

MENJAWAB KERAGUAN TERHADAP GROSS SPLIT

Tanggapan atas Opini Dr Madjedi Hasan “Potensi Permasalahan dalam Gross Split”

Oleh

Prahoru Nurtjahyo

Staf Ahli Menteri ESDM Bidang Investasi dan Pengembangan Infrastruktur

Semangat dan *concern* Bapak DR. Ir. Madjedi Hasan, MPE, MH, terhadap keberlangsungan kegiatan hulu migas di tanah air sangat bagus dan harus di-apresiasi. Namun, sangat disayangkan, dari beberapa catatan beliau terkait dengan konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, terlihat bahwa beliau tidak memperoleh informasi yang *up-to-date* dengan konsep terkini. Sehingga hal-hal yang menjadi catatan beliau sesungguhnya **sudah dijawab** oleh produk-produk kebijakan yang diambil oleh Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan.

Beberapa dialog secara intensif sudah dilakukan dengan semua *stakeholder* untuk memberikan gambaran yang utuh tentang *Gross Split*. Kementerian ESDM percaya bahwa dialog menjadi cara yang efektif untuk menjelaskan konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dibandingkan dengan format tertulis. Namun demikian untuk memberikan informasi yang tertulis, berikut adalah beberapa tanggapan yang sering menjadi pertanyaan publik sebagai bagian dari FAQ (*Frequent Answer Question*).

Landasan Dasar Hukum?

Hal pertama yang disoroti terkait dengan *Gross Split* ini adalah landasan dasar hukumnya. Dari tinjauan Formil dan Materil (*Substantif*), konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No. 8 tahun 2017 dan perubahannya telah memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Hal Formil yang dimaksud telah terpenuhi adalah Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* masuk ke dalam definisi dari Kontrak Kerja Sama sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 19 UU No. 22 tahun 2001, yaitu 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.

Hal Materil (*Substantif*) yang dimaksud telah terpenuhi adalah Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* telah memenuhi syarat-syarat *substantif* yang diatur dalam Pasal 6 UU No. 22 tahun 2001, yaitu tentang syarat-syarat utama Kontrak Kerja Sama:

- a. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana;
- c. modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

Kalau kita mengambil contoh ONWJ sebagai Wilayah Kerja pertama yang menerapkan sistem *Gross Split*, selain dari pada hal *Formil* dan *Substantif* di atas, pasal-pasal di dalam

Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* yang telah ditandatangani untuk Wilayah Kerja ONWJ telah memenuhi unsur-unsur yang diatur dalam Pasal 11 ayat 3, UU. No 22 tahun 2001, yaitu Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib memuat paling sedikit ketentuan-ketentuan pokok yaitu: penerimaan negara; wilayah kerja dan pengembaliannya; kewajiban pengeluaran dana; perpindahan kepemilikan hasil produksi atas Minyak dan Gas Bumi; jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak; dan seterusnya.

Untuk memberikan penegasan bahwa Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* berada dalam rumpun Kontrak Kerja Sama yang berbentuk Kontrak Bagi Hasil, di dalam Rancangan Perubahan PP No. 35 tahun 2004 telah dimasukkan ketentuan mengenai hal tersebut.

Gross Split PSC = Royalty and Tax?

Hal kedua yang sering ditanyakan adalah apakah konsep *Gross Split* berbasis pada system *Royalty and Tax*. Ini dapat dijelaskan bahwa secara aritmetika Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* mirip dengan Konsep Kontrak Migas berdasarkan *Royalty*. **Namun demikian**, secara *substantif (materil)* terdapat **perbedaan yang sangat mendasar** antara Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dengan Konsep *Royalty*.

Dalam system Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, Sumber Daya Alam Migas adalah milik Negara sampai dengan titik penyerahan (sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No. 22/2001), dengan demikian pembagian hasil produksi yang telah disepakati dalam kontrak dilakukan di titik penyerahan. Sedangkan dalam sistem Konsesi, Sumber Daya Alam Migas yang ada di wilayah kerjanya adalah milik investor. Kewajiban investor ke Negara adalah menyerahkan royalti yang telah disepakati dan membayar pajak jika sudah ada keuntungan.

Demikian halnya dengan manajemen operasi. Di dalam Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, manajemen operasi ada di Negara (SKKMigas), sedangkan di dalam system Konsesi, manajemen operasi berada di pihak investor. Jadi **tidak benar** jika dikatakan bahwa dengan pola Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, manajemen operasi tidak lagi di Negara. Yang akan terjadi adalah pola dan pendekatan manajemen operasi yang selama ini berjalan berdasarkan PSC *Cost Recovery* akan berubah.

