



PRINSIP HUKUM DALAM KONTRAK KERJASAMA KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Sang Ayu Putu Rahayu

ayu_saijana@yahoo.com

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam

Abstract

The main issues elaborated in this legal research are the legal principles of tender during a pre-contractual stage and the principles of contract law on Cooperation Contract known as Production Sharing Contract (PSC) based on Laws Number 22 Of 2001 Concerning Oil and Gas. The type of this research is normative study and the approach of this research are conceptual approach, statute approach, and case approach. There are two results in this research. Firstly, in the process of tender during a pre-contractual stage of Cooperation Contract, the principles of responsive competition, transparency and the principle of accountability must be applied. The principle of responsive competition is the most important to be implemented since the tender process produces a competition to get a working area. In addition, the tender process of Cooperation Contract is also related to the principles of transparency and accountability that plays to protect the interests of the state and to get a competent contractor. Secondly, in formation and performance of the Cooperation Contract, the principle of proportionality sharing should be emphasized, especially when formulating the proportion of production sharing. Cooperation Contract is also related to the principle of transparency that plays an important role on state revenues from the upstream oil and gas business activities, because a transparent process will result in optimal outcomes. Finally, in Cooperation Contract, the principles of responsive competition, transparency, accountability, and the principle of proportionality sharing should be clearly stated in the rules and legal norms.

Keywords: *Competition; Government Contract; Cooperation Contract; Production Sharing Contract.*

Abstrak

Isu hukum utama dalam penelitian ini adalah prinsip hukum dalam lelang pada tahapan pra kontraktual dan prinsip hukum dalam kontrak kerja sama khususnya dalam bentuk kontrak bagi hasil sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi. Tipe dan pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan tipe penelitian normatif dengan metode pendekatan konseptual, pendekatan perundangan, serta pendekatan kasus. Penelitian ini menghasilkan dua temuan. Pertama, lelang sebagai tahapan pra kontraktual pada kontrak kerja sama seyogyanya harus dilaksanakan berdasarkan pada prinsip kompetisi responsif, prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas. Prinsip kompetisi responsif merupakan prinsip yang paling berpengaruh dan harus dilaksanakan akibat dari timbulnya kompetisi dalam proses lelang untuk memperoleh wilayah kerja. Selain itu, proses lelang dalam kontrak kerjasama juga memerlukan prinsip transparansi dan akuntabilitas guna melindungi kepentingan negara dan untuk memperoleh kontraktor yang kompeten. Kedua, perancangan dan pelaksanaan kontrak kerjasama membutuhkan prinsip bagi hasil proporsional, khususnya dalam menentukan proporsi bagi hasil. Kontrak kerja sama juga sangat terkait dengan prinsip transparansi yang mempunyai peranan penting dalam hal penerimaan negara atas pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, sebab proses yang transparan akan memberikan hasil yang optimal. Pada akhirnya, pelaksanaan kontrak kerjasama membutuhkan penjabaran prinsip kompetisi responsif, transparansi, akuntabilitas dan prinsip bagi hasil proporsional secara jelas dalam aturan dan norma hukum.

Kata Kunci: Kompetisi; Kontrak Pemerintah; Kontrak Kerjasama; Kontrak Bagi Hasil.

Pendahuluan

Filosofi pengelolaan sumber daya alam oleh negara di Indonesia adalah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang untuk selanjutnya disebut sebagai UUD Tahun 1945). Salah satu jenis sumber daya alam (yang untuk selanjutnya disebut sebagai SDA) yang dikelola oleh negara adalah minyak dan gas bumi (yang untuk selanjutnya disebut sebagai migas). Migas merupakan jenis SDA yang tidak dapat diperbaharui dan harus dikelola dengan baik serta tepat sasaran. Untuk pengelolaan kegiatan industri migas guna memenuhi cita kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka pelaksanaannya dibagi atas dua sektor yaitu sektor hulu dan hilir dengan dua sistem pengelolaan yang berbeda untuk dapat mengelola migas secara maksimal. Pengaturan investasi di bidang industri pertambangan pada dasarnya merupakan suatu keterpaduan antara unsur hukum publik dan hukum privat.¹

Pengelolaan kegiatan usaha hulu migas menggunakan sistem kontrak guna pelaksanaan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi migas, sedangkan pengelolaan kegiatan usaha hilir migas dilaksanakan dengan izin usaha. Penggunaan sistem kontrak dalam kegiatan usaha hulu menimbulkan kekhasan tersendiri dengan banyaknya risiko dan keterbatasan yang dimiliki serta pihak pemerintah yang menjadi salah satu kontraktannya hingga berada pada ranah hukum privat dan publik. Pihak yang melaksanakan kontrak dengan pemerintah adalah kontraktor dengan berbagai risiko yang akan dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan hulu migas guna memaksimalkan kesejahteraan perusahaannya (*shareholder wealth*).² Segala risiko yang akan dihadapi pemerintah maupun kontraktor dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas menyebabkan perlunya perlindungan terhadap kedua belah pihak.

Kontrak kerjasama (yang untuk selanjutnya disebut sebagai KKS) digunakan

¹ Muhammad Zaidun, 'Beberapa Catatan Awal Atas Pengaturan Investasi Dalam Bidang Pertambangan Umum Di Indonesia' (2000) 15 Yuridika.[442].

