat dijadikan bagian dari sistem ini. Ada dua pilihan dasar, sebagaimana digambarkan di bawah ini:

Negeri ini sedang mencari satu sistem yang mendukung gairah investasi, memperkuat BUMN energi dalam hal ini Pertamina, memperkuat pengawasan dan mengurangi resiko korupsi.

Sistem	Deskripsi	Contoh	Keuntungan	Kekurangan
Opsi peran yang sudah dijamin	BUMN memiliki peran yang sudah ditentukan atau seragam di dalam setiap proyek komersil (misalnya, hak operator, saham ekuitas minimum, atau hak memilih mitra sendiri) atau opsi untuk tanpa batasan memilih peran semacam itu manakala mau.	Malaysia (pemilihan mitra); Brazil (operator di dalam semua proyek "pre-salt")	<ul style="list-style-type: none"> Jaminan adanya kesempatan komersil BUMN diberi kekuasaan untuk mengontrol proyek Mudah membuat prediksi di dalam perencanaan 	<ul style="list-style-type: none"> Melemahkan insentif bagi BUMN untuk meningkatkan kinerja Mengurangi tekanan pasar bagi BUMN untuk berdaya-saing
Aplikasi untuk proyek dengan pengistimewaan	BUMN diberi keuntungan-keuntungan sistematis di bandingkan perusahaan swasta di dalam proses perizinan. Ini dapat melalui hak mengajukan aplikasi pertama, di mana BUMN diberi proyek bila tawarannya memenuhi pagu minimum. Dapat juga dilakukan melalui proses penawaran, di mana BUMN menerima 'bonus points' dalam kompetisinya dengan perusahaan swasta.	Mexico (pasca-2013), Kazakhstan	<ul style="list-style-type: none"> Berusaha mencapai keseimbangan antara akses kepada proyek dan insentif untuk efisiensi dengan menciptakan keuntungan untuk meningkatkan kemungkinan partisipasi BUMN dalam proyek, namun tanpa menjamin hal itu. 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak dapat diprediksi dibandingkan dengan opsi peran yang sudah dijamin Masih ada sedikit resiko melemahkan insentif atau mencegah investasi swasta (bila perusahaan lain merasa sistemnya tidak jelas atau tidak adil).

NRGI merekomendasikan agar Indonesia dapat mempertimbangkan semacam versi dari "Aplikasi untuk proyek dengan pengistimewaan". Ini akan memberi Pertamina peluang yang lebih luas untuk mengembangkan berbagai proyek dibandingkan dengan yang dimiliki tahun-tahun belakangan ini, serta akan memberikan insentif untuk menjadi sebuah perusahaan komersil yang lebih dinamis dan berdaya-saing. Pilihan ini juga akan mengurangi risiko bagi investasi swasta atau menciptakan inefisiensi dengan memandatkan Pertamina untuk memainkan peran dominan di dalam setiap proyek.

2. Lembaga mana yang seyogyanya bertanggung-jawab atas peraturan dan pengawasan?

Indonesia perlu memutuskan lembaga mana yang secara prinsip bertanggungjawab atas peraturan dan pengawasan kegiatan di hulu. Tampaknya saat ini ada dua opsi utama, yakni untuk memberikan tanggungjawab pengaturan kepada Pertamina (yang disebut pendekatan "dua-pilar" di mana Pertamina memainkan peran pengawasan dan implementasi sehari-hari, di bawah pengawasan yang lebih luas dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral), atau untuk mengamanahkan tanggungjawab itu kepada satu badan usaha milik negara yang baru (BUMN Khusus), yang bakal mengambil-alih banyak fungsi yang semula dilaksanakan oleh BP Migas (atau dikenal sebagai "pendekatan tiga pilar").



Berbagai versi dari sistem-sistem ini telah dilembagakan di negara produsen minyak lain dengan hasil bermacam-macam.