KKKS Mempunyai Kebebasan Penuh?

Pendapat dari Pak Madjedi bahwa “*Konsep Gross Split PSC meniadakan cost recovery dan karenanya mirip dengan bisnis biasa sehingga pihak KKKS sepenuhnya akan memiliki kebebasan penuh untuk membangun, menjual, dan berbagai kepentingan pihak KKKS*” adalah pengertian yang sama sekali **tidak benar**.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya di atas, Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* secara *Formil* dan *Materil* telah memenuhi unsur-unsur Kontrak Kerja Sama yang diatur dalam UU No. 22 tahun 2001. Dengan demikian Kontraktor yang menjalankan Kegiatan Hulu Migas berdasarkan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* akan tunduk pada *terms and conditions* yang diatur dalam Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, termasuk di dalamnya soal manajemen operasi ada di SKKMigas dan kepemilikan asset yang dibeli dalam rangka kegiatan operasi menjadi milik Negara.

Dengan demikian, menyamakan kegiatan operasi berdasarkan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* dengan kegiatan bisnis pada umumnya adalah **tidak tepat**.

Kandungan Biaya Lokal (TKDN)

Concern yang disampaikan oleh Pak Madjedi bahwa “*Jika menggunakan system gross split, Pemerintah akan lebih sulit untuk menjalankan kebijakan mengutamakan kandungan biaya lokal (TKDN) dalam operasi hulu migas karena KKKS sepenuhnya berkepentingan untuk mengutamakan kepentingan bisnis korporasi sepihak*” adalah pernyataan yang **tidak benar**.

Kebijakan pengaturan kandungan lokal dalam negeri (TKDN) sudah dimasukkan dalam bagian dari sistem *Gross Split* sebagai **tambahan** bagi hasil. Dengan memanfaatkan kandungan TKDN, maka kontraktor akan memperoleh *benefit* dari segi keekonomian yang *signifikan*. Sebagai contoh, untuk pengembangan lapangan minyak dan gas dengan *revenue* sebesar USD 20 milyar, maka dengan memanfaatkan kandungan lokal, maka kontraktor akan memperoleh tambahan bagi hasil paling sedikit sekitar USD 400 juta.

Harus juga dipahami bahwa pelaksanaan sistem Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* tidak menghapuskan kewajiban kontraktor dalam penggunaan produk barang dan jasa dalam negeri. Seluruh kewajiban **sesuai peraturan-peraturan yang terkait** dengan barang dan jasa dalam negeri tetap harus dipatuhi oleh kontraktor. Pendekatan yang digunakan dalam Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* terkait TKDN adalah bahwa Kontraktor wajib menggunakan barang dan jasa dalam negeri minimal di tingkatan 30%, jika pelaku usaha dalam negeri dapat meningkatkan kualitas dan kapasitas barang atau jasanya sehingga kompetitif dibandingkan dengan barang atau jasa yang disediakan dari Luar Negeri, maka Konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* telah memberikan ruang fiskal yang sangat menarik bagi Kontraktor Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* untuk memanfaatkan barang atau jasa dalam negeri.

Dengan demikian, pendekatan ini selain memberikan ruang dan kepastian bertumbuh bagi pelaku usaha dalam negeri, juga pada saat yang bersamaan mendorong mereka untuk menjadi *kompetitif*.

Teknologi Tinggi dan Sumber Daya Manusia

Telah menjadi kesepakatan umum bahwa industri hulu migas sangat *sarat* dengan teknologi tinggi dan membutuhkan kompetensi sumber daya manusia yang mumpuni. Pernyataan Pak Madjedi bahwa “*mengingat KKKS asing memiliki sepenuhnya hak atas teknologi yang digunakan dalam operasi wilayah kerja, Pemerintah akan mengalami kesulitan untuk menerapkan kebijakan alih teknologi dan pengembangan SDM tenaga kerja nasional Indonesia*” merupakan pernyataan yang **tidak tepat**.

Secara konseptual Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* mendorong Kontraktor untuk menjadi lebih efisien. Dengan memanfaatkan sebesar-besarnya tambahan *split* yang ada dalam kandungan lokal (TKDN), melalui **pemanfaatan teknologi maupun SDM Indonesia**, dengan sistem *Gross Split*, maka *benefit* yang akan diperoleh oleh kontraktor akan sangat menarik. Semakin mereka efisien, maka keuntungan dan tingkat pengembalian investasi yang mereka peroleh akan menjadi lebih baik.

Tradisional PSC lebih konsisten dalam hal bagi hasil karena ditanggung secara proporsional?