² A Riyanto Pudyantoro, *Proyek Hulu Migas: Evaluasi Dan Analisis Petro Ekonomi* (Petromindo 2014).[4].

sebagai bentuk pelaksanaan pengelolaan SDA Migas pada kegiatan usaha hulu migas di Indonesia. Pengaturan tentang penggunaan kontrak tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi (untuk selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Migas Tahun 2001), dengan menggunakan istilah kontrak kerja sama. KKS terdiri atas kontrak bagi hasil atau *production sharing contract* (yang untuk selanjutnya disebut sebagai PSC) dan jenis kontrak lainnya yang dapat menjadi pilihan dalam melaksanakan KKS migas. PSC merupakan induk dari KKS yang penggunaannya dianggap lebih menguntungkan negara, oleh karena itu meskipun terdapat bentuk lain dari KKS, pada tulisan ini lebih lanjut penulis akan fokus pada KKS dengan bentuk PSC, sehingga setiap kata yang ditulis dengan istilah “KKS” maka penulis merujuk kepada bentuk “PSC”.

Pada tahap pra kontraktual KKS, lelang merupakan tahapan untuk memperoleh WK atau blok migas bagi calon kontraktor dan merupakan tahapan bagi pemerintah untuk dapat memperoleh kontraktor yang kompeten sebagai pengelola kegiatan usaha hulu atas WK migas yang ditawarkan. Keberadaan proses lelang ini akan mengakibatkan timbulnya kompetisi dari para peserta lelang untuk mendapatkan KKS atas WK yang ditawarkan yang di dalamnya rawan akan tindakan melawan hukum seperti tindakan persekongkolan. Oleh karena itu, diperlukan perhatian secara khusus mengenai prinsip hukum yang seyogyanya dilaksanakan dalam lelang WK sebagai garda terdepan dari pelaksanaan kegiatan hulu migas.

Adapun alur pikir penulis mengarah kepada keperluan akan sebuah kompetisi yang responsif yang transparan dan akuntabel guna mengakomodir pelaksanaan lelang WK untuk dapat disebut adil dan tepat sasaran sehingga kompetisi dalam lelang WK seyogyanyaberlangsung adil (*fair*) bagi semua peserta lelang.³ Oleh karena itu, pada akhirnya keadilan dan kepastian hukum akan terwujud dengan kembali kepada esensi dari digunakannya kontrak sebagai alat untuk dapat terikat dan memperoleh keuntungan atas ikatan tersebut atas prestasi yang dipenuhi masing-masing pihaknya.

³ L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender: Perspektif Hukum Persaingan Usaha* (Srikandi 2008).[60].

Upaya yang dilakukan guna memperkecil kemungkinan kerugian dari masing-masing pihak adalah dengan menetapkan dasar ontologinya atau alasan atau landasan hukumnya yang berupa asas atau prinsip yang dijadikan dasar dalam proses berkontrak mulai dari pra kontraktual khususnya proses lelang pada KKS sebagai kontrak pemerintah juga pelaksanaannya. Prinsip hukum mempunyai peranan penting dalam sistem hukum yang mana prinsip hukum akan mempengaruhi sistem hukum positif dan menjelma dalam sistem yang dibentuk, karena itu tidaklah ada sistem tanpa prinsip di dalamnya. Prinsip hukum kontrak yang dipengaruhi kompetisi pada proses lelang untuk memperoleh KKS merupakan kebutuhan dalam pelaksanaan kegiatan kontraktual hulu migas untuk meminimalisir kemungkinan atas kemunculan kerugian bagi bangsa dan negara maupun bagi para peserta calon KKS atau KKS itu sendiri. Selain itu, penting pula penelusuran dan penelitian lebih lanjut mengenai prinsip dasar atas pelaksanaan KKS yang dapat memberikan keadilan bagi kedua belah pihak. Oleh karena itu, isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam jurnal ini adalah prinsip hukum dalam lelang pada tahapan pra kontraktual kerjasama minyak dan gas bumi serta prinsip hukum dalam kontrak kerjasama khususnya yang berbentuk *production sharing contract* pada kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Prinsip Hukum dalam Kontrak Kerjasama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

KKS migas yang dilaksanakan di Indonesia pada dasarnya adalah untuk mengatasi masalah-masalah mendasar seperti teknologi yang masih kurang,⁴ sebab penguasaan teknologi merupakan keunggulan kompetisi *multinational company* (MNC).⁵ Artinya bahwa negara berkembang seperti Indonesia masih membutuhkan teknologi yang dimiliki negara lain yang sudah lebih maju untuk dapat melaksanakan kegiatan eksplorasi eksploitasi migas. Karakter PSC selain teknologi sebagai yang pertama, maka yang kedua ialah bahwa pendapatan baru diterima bertahun-tahun

⁴ Rudi M Simamora, *Hukum Minyak Dan Gas Bumi* (Djambatan 2000).[93].

⁵ Soejanto Poedjosoedarto, *Pengelolaan Migas Hulu Indonesia* (Universitas Gadjah Mada 2012).[19].

setelah pengeluaran direalisasikan, serta yang ketiga bahwa bisnis hulu migas memiliki risiko dan ketidakpastian yang tinggi dengan keperluan investasi yang sangat besar artinya membutuhkan dana yang besar.⁶ Melihat seluruh risikonya, industri migas memiliki karakter ke empat yaitu menjanjikan keuntungan yang sangat besar. Idealnya kontrak yang digunakan adalah yang mampu menyiasati tantangan dan meraih peluang dari empat karakter tersebut serta memperoleh hasil yang lebih maksimal.⁷

KKS menjadi solusi pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan kegiatan hulu migas yang filosofinya adalah memenuhi tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. KKS dengan bentuk PSC adalah yang paling menguntungkan berdasarkan hasil perhitungan untung rugi serta seluruh risiko yang ada dalam industri migas. Pemahaman kontrak sebagai sebuah proses menimbulkan tahapan kontraktual yang terbagi atas tahap pra kontraktual, kontraktual dan pos kontraktual.⁸ Tahapan awal dalam pelaksanaan kontrak adalah tahapan pra kontraktual yang pada tahapan ini jika dikaitkan dengan kontrak pemerintah maka akan muncul sebuah proses yang disebut dengan lelang atau tender.