Sistem	Contoh	Keuntungan	Kerugian
Dua pilar, BUMN eksplorasi dan produksi sebagai pengatur utama	Malaysia, berhasil dengan beberapa tantangan akuntabilitas; Angola (kinerja teknis bagus, akuntabilitas rendah); Venezuela (gagal)	<ul style="list-style-type: none"> Dapat memfasilitasi pengembangan dan implementasi suatu visi nasional yang kuat dan bersatu untuk sektornya. Memfokuskan sumberdaya dan keahlian-keahlian pada satu lembaga sehingga menguatkannya. Dapat memfasilitasi administrasi yang efisien. Menguatkan BUMN dengan otomatis memberinya wewenang pengambilan keputusan. 	<ul style="list-style-type: none"> Konflik kepentingan: jika BUMN mengatur dirinya sendiri, penegakan aturan nasional bisa lemah. Dapat melemahkan insentif BUMN untuk mencapai kinerja komersil kuat. Kombinasi peran-peran dapat membebani BUMN dan mengacaukan perhatian dari agenda komersilnya yang utama.
Tiga pilar (lembaga ketiga sebagai pengatur)	Norwegia (berhasil); Kolombia (berhasil); Brazil (bervariasi: sukses teknis dalam jangka panjang, tapi belakangan ada skandal korupsi besar)	<ul style="list-style-type: none"> Dapat mengurangi risiko konflik kepentingan Dapat meningkatkan kemungkinan penegakan aturan secara konsisten. Dapat mempermudah BUMN berfokus secara khusus pada sasaran-sasaran komersil. Seringkali lebih disukai investor swasta yang curiga ada perlakuan tidak setara di bawah model dua pilar. 	<ul style="list-style-type: none"> Dapat berisiko menyebarkan sumberdaya manusia dan keuangan sehingga tidak fokus Dapat menimbulkan kebingungan dan inefisiensi bila peran-peran setiap lembaga yang berbeda tidak jelas ditegaskan. Tidak banyak contoh dari "BUMN Khusus" yang dapat dipelajari: Petoro di Norwegia dan PPSA di Brazil.

Penelitian global yang dilakukan NRGi mengisyaratkan bahwa pendekatan dua pilar cenderung lebih berhasil di negara-negara yang (1) memiliki sistem pembuatan keputusan politik yang tunggal (seperti di Malaysia); dan/atau (2) memiliki kapasitas rendah untuk mengelola sektor minyak, dan karena itu membutuhkan konsolidasi sumberdaya pemerintah di dalam satu lembaga. Di negara yang memiliki kapasitas kuat di sektor perminyakan dan memiliki sistem pengambilan kebijakan yang lebih kompetitif (seperti Norwegia dan Kolombia) maka sistem tiga pilar cenderung lebih berhasil. Dengan alasan ini, kami merekomendasikan agar Indonesia menempuh pendekatan tiga pilar, yang bakal mengurangi risiko konflik kepentingan dan mendukung pengawasan kuat dan obyektif kepada semua pelaku komersil.

3. Bagaimana seyogyanya Pertamina (atau BUMN Khusus jika dibentuk) dibiayai?

Setelah memutuskan soal peran dan tanggungjawab Pertamina atau BUMN Khusus, pemerintah harus membentuk suatu sistem yang memberi perusahaan tersebut akses kepada pendanaan yang dibutuhkan untuk melaksanakan mandatnya. Membiayai BUMN membutuhkan suatu mekanisme yang berimbang. Memberikan kepada suatu BUMN kontrol atas bagian dana publik yang terlalu besar dapat mencederai insentif BUMN tersebut untuk melakukan kinerja yang efisien sekaligus mengurangi anggaran negara. Namun di sisi lain bila BUMN itu tak memiliki akses pendanaan yang cukup dan dapat diprediksi guna melaksanakan kegiatannya maka perusahaan tersebut tidak mungkin melaksanakan strategi komersilnya secara efektif. NRGi merekomendasikan sebagai bagian dari peran Pertamina dan privilese-privilese yang akan diperoleh, para pemimpin Indonesia hendaknya melakukan suatu penilaian yang rinci mengenai kebutuhan-kebutuhan perusahaan tersebut dan menetapkan suatu aturan pembiayaan yang sepadan.