Ada perbedaan yang mendasar terkait dengan konsep Kontrak Bagi Hasil antara *Tradisional PSC* dengan *Gross Split*. Seperti yang dituliskan oleh Pak Madjedi bahwa: *“Traditional PSC lebih konsisten dengan konsep bagi hasil yang melandasi prinsip PSC, dimana resiko komersial masa eksplorasi ditanggung sepenuhnya oleh investor, namun bagi hasil saat masa produksi dilakukan pada tingkat profit to be split, sehingga pembagian hasil produksi juga mencerminkan pembagian biaya dengan proporsi yang sama dengan persentase bagi hasil. Dengan demikian, seluruh potensi akibat kenaikan harga migas, kenaikan volume produksi, efisiensi biaya maupun kerugian akibat penurunan harga migas, penurunan volume produksi, kenaikan biaya operasi akan selalu konsisten dibagi dan ditanggung bersama secara proporsional.”*

Secara konseptual, Kontrak bagi Hasil *Gross Split* menginginkan sebuah kondisi dimana Kontraktor bekerja **seefisien** mungkin, mengingat model bisnis yang menjadi dasar konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* adalah **besar kecilnya tingkat pengembalian investasi dan keuntungan** yang akan diperoleh Kontraktor, sangat **tergantung** pada seberapa efisien mereka dalam menjalankan operasi perminyakan. Semakin mereka efisien, maka mereka akan mendapatkan pengembalian investasi dan keuntungan yang optimal.

Mengenai *variable-variable* eksternal yang mempengaruhi keekonomian, telah cukup adil diatur di dalam Permen ESDM No. 8 dan perubahannya yang nantinya akan menjadi *terms and conditions* Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, sehingga setiap dinamika eksternal yang berada dalam kendali para pihak secara dinamis akan berdampak kepada porsi bagi hasil.

Dalam konsep Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery*, pada titik tertentu karena pembagian resiko dan keuntungan dilakukan secara proporsional, perilaku Kontraktor cenderung untuk menjadi *tidak efisien* dan *bijak* dalam melaksanakan program kerja, mengingat 85% (untuk minyak) dari biaya yang akan lahir akan menjadi beban negara. Dengan pola bagi hasil seperti *Cost Recovery* tersebut, pada keadaan tertentu negara sering terbebani secara mayoritas atas biaya yang timbul untuk kegiatan-kegiatan yang sesungguhnya tidak perlu atau tidak prioritas untuk dilakukan. Apalagi, adanya insentif di dalam Kontrak Bagi Hasil *Cost Recovery* yang memberikan *investment credit* sampai dengan 17%, sehingga kontraktor cenderung untuk “take advantage” dengan melakukan *spending* yang sebesar-besarnya karena akan memperoleh insentif dari pengeluaran yang dilakukan tersebut.

KKKS Mempunyai bagian lebih besar ketika *upsides* dan rugi ketika *downsides*

Pak Madjedi menyatakan bahwa *“Pembagian produksi dalam gross split PSC berpotensi menyebabkan terjadinya kondisi dimana KKKS mendapatkan bagian yang jauh lebih besar daripada di traditional PSC saat terjadinya upsides (misalnya kenaikan harga), namun akibatnya juga menanggung sendiri kerugian saat terjadinya downsides”*. Ini adalah misconception tentang pengertian *Gross Split PSC*.

Konsep Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* sebagaimana diatur dalam Permen ESDM No. 8 tahun 2017 dan perubahannya telah cukup mengatur tentang faktor-faktor eksternal yang berada di luar kendali kedua belah pihak, misalnya seperti faktor harga minyak. Pada saat kondisi harga minyak rendah, maka Kontraktor akan mendapatkan tambahan bagi hasil, agar secara keekonomian tetap menarik bagi mereka untuk menjalankan operasi. Justru dengan *Gross Split* ini akan memberikan perlindungan kepada investor untuk menjaga nilai keekonomiannya terhadap terjadinya penurunan produksi atau harga minyak. Sebaliknya, ketika harga minyak tinggi, maka bagi hasil yang merupakan bagian dari Pemerintah akan bertambah. Inilah konsep *Sharing – The Pain and The Gain*, dimana kedua belah pihak **saling berbagi terhadap keuntungan dan resiko yang dihadapi.**

Karakteristik Industri Hulu Migas

Business Nature di Industri Migas sangat dinamik dengan *upsides* potensi jika ditemukan cadangan yang besar dan ketika harga minyak yang melambung (*high gain*), namun demikian juga mempunyai *downsides* ketika tiba-tiba *pressure reservoir* mengempis sehingga produksi *anjlok* dari yang diperkirakan dan ketika harga minyak jatuh (*high risk*). Potret ini sudah jamak dilihat dan sangat dipahami oleh para pelaku di dunia bisnis ini.