Lelang merupakan garda terdepan sebelum muncul kesepakatan. Proses ini melibatkan beberapa peserta yang akan bersaing untuk menawarkan kemampuan terbaiknya agar dapat terpilih menjadi pemenang lelang dan bersepakat dengan pihak *oferee* untuk melaksanakan sebuah proyek yang ditawarkan. Tender atau lelang dilaksanakan dengan tujuan menciptakan iklim usaha sehat dan kondusif, namun tidak dapat diabaikan kelemahannya dari perspektif kontrak yaitu kurang *flexibel*, karena terkadang terdapat pandangan bahwa semua elemen kontrak dianggap tetap, misalkan saja mengenai jumlah bonus dan royalti yang dibayar.⁹ Kelemahan semacam ini dapat saja diatasi dengan pengurangan elemen yang

⁶ SKK Migas, 'Menenal Kontrak Hulu Migas Indonesia' (2013) <<http://www.skkmigas.go.id/mengenal-kontrak-hulu-migas-indonesia>> accessed 26 June 2016.

⁷ Soejanto Poedjosoedarto. *Op. Cit.*

⁸ Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah* (LaksBang PRESSindo 2009).[11].

⁹ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas* (Grasindo 2012).[27].

sifatnya tetap menjadi elemen yang berupa kriteria lelang.¹⁰

Lelang WK dilaksanakan guna mendapatkan kontraktor yang terbaik untuk melaksanakan KKS dengan cara efektif dan efisien agar pelaksanaan KKS migas dapat mencapai tujuan kemakmuran rakyat. Pemahaman kontrak sebagai proses berkaitan dengan proses lelang wilayah kerja untuk menuju dibuatnya KKS. Lelang merupakan tahapan pra kontraktual yang harus dilaksanakan dengan cara efisien, adil, terbuka, dan bertanggung jawab.¹¹ Lelang juga berada pada ranah publik sehingga harus dilaksanakan dengan persaingan yang sehat serta prosedur pengadaan barang dan/atau jasa oleh pemerintah yang dapat mewujudkan melalui penegakan prinsip-prinsip dasar yang sesuai dengan kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹² Untuk mengadakan lelang harus detail dan pihak-pihak yang terkait harus mengetahui setiap mekanisme yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip merupakan landasan yang penting untuk mendapatkan iklim kompetisi yang kondusif serta sebagai landasan pelaksanaan lelang yang dalam hal ini mendasari diperolehnya KKS yang terbaik. Adapun para pihak yang terlibat baik peserta lelang maupun panitia lelang tidak akan mampu melakukan jenis pelanggaran terhadap kompetisi untuk mendapatkan proyek yang dapat merugikan pihak lain jika sudah ada prinsip itikad baik yang dipegangnya secara teguh. Persaingan usaha tidak sehat atau jenis kecurangan apapun yang terjadi untuk mendapatkan sebuah proyek merupakan yang sudah tidak berlandaskan itikad baik dan berpotensi merugikan pihak lain serta negara terkait dengan kontrak pemerintah jika yang terpilih atas kecurangan itu tidak memiliki kompetensi dan kualitas yang baik.¹³ KKS membutuhkan itikad baik dan prinsip dasar yang melekat pada hukum kontrak, namun seyogyanya prinsip transparansi serta prinsip kompetisi yang

¹⁰ *ibid.*

¹¹ L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender: Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Op.Cit.[60].

¹² Balai Lelang, 'Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Lelang' <<http://www.balailelang.co.id/index.php/home/asas-asas-dalam-pelaksanaan-lelang>> accessed 12 November 2015.

¹³ DY Witanto, *Dimensi Kerugian Negara Dalam Hubungan Kontraktual: Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak Dalam Proyek Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah* (Mandar Maju 2012).

responsif yang akan mempunyai peran paling besar dalam pembentukan kontrak hingga akan lahir peraturan dan pelaksanaan kontrak kerja sama yang berkeadilan tetap tidak mengesampingkan prinsip lain yang juga memiliki posisi penting.

Prinsip transparansi akan selalu berdampak dengan prinsip akuntabilitas, yang maknanya bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyalahgunaan kontrak yang merugikan keuangan negara adalah tindakan yang merugikan bangsa dan negara serta mencederai cita untuk mewujudkan rakyat yang sejahtera, adil dan makmur. Praktek korupsi dengan cara konspirasi dengan menggunakan kontrak sebagai instrumen dapat terjadi akibat tidak dijalankannya prinsip transparansi dan akuntabilitas secara konsisten. Kegiatan lelang yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat adalah lelang yang bersifat tertutup atau tidak dilakukan secara transparan serta tidak diumumkan secara luas.¹⁴ Penyelenggaraan lelang harus terbuka melalui proses seleksi lelang yang transparan.