Bila Negara memilih pendekatan tiga pilar dan membentuk satu BUMN Khusus, maka perlu juga ditetapkan suatu mekanisme pembiayaan yang sepadan dengan tingkat tanggungjawab dan kegiatan komersil BUMN tersebut. Seperti kasus Petoro

di Norwegia, mengingat mandat terbatas yang dimiliki BUMN ‘regulator’ semacam itu, titik tolak paling logis untuk diskusi ini tentunya adalah bahwa keuangan BUMN tersebut akan beroperasi sebagai bagian dari siklus keuangan negara (*budgetary entity*).

4. Jenis-jenis mekanisme akuntabilitas seperti apa yang seyogyanya diciptakan atau diperkuat?

Proses revisi undang-undang migas memberikan suatu kesempatan penting bagi Indonesia untuk memperkuat mekanisme-mekanisme akuntabilitas yang berlaku untuk Pertamina, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan BUMN Khusus (jika dibentuk) untuk mengambil-alih fungsi yang kini dilakukan oleh SKK Migas.

NRGI merekomendasikan agar para pemimpin Indonesia memasukkan beberapa hal berikut yang telah mendukung kinerja akuntabilitas BUMN dan lembaga Negara pengatur di negara lain:

- Aturan jelas dan kriteria ketat bagi kualifikasi komisaris BUMN
- Kode etik internal yang kuat
- Perlindungan whistle-blower guna mendukung pegawai melaporkan tindakan korupsi
- Laporan rutin dan teratur kepada DPR yang menjalankan fungsi pengawasan
- Audit berkala oleh perusahaan audit swasta kelas dunia

NRGI merekomendasikan agar para pemimpin Indonesia memasukkan aturan-aturan untuk menopang akuntabilitas kinerja BUMN dan lembaga-lembaga Negara yang berfungsi sebagai regulator.

REJIM FISKAL MIGAS

Indonesia sedang berusaha menggenjot ketersediaan dan pendapatan dari migas. Namun terdapat beberapa tantangan antara lain resiko eksplorasi, berkurangnya investasi global akibat harga minyak yang rendah, persaingan regional, persepsi investor mengenai iklim usaha yang berisiko dan bagian pemerintah (*government take*) dari hasil migas yang tinggi dibandingkan dengan negara lain.

Dalam upaya menggenjot investasi, terdapat beberapa opsi yang mungkin dilakukan, dengan setiap pilihan tersebut memiliki keuntungan dan kerugiannya:

- Kurangi bagian pemerintah (*government take*), yang akan membuat proyek-proyek eksplorasi di lapangan marjinal lebih menarik bagi investor, namun ini juga dapat mengurangi penerimaan negara dari sektor migas
- Tawarkan insentif-insentif fiskal seperti misalnya percepatan depresiasi (*accelerated depreciation*), kredit investasi, keringanan atau pengecualian pajak, subsidi pemerintah dan batas *cost-recovery* yang tinggi. Beberapa negara telah menggunakan insentif seperti itu untuk mendorong investasi di saat terjadi kelesuan ekonomi (belum lama ini di U.K dan di Argentina). Akan tetapi hasilnya beragam. Karena itu, insentif fiskal apapun hendaknya terbatas dalam jangka waktu dan jangkauannya.
- Perbaiki persepsi tentang iklim usaha dengan menguatkan daya saing sektor migas di Indonesia secara keseluruhan: rampingkan prosedur-prosedur, lakukan investasi di bidang riset, pendidikan dan infrastruktur.

Sebagian pemangku di Indonesia telah menyerukan agar ada perubahan dari sistem kontrak bagi hasil (PSC) ke sistem konsesi. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa suatu bentuk kontrak pada dirinya sendiri tidaklah menentukan apa yang didapat pemerintah, dan jenis-jenis kontrak yang berbeda dapat dirancang untuk menghasilkan perolehan ekonomi yang serupa. Jenis kontrak yang paling baik untuk suatu negara tergantung pada kekuatan dan struktur lembaga-lembaganya, peran Negara di sektor itu dan kapasitasnya untuk mengelola resiko eksplorasi dan siklus komoditas (*commodity cycle*).