Jadi, pernyataan Pak Madjedi bahwa “*Penentuan pada tingkat berapa besaran pembagian gross split yang memadai bagi pemerintah dan investor cukup sulit, karena hal itu tergantung kepada asumsi jangka panjang untuk harga migas, volume produksi, biaya investasi dan operasi serta timing*” menunjukkan pernyataan yang tidak paham dengan karakteristik bisnis di industri Minyak dan Gas Bumi.

Apapun sistem yang dipakai (apakah itu *Gross Split* atau *tradisional PSC*), investor harus memenuhi keekonomian untuk menutupi besaran biaya investasi dan operasi serta profit yang memenuhi tingkat minimum keekonomian dari indikator seperti IRR, NPV, dll.

Adalah benar ketika disebutkan bahwa industri hulu migas bersifat jangka panjang, tetapi tidak berarti variabel keekonomian jangka panjang tidak dapat disepakati antara Pemerintah dan Kontraktor (misalnya: prediksi harga minyak ke depan). Itulah bagian dari *risk* yang harus diperhitungkan oleh kedua belah pihak.

Permen 8 tahun 2017 dan perubahannya sudah memperhitungkan kondisi dimana ketika *upsides* dan *downsides* terjadi maka kedua belah pihak dapat saling berbagi.

Tingkat Keekonomian dengan Pengembalian Modal

Pernyataan Pak Madjedi bahwa “*konsep gross split PSC berpotensi tidak akan menarik minat investor untuk masuk ke usaha hulu migas di Indonesia karena pengembalian sunk costs jauh lebih lama sehingga sulit untuk memenuhi tingkat keekonomian pengembalian modal yang memadai. Perlu dikaji apakah besaran gross split juga dibedakan dimasa awal produksi lapangan baru, selain juga dibuat dengan sliding scale berdasarkan tingkat keekonomian*” adalah pernyataan yang **tidak mengikuti informasi yang up-to-date.**

Concern ini sudah diakomodir di dalam Permen ESDM No. 52 tahun 2017 yang merupakan perubahan atas Permen 8 tahun 2017 dimana adanya tambahan *split* bagi kontraktor di awal produksi sehingga dapat membantu keekonomian pengembalian modalnya.

Sistem Perpajakan Gross Split

Pernyataan Pak Madjedi bahwa “*tidak adanya konsep cost recovery yang diatur dalam kontrak berpotensi hilangnya prinsip uniformity principle untuk sisi kontraktual dan perpajakan*” adalah **pengertian yang tidak benar**.

Penjelasan mengenai aspek perpajakan sudah termuat dalam PP Perpajakan *Gross Split*. Secara substansi, PP ini memberikan kepastian kepada kontraktor sehingga secara keekonomian menjadi logik dan menarik, yaitu:

1. Tidak ada pengenaan pajak dari tahapan eksplorasi sampai dengan **first production**.
2. **Loss Carry Forward** hingga 10 tahun.
3. **Depresiasi dipercepat**.
4. Pengenaan *Indirect Tax* pada masa produksi diperhitungkan di dalam keekonomian yang akan dikompensasi melalui *split adjustment*.

Dengan keluarnya PP Perpajakan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, hal-hal yang menjadi *concern* utama para pelaku usaha terkait dengan perpajakan sudah terjawab.

PENUTUP

Sebagai penutup, konsep *Gross Split* lahir tidak dengan ucapan *Simsalabim* sehingga tiba-tiba muncul begitu saja. *Gross Split* pun lahir tidak di-*bidan*-i oleh orang-orang yang baru kemarin sore bergelut di bidang Oil and Gas. Konsep ini lahir dari hasil kajian yang mendalam dan menyeluruh dengan melihat kondisi dunia perminyakan Indonesia yang ada saat ini dan tantangan di masa depan. Dialog dengan semua *stakeholder* sudah dilakukan secara intensif untuk memberikan gambaran yang utuh tentang *Gross Split*.

Pemahaman menyeluruh terhadap segala aspek diperlukan baik dari landasan hukum, nilai keekonomian, keberpihakan pada *mutual benefit* bagi kedua belah pihak (Pemerintah dan Kontraktor), industri lokal, penguasaan teknologi, kompetensi sumber daya manusia Indonesia, sistem perpajakan, dan lain-lain. Pelaksanaan Kontrak Bagi Hasil *Gross Split* tidak berarti meng-kerdil-kan peran pemerintah, akan tetapi justru menjaga kedaulatan negara dengan tetap menjamin nilai-nilai keekonomian bagi para kontraktor.