Menurut Hobbes persaingan merupakan dorongan yang sama oleh beberapa orang yang memiliki dorongan untuk memperoleh sesuatu yang diinginkan.¹⁵ Dorongan yang sama atas tujuan yang sama dapat dikontrol dengan suatu kekuatan yang sifatnya memaksa (*force*) atas sifat alamiah dari manusia itu sendiri yakni memperebutkan sesuatu yang ada di dunia dengan keinginan untuk memenangkannya.¹⁶ Pada perkembangannya, Albert Hirschman mengemukakan bahwa sulit akan ditemui sebuah kompetisi yang sehat dan manusiawi dalam sebuah kompetisi yang terjadi, artinya telah terjadi kelemahan mekanisme pasar atas sebuah kompetisi yang seharusnya sehat dengan cara-cara yang tidak sehat demi sebuah keinginan untuk memperoleh keuntungan.¹⁷ Adapun sesungguhnya, persaingan

¹⁴ L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender: Perspektif Hukum Persaingan Usaha*.op.cit.[142-143].

¹⁵ CB Mulyatno Pr, *20 Karya Filsafat Terbesar* (Kanisius 2010).[76], Terjemahan Atas James Garvey, *The Twenty Greatest Philosophy Books* (Continuum International Publishing Group 2006).

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ *ibid.*[115].

usaha tidak hanya menekankan visinya pada aspek kompetisi atau persaingan saja, namun juga membawa visi sebagai suatu *behaviour of conduct* dalam tatanan dunia usaha, termasuk di dalamnya adalah untuk melindungi kepentingan konsumen serta masyarakat Indonesia.¹⁸ Kompetisi akan menjadi sehat, efektif dan efisien jika terdapat sifat responsif didalamnya sehingga dapat responsif terhadap sifat dari produk dan struktur industri migas serta alasan dilaksanakannya KKS untuk migas. Kompetisi yang responsif dapat mengarah kepada tujuan untuk mencapai pengaturan yang tepat dan adil bagi proses kontraktual KKS. Alasan munculnya prinsip responsif dalam kompetisi adalah sifat dari KKS yang merupakan kegiatan yang mempertaruhkan banyak hal yang berisiko, namun juga mengandung keuntungan yang teramat besar jika berhasil melaksanakannya sehingga akan banyak investasi yang masuk untuk WK yang potensial dengan kepastian hukum dan stabilitas politik di Indonesia.

Responsif yang dimaksudkan merupakan suatu bentuk tanggapan yang lebih mengedepankan rasa tanggung jawab dari pihak pemerintah maupun kontraktor. Kompetisi yang responsif diperlukan dalam lelang wilayah kerja migas untuk dapat melaksanakan kompetisi dalam melaksanakan wilayah kerja dengan tanggap terhadap aturan dan pelaksanaannya serta bertanggung jawab terhadap segala perbuatan yang dilakukannya. Kompetisi harus dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku, sebab jika kompetisi dilakukan tidak sesuai ketentuan yang ada, maka ada indikasi terjadinya pelanggaran di dalam sebuah lelang. Persaingan akan menjadi ideal dan berdampak positif jika tidak ada perbuatan yang dapat merugikan pihak lain.¹⁹ Namun jika sudah merugikan orang lain misalkan dengan berkompetisi yang mengabaikan prinsip kompetisi tersebut, artinya sudah menimbulkan dampak negatif. Pelaku usaha tetap bisa bebas berkompetisi untuk mendapatkan sebuah proyek dan mengikuti lelang yang dilaksanakan, namun pemerintah harus membatasi gerak pelaku usaha sebuah kompetisi dengan membuat aturan hukum atas larangan persaingan usaha tidak sehat dan mengatur hal-hal yang boleh dilakukan dalam sebuah kompetisi pada

¹⁸ L Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha: Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999* (Laros 2008).[3].

¹⁹ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Ghalia Indonesia 2004).[18].

dunia usaha.²⁰

Kompetisi yang baik guna mencapai persaingan usaha yang sehat dapat menjadi terabaikan dengan terjadinya persekongkolan dalam lelang WK. Persekongkolan pada tahapan lelang ini termasuk kedalam pelanggaran pada kompetisi yang seharusnya sesuai ketentuan persaingan usaha sehat. Bersekongkol artinya ada sebuah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun untuk memenangkan peserta lelang tertentu. Prinsip kompetisi yang responsif akan menduduki posisi yang penting saat dibutuhkannya iklim kompetisi yang kondusif, sebab sifat responsif dengan itikad baik akan membantu terciptanya proses lelang yang adil serta efisien.

Kesepakatan hanya akan dapat terjadi jika sebuah penawaran sudah diakseptasi, begitupun dalam lelang WK. Secara prosedural, pada tahapan pra kontraktual, dalam hal ini terkait dengan proses negosiasi, setidaknya ada tiga tahap sebelum terjadi akseptasi, yaitu tahap penawaran (*offer*), tahapan pasca penawaran (*post offer*) atau pra akseptasi (*pre acceptance*), dan penerimaan atau akseptasi (*acceptance*).²¹ Terkait dengan penawaran, menurut Atiyah terdapat sebuah janji yang harus dipenuhi oleh *offeror* terhadap *offeree* terhadap sesuatu yang dijanjikan akan dilakukan dan tidak akan dilakukan.²² Pada proses penawaran, pihak yang menawarkan akan berjanji untuk melaksanakan sesuatu dengan memberikan penawaran yang akan terlahir perjanjian jika itu diterima oleh *offeree*.²³ Akan tetapi, terhadap kondisi dimana masih ada yang harus dipenuhi atau masih ada syarat tertentu dari pihak *offeree*, maka belum terjadi sebuah kesepakatan, sebab jika masih ada syarat kembali (*counter offer*) untuk mendapatkan sebuah akseptasi, berarti belumlah lahir sebuah kesepakatan sebab sebuah kesepakatan akan terlahir

²⁰ Robert E Hall, *Deal Engines, The Science of Auctions, Stock Markets, and E-Markets* (W W Norton & Company 2001).[34].