Satu pertanyaan kunci lain yang melingkupi kontrak migas di negeri ini adalah terkait dengan konsep “stabilisasi”. Ketentuan-ketentuan fiskal yang dibekukan, pada umumnya dikaitkan dengan kontrak-kontrak migas yang ditandatangani di bawah suatu aturan *lex specialis*, seperti kontrak operasi bersama atau kontrak kerjasama di Indonesia. Mengandalkan kontrak yang distabilkan di bawah suatu *lex specialis* di Indonesia telah menciptakan suatu lingkungan hukum yang stabil bagi beberapa investor, namun juga menciptakan kesenjangan di antara mereka. Belakangan ini, aturan-aturan di bawah *lex specialis* ini telah mencegah pemerintah menerapkan aturan baru dan pajak yang konsisten pada industri ini. Indonesia dapat mempertimbangkan untuk bergerak menuju suatu sistem dengan lebih sedikit ketentuan-ketentuan yang spesifik setiap kontrak dan melakukan suatu penerapan perundangan dan peraturan-peraturan umum yang lebih luas pada aturan keuangan di dalam industri ini. Ketentuan-ketentuan fiskal umum yang dapat diterapkan bisa dikembangkan dengan mempertimbangkan kawasan-kawasan geografis yang berbeda (air dangkal versus air dalam, misalnya), serta dirancang untuk bersifat progresif sehingga dapat menghindari kemungkinan untuk negosiasi ulang kontrak secara terus-menerus.

TRANSFER-TRANSFER DANA MINYAK DAN GAS DI TINGKAT SUB-NASIONAL

Pemerintah dan DPR mungkin dapat mempertimbangkan apakah Undang-Undang Migas yang baru dapat digunakan sebagai kesempatan untuk memperjelas kebingungan hubungan antara industri migas dan proses desentralisasi di Indonesia. Secara khusus, revisi Undang-Undang ini dapat menjadi kesempatan untuk memperkuat mekanisme-mekanisme yang dapat membantu daerah penghasil migas untuk mengelola dana bagi hasil migas. Sumber daya yang tidak dapat diperbarui bersifat terbatas dan aliran dana yang dihasilkannya bersifat fluktuatif (*volatile*) tergantung harga komoditas di dunia. Karena itu dana bagi hasil migas yang besar ke daerah-daerah penghasil migas sangat mempengaruhi sehat tidaknya pengelolaan keuangan dan pembangunan daerah, dapat makin memperparah siklus boom-bust, terutama ketika keuangan daerah-daerah tersebut sangat tergantung terhadap dana bagi hasil migas.

Besarnya dana bagi hasil migas dalam keuangan daerah penghasil migas di Indonesia menyebabkan anggaran belanja daerah yang juga bersifat fluktuatif dan karena itu tidak sehat untuk perencanaan pembangunan di daerah. Karena itu kami mengusulkan agar revisi UU Migas juga mempertimbangkan untuk memasukan mekanisme-mekanisme untuk memastikan agar resiko fluktuasi anggaran daerah penghasil dapat diminimalisir. Hal ini misalnya dengan kewenangan kepada daerah penghasil migas untuk membentuk semacam dana abadi migas yang salah satu fungsinya untuk stabilisasi anggaran daerah. Di Indonesia inisiatif ini sudah dimulai di Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur.

Revisi Undang-Undang ini dapat menjadi kesempatan untuk memperkuat mekanisme-mekanisme yang dapat membantu daerah penghasil migas untuk mengelola dana bagi hasil migas yang bersifat fluktuatif.

MEKANISME-MEKANISME TRANSPARANSI

Salah satu peluang penting dalam revisi UU Migas adalah dengan mengadopsi norma-norma global terkait transparansi sumber daya alam.