²¹ Phyllis H. Frey dan Martin A. Frey, *Essentials of Contract Law* (Thomson Learning 2001). [29].

²² PS Atiyah, *An Introduction to the Law of Contract* (4th ed, Oxford University Press 1989). [61].

²³ Akhmad Budi Cahyono,[*et.,al.*], *Hukum Perdata: Suatu Pengantar* (Gitama Jaya 2005). [150].

dengan sebuah penawaran yang diakseptasi tanpa syarat kembali.²⁴ *Counter-offer* bukan situasi yang mungkin untuk terjadi pada lelang WK karena alasan untuk melindungi kepentingan negara maka aturannya dibuat seakan tidak bisa diubah lagi.

Akseptasi dapat diartikan sebagai sebuah pernyataan telah diterimanya penawaran yang diajukan dengan syarat dan ketentuan penawaran yang telah dipenuhi sehingga tercapai kesepakatan.²⁵ Akseptasi akan diperoleh setelah penawaran diterima sepenuhnya tanpa adanya penawaran lain atau syarat lain yang diajukan. Adapun sesuai dengan ketentuan Pasal 47 Peraturan Menteri ESDM Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Penetapan dan Penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi yang mengatur bahwa setelah ditetapkan oleh Menteri maka kemudian Direktur Jenderal yang akan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada pemenang lelang wilayah kerja yang harus disanggupi oleh pihak calon pemenang lelang dengan adanya surat kesanggupan atas komitmennya dalam dokumen partisipasi baru akan terjadi akseptasi dengan akhirnya ditetapkan dan diumumkannya pemenang lelang WK.

Akseptasi dari penawaran yang dilakukan dalam lelang WK adalah saat telah ditetapkannya pemenang lelang oleh pemerintah yang akan dilanjutkan dengan penandatanganan kontrak yang menyebabkan lahirnya KKS dan berlaku secara hukum bagi para pihak. Lebih lanjut dalam proses pelelangan ada yang namanya dokumen lelang. Dokumen lelang merupakan dokumen yang harus ada pada proses pelelangan untuk menggambarkan informasi tentang lelang yang dilaksanakan. Pada KKS dokumen lelang dibuat dengan didahului menentukan WK yang ditawarkan untuk dapat membuat dokumen lelang. Wilayah yang dapat menjadi WK adalah wilayah hukum pertambangan Indonesia yaitu dalam Undang-Undang Migas Tahun 2001 diatur bahwa kegiatan usaha migas dilaksanakan dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia.

²⁴ VK Agarwal, *Law Of Contract (Principle & Practice)* (International Law Book Services 2008).[42].

²⁵ Yohanes Sogar Simamora, '*Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah*' (Universitas Airlangga 2005).

Pemahaman atas ketidakpastian bisnis hulu migas harus dipahami benar oleh calon kontraktor sehingga sangat besar muncul ketidakpastian sehingga harus menghitung untung rugi sebelum melanjutkan mengikuti lelang WK untuk mendapatkan KKS. Negara meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dengan mengadakan KKS pada hulu migas yang isinya lebih menguntungkan pihak negara, melalui sinkronisasi dokumen lelang dan draft KKS sesuai dengan kepentingan negara. Hak tawar dalam KKS tidak seperti kontrak pada umumnya karena bentuk standarnya, sehingga kecil kemungkinan untuk bisa menegosiasi isi kontrak bahkan tidak dimungkinkan. Bentuknya yang baku memperkecil kemungkinan ketidaksesuaian dengan konsep KKS yang telah dimuat dalam dokumen lelang.

Penawaran pada proses lelang terjadi saat pihak pelaku usaha memasukkan dokumen partisipasi yang berisi penawaran atas keikutsertaannya dalam lelang WK migas. Dokumen partisipasi dari sudut pandang kontraktor sebenarnya merupakan sebuah proposal yang berdasarkan keyakinan atas para ahli yang dimiliki dari aspek geologi atas usulan eksplorasi yang mana ini akan berbeda satu dan lain perusahaan sebab masing-masing peserta akan mengajukan tahapan kegiatan dan strategi yang berbeda karena hasil dari analisis tim mereka masing-masing yang berbeda-beda.²⁶ Hasil dari analisa ini akan mempengaruhi jumlah usulan dana yang akan dibelanjakan dalam masa eksploitasi dan komitmen dana.²⁷

Peserta lelang WK yang telah memasukkan dokumen partisipasi diwajibkan untuk menyerahkan *bid bond* (jaminan penawaran) yang bertujuan untuk menghindari peserta mengundurkan diri atas lelang WK yang sedang diikutinya. Untuk menyerahkan jaminan penawaran yang besarnya 100% (seratus persen) dari nilai penawaran bonus tanda tangan (*signature bonus*) pada saat penyerahan dokumen partisipasi (*participating document*). Jaminan yang diwajibkan adalah berupa jaminan dari bank utama (*prime bank*) yang berkedudukan di Jakarta yang menyatakan kesanggupan bank tersebut untuk menjamin dan menyediakan pendanaan yang besarnya 100% (seratus persen) dari nilai penawaran bonus tanda

²⁶ A Riyanto Pudyantoro. *Op.Cit.*[11].

²⁷ *ibid.*

tangan (*signature bonus*) dari peserta lelang WK.

Peserta lelang yang mengundurkan diri proses lelang WK yang diikutinya atau dinyatakan sebagai pemenang lelang WK namun tidak bersedia menandatangani KKS, maka dianggap batal sebagai pemenang lelang WK. Kondisi pengunduran diri serta kondisi tidak bersedia menandatangani KKS akan mengakibatkan Direktur Jenderal berhak mencairkan jaminan penawaran dan wajib disetor ke kas negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak. Artinya jaminan ditujukan agar peserta lelang mengikuti seluruh proses yang telah ditetapkan pemerintah sampai proses lelang berakhir.

Penilaian akhir atas dokumen partisipasi dilakukan dengan berdasarkan atas kriteria penilaian teknis terhadap komitmen tiga tahun pertama yaitu masa eksploitasi (*firm commitment*), penilaian keuangan dan penilaian kinerja peserta lelang WK. Penentuan pemenang lelang akan ditentukan dengan urutan teratas dari hasil penilaian yang kemudian diberitahukan secara tertulis kepada calon pemenang dan jika calon pemenang telah menyatakan kesanggupannya baru akan benar-benar jadi pemenang dan penawaran diakseptasi sempurna.

Proses lelang wilayah kerja haruslah adil dan seyogyanya sudah merupakan hak peserta lelang untuk menentang jika merasa tidak adil untuk tidak setuju terhadap penetapan pemenang lelang WK. Namun demikian, keadaan tidak terpenuhkannya rasa keadilan sesungguhnya memberikan hak bagi peserta lain yang tidak sependapat (menyanggah). Namun realitanya bahwa lelang WK migas berbeda dengan lelang pada umumnya, sebab dalam ketentuan tentang tata cara penetapan dan penawaran wilayah kerja, dalam Undang-Undang Migas Nomor 22 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu, tidaklah ditemukan ketentuan yang secara khusus mengatur tentang bagaimana cara untuk menyanggah atau tidak menyetujui ketetapan pemenang lelang. Ketidakpuasan atas hasil lelang dapat melalui ketentuan dalam Undang-Undang Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 1999.

Pada hakikatnya persekongkolan tender yang mungkin terjadi dalam lelang merupakan sebuah pelanggaran rasa keadilan dan dapat merugikan negara,

sebab tidak adanya kesempatan yang sama kepada penawar lainnya untuk dapat memperoleh sebuah proyek dengan adanya unsur manipulasi harga penawaran, dan cenderung menguntungkan pihak yang terlibat dalam persekongkolan.²⁸ Keadilan bagi seluruh peserta lelang yang terabaikan seperti ini sudah bertolak belakang dengan sendi akhir tujuan hukum yaitu keadilan itu sendiri.²⁹ Persaingan usaha yang sehat hanya akan dapat terwujud jika persekongkolan tender dapat diatasi. Sebagai pencegahan dari lelang kegiatan usaha hulu yang tidak sehat, diperlukan proses lelang yang dilaksanakan berdasarkan kompetisi responsif dengan diiringi prinsip transparansi dalam pelaksanaannya. Serta penerapan akuntabilitas pada seluruh proses yang dilaksanakan.

Pemenang lelang akan memperoleh KKS, dimana KKS pada kegiatan hulu migas merupakan jenis kontrak komersial berdasarkan pada kriteria komersialitas terkait dengan penemuan cadangan migas dan eksploitasi yang memenuhi standar, yaitu cukup potensial untuk menghasilkan keuntungan yang besar dari hasil produksi kegiatan usaha hulu. Namun demikian, kontrak memiliki tujuan untuk memperoleh keadilan, sebab para pihak membuat kontrak untuk memenuhi rasa keadilan terhadap kepentingannya atas pertukaran hak dan kewajiban yang telah disepakati. Keterlibatan pemerintah dalam KKS akan berpengaruh pada keadilan bagi bangsa dan negara, oleh karena itu pelaksanaannya harus berlandaskan pada filosofi dari pelaksanaan KKS yang ditopang oleh prinsip hukum yang kuat sehingga dapat terealisasi secara dogmatik dalam peraturan tentang SDA migas yang dikelola dengan KKS khususnya dengan sistem PSC atau bagi hasil. Selain itu, keadilan bukan hanya untuk pemerintah, namun harus diperhatikan keadilan bagi pihak kontraktor. Oleh karena itu, prinsip yang menjadi dasar dari pelaksanaan KKS disamping prinsip umum hukum kontrak sebagai perwujudan keadilan bagi para pihak adalah prinsip bagi hasil proporsional sebagai konsep utama PSC dan prinsip transparansi yang akan berpengaruh pada pelaksanaan hingga hasil dari

²⁸ Anna Maria Tri Anggraini, *Sanksi Dalam Perkara Persekongkolan Tender Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Kertas Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2007).[1].

²⁹ HM Agus Santoso, *Hukum, Moral, dan Keadilan: Sebuah Kajian Filsafat Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2012).[5].

KKS yang akan terkait dengan kompetisi yang terjadi dan akan membatu untuk terlaksananya komitmen secara konsisten oleh perusahaan agar dapat menjadi yang terbaik.