1. Transparansi Aliran Dana

Mempublikasikan informasi rinci mengenai aliran dana yang diterima dari eksploitasi migas dapat membantu pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan publik bahwa mereka akan mengelola sumber daya tersebut untuk kemaslahatan publik dan memastikan bahwa Negara mendapatkan deal terbaik bagi eksploitasi sumber daya alamnya.

Mekanisme detail transparansi migas telah dilaksanakan lewat Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) dimana Indonesia menjadi salah satu negara anggota. Proses revisi UU Migas memberikan peluang bagi Indonesia untuk mengukuhkan jenis pelaporan terinci seperti itu di dalam undang-undang.

2. Transparansi Kontrak

Transparansi kontrak dan izin mendukung hubungan konstruktif antara warga negara, perusahaan dan pemerintah, yang mana dapat mengurangi konflik dan mendukung stabilitas di dalam sektornya. Transparansi tersebut membantu menjadikan ekspektasi realistis mengenai ketentuan-ketentuan dan jangka waktu ekstraksi: ini pada gilirannya memfasilitasi perencanaan ke depan dan pemungutan aliran dana oleh pemerintah secara akurat. Pembukaan kontrak-kontrak juga memberikan peluang kuat bagi pemangku kepentingan untuk memonitor kepatuhan kepada kewajiban, yang pada gilirannya mendorong semua pihak untuk bertindak dengan penuh tanggungjawab di dalam implementasi proyek. Jumlah negara yang memilih untuk mempublikasikan kontrak-kontrak minyak, gas dan mineral mereka semakin bertambah, termasuk banyak yang memiliki undang-undang yang mewajibkan publikasi kontrak— antara lain, Kolombia (Undang-Undang), Guenia (Undang-Undang), Liberia (Undang-Undang), Mexico (Konstitusi), Niger (Konstitusi), Sao Tome dan Principe (Undang-Undang) dan Sierra Leone (Undang-Undang).

3. Transparansi Kepemilikan Manfaat Perusahaan (*Beneficial Ownership Transparency*)

Struktur-struktur kepemilikan yang rahasia dapat memungkinkan sebagian perusahaan menghindari pembayaran pajak atau menyembunyikan hubungan yang tidak semestinya dengan pejabat-pejabat publik. Guna mencegah hal tersebut pemerintah Indonesia telah mempertimbangkan pilihan-pilihan untuk membuka informasi mengenai '*beneficial ownership*' – yakni individu-individu yang pada akhirnya menguasai atau mengambil keuntungan dari sebuah perusahaan – melalui sejumlah platform yang berbeda, semisal G20, Inisiatif Transparansi Industri Ekstraktif (EITI), dan Kemitraan Pemerintahan Terbuka (Open Government Partnership). Pada saat ini pemerintah sedang bekerja pada suatu rencana aksi nasional mengenai pembukaan '*beneficial ownership*' dan sektor ekstraktif akan menjadi kunci. Penting agar revisi UU Migas, selaras dengan rencana pembukaan informasi mengenai '*beneficial ownership*', yang pada akhirnya dapat berarti memasukkan ketentuan-ketentuan mengenai keterbukaan '*beneficial ownership*' di dalam undang-undang itu sendiri.

Penting agar revisi UU Migas selaras dengan rencana pembukaan informasi mengenai beneficial ownership, yang pada akhirnya dapat berarti memasukkan ketentuan-ketentuan mengenai keterbukaan beneficial ownership di dalam undang-undang itu sendiri.

Emanuel Bria adalah manager Indonesia untuk Natural Resource Governance Institute (NRGI). Patrick R. P. Heller adalah direktur program hukum dan ekonomi NRGI.

© Natural Resource Governance Institute. Some rights reserved.

Natural Resource Governance Institute adalah sebuah organisasi nirlaba yang independen, yang membantu masyarakat merealisasikan manfaat dari kekayaan minyak, gas dan mineral Negara mereka, melalui penelitian terapan serta pendekatan-pendekatan inovatif terhadap pengembangan kapasitas, nasihat teknis dan advokasi.

Lebih jauh, silakan ke www.resourcegovernance.org



Oil, gas and mining for development