Pembagian hasil pada KKS tidak akan terlepas dari prestasi yang menjadi objek kontraktual yang harus dibagi sesuai dengan haknya dan dibagikan secara proporsional. Tidaklah dapat pembagian hasil dalam KKS dilakukan pembagian sama rata, tentu ada porsi yang sudah ditetapkan pemerintah atas sifat KKS yang merupakan kontrak pemerintah yang dibuat untuk kepentingan bangsa dan negara Indonesia. Atas potensi yang dimiliki Indonesia namun dengan keterbatasan yang ada, tentu akan dicari investor yang mau menanamkan modalnya serta bersedia pula untuk menanggung seluruh resiko kegagalan eksplorasi. Hal ini karena pemerintah Indonesia tidak akan mau untuk mengganti kerugian akibat tidak ditemukannya cadangan migas oleh kontraktor seperti karakteristik dari kontrak PSC di Indonesia. Proporsi yang dibuat dalam *standart contract* KKS dalam bentuk PSC adalah berubah-ubah mengikuti perkembangan zaman. Segala proses pembentukan KKS ini dipengaruhi dan berlandaskan atas keberadaan asas kebebasan berkontrak yang berperan aktif atas kehendak pihak untuk mengatur kontrak yang akan disepakatinya.

Pemerintah dalam melaksanakan kegiatan usaha hulu, patut memperhatikan kepentingan kontraktor dan tujuan kontraktor untuk memperoleh keuntungan. Sehingga terbentuk ketentuan dan isi kontrak yang proporsional pada konsep bagi hasil yang akan dilaksanakan. Bagi hasil harus proporsional, sebaliknya yang proporsional dalam konsep kontrak adalah terutama poin bagi hasilnya, karena itu tidaklah dapat dipisahkan antara keduanya. Bagi hasil tidak dapat dilaksanakan dengan seimbang yang prinsipnya sama rata, sebab pemerintah mempunyai aturan sendiri untuk melaksakan KKS dengan jenis PSC untuk mendapatkan keuntungan besar bagi negara dan meminimalisir risikonya. Tujuan pemerintah seyogyanya sudah diketahui oleh perusahaan, karenanya sebelum menentukan untuk berinvestasi dan mengikuti lelang untuk mendapatkan KKS atas WK maka perusahaan harus menghitung dengan seksama tentang untung dan rugi terkait minatnya atas WK. Alasan atas pemilihan WK oleh perusahaan dipengaruhi hasil perhitungannya dan

memperhatikan proporsional atau tidaknya bagi hasil yang akan diterima atas KKS.

Bagi hasil produksi dihitung berdasarkan hasil produksi bukan keuntungannya dalam arti *production sharing* bukan *profit sharing*. Sehingga perhitungannya akan berbeda dengan bagi hasil produksi serta yang harus dipahami bahwa produksi merupakan jumlah volume minyak yang diproduksi dari sumurnya dalam satuan *barrel*. Sebagai contoh, pada kontrak karya negara akan mendapatkan bagi hasil atas laba (*profit sharing*), selain itu juga dikenal sistem *royalty* dimana negara akan memperoleh *royalty* sebesar persentase tertentu dari hasil produksi dengan seluruh biaya menjadi tanggungan kontraktor. Pada kontrak bagi hasil yang terjadi adalah hasil dari kegiatan operasi akan dibagi antara negara dan kontraktor setelah dikurangi biaya produksi. Pada dasarnya, pembagian hasil produksi dalam kontrak bagi hasil dilakukan secara *inkind*, yang dimaksud yaitu bahwa yang dibagi adalah hasil produksi migas itu sendiri bukan merupakan hasil penjualan. Terdapat sebagian pendapat yang menyebutkan bahwa dapat saja disepakati oleh negara dan kontraktor pembagian hasil produksi bukan dilakukan secara *inkind* atau bukan hasil produksi migasnya yang dibagi, melainkan yang dibagi adalah pendapatan atau *revenue* dari hasil penjualan dari produksi migas tersebut yang berupa uang, namun hal ini dikenal dengan *revenue sharing*, bukan *production sharing*. Sehingga jika hal tersebut adalah *revenue sharing* maka yang dilihat adalah pembagian pendapatan atau keuntungan yang diterima dan bukan pembagian dalam bentuk produk.

Keuntungan yang dicapai nantinya dalam KKS adalah berupa migas yang dibagi dahulu sesuai proporsinya baru akan dihitung nominal penjualannya, bukan dijual dulu baru dibagi hasil penjualan. Jadi yang dibagi adalah berupa migas berdasarkan ketentuan dalam KKS. Prinsip bagi hasil proporsional merupakan prinsip utama dalam pelaksanaan KKS khususnya PSC, sebab prinsip bagi hasil proporsional merupakan prinsip yang penting guna pemenuhan rasa keadilan terkait proporsi bagi hasil produksi yang akan diterima negara. Namun demikian, proporsional harus memerhatikan segala aspek yang mempengaruhi dan harus pula diingat esensi dari keberadaan hubungan kontraktual yang juga harus memerhatikan kepentingan dan kemanfaatan bagi kontraktor atas kebersediaannya menanggung

segala risiko.

Transparansi masih berperan dalam tahapan kontraktual KKS migas karena kaitannya dengan jenis kontrak yang mengandung unsur publik. Selain itu, pada intinya penggunaan prinsip transparansi dalam pelaksanaan KKS adalah agar hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kegiatan hulu migas dapat terlaksana secara optimal sehingga akan memenuhi rasa keadilan atas hasil yang diperoleh tanpa adanya kecurigaan terhadap hasil yang tidak sesuai atas pelaksanaan kegiatan hulu migas dengan KKS khususnya yang berbentuk PSC. Hasil produksi migas akan dijual dan telah dikurangi dengan faktor pengurang seperti DMO salah satunya yang wajib dipenuhi oleh KKS. Produksi minyak akan mempengaruhi pendapatan negara. Hal ini karena sistemnya adalah bagi hasil produksilah maka hasil produksi yang menjadi penerimaan negara atas KKS. Perhitungan bagi hasil produksi adalah dengan metode pendekatan estimasi pihak berdasarkan KKS dengan menggunakan pendekatan estimasi satu tahun periode. Perhitungan pembagian hasil produksi dari presentase pembagian dari hasil perolehan minyak dalam satuan barel, kemudian akan ditimbang rata-rata harga minyak setiap tahunnya berapa US\$ per barel. Perhitungannya dilanjutkan dengan total *lifting* satu tahun dalam hitungan barel serta kemudian akan dihitung biaya yang mendapat *cost recovery* dalam hitungan dolar amerika (US\$). Perhitungannya akan menjadi rumit bagi yang bukan ahlinya, karena akan membutuhkan pihak yang ahli dalam metode perhitungan pembagian hasil produksi dalam jumlah *barrel per hari* dengan merefleksikan harga migas mengikuti fluktuasi harga minyak dunia. Namun demikian, pembagian hasil produksi migas tidak dapat disamakan dengan *profit sharing* atau *revenue sharing*, sebab *production sharing* merupakan sistem bagi hasil daripada produksi migas dan yang dibagi adalah migas tersebut. Sehingga kurang tepat apabila kontrak bagi hasil diartikan sama dengan jenis bagi hasil pada kontrak lainnya selain PSC migas.

Kesimpulan

Prinsip hukum dalam lelang kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi seyogyanya berdasarkan prinsip kompetisi responsif yang berkeadilan serta diiringi

prinsip transparansi dan akuntabilitas guna mewujudkan persaingan usaha sehat. Prinsip kompetisi responsif merupakan prinsip yang mengatur tentang tanggapnya terhadap sifat dari produk dan struktur industri migas juga alasan dilaksanakannya KKS khususnya PSC untuk migasterutama pada tahapan pra kontraktual serta berpengaruh pada akseptasi pemerintah terhadap penawaran terbaik yang menguntungkan negara guna perwujudan proses lelang yang *fair* bagi seluruh pihak yang terlibat dalam lelang wilayah kerja untuk memperoleh KKS yang berfungsi pada garda terdepan sebelum lahirnya KKS. Sedangkan prinsip hukum dalam KKS migas, khususnya *PSC*, digunakan untuk mewujudkan keadilan bagi para pihak serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat yang makmur dan sejahtera. Pada hakikatnya hal tersebut membutuhkan prinsip khusus disamping prinsip umum hukum kontrak lainnya, yaitu prinsip bagi hasil proporsional guna pemenuhan rasa keadilan terkait proporsi bagi hasil produksi yang bekerja sebagai akibat dari KKS yang merupakan kontrak pemerintah sebagai kontrak komersial. Sistem pelaksanaannya dengan cara mengundang kontraktor untuk melaksanakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas. Permasalahan keperluan atas teknologi tinggi, sumber daya manusia yang kurang memadai, keperluannya yang besar sertatingkat risiko kegagalan yang tinggi harus ditanggung oleh kontraktor KKS. Pada akhirnya bagi hasil produksi migas tetap proporsional meskipun dibuat sedemikian rupa agar dapat menguntungkan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Daftar Bacaan

Buku

A Riyanto Pudyantoro, *Proyek Hulu Migas: Evaluasi Dan Analisis Petro Ekonomi* (Petromindo 2014).

Akhmad Budi Cahyono, [et., al.], *Hukum Perdata: Suatu Pengantar* (Gitama Jaya 2005).

Anna Maria Tri Anggraini, *Sanksi Dalam Perkara Persekongkolan Tender Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Kertas Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha* (2007).

- Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Ghalia Indonesia 2004).
- Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas* (Grasindo 2012).
- CB Mulyatno Pr, *20 Karya Filsafat Terbesar* (Kanisius 2010).
- DY Witanto, *Dimensi Kerugian Negara Dalam Hubungan Kontraktual: Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak Dalam Proyek Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah* (Mandar Maju 2012).
- H.M. Agus Santoso, *Hukum, Moral, Dan Keadilan: Sebuah Kajian Filsafat Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2012).
- James Garvey, *The Twenty Greatest Philosophy Books* (Continuum International Publishing Group 2006).
- L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender: Perspektif Hukum Persaingan Usaha* (Srikandi 2008).
- , *Mengenal Hukum Persaingan Usaha: Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999* (Laros 2008).
- Phyllis H. Frey dan Martin A. Frey, *Essentials of Contract Law* (Thomson Learning 2001).
- PS Atiyah, *An Introduction to the Law of Contract* (4th ed, Oxford University Press 1989).
- Robert E Hall, *Deal Engines, The Science of Auctions, Stock Markets, and E-Markets* (W W Norton & Company 2001).
- Rudi M Simamora, *Hukum Minyak Dan Gas Bumi* (Djambatan 2000).
- Soejanto Poedjosoedarto, *Pengelolaan Migas Hulu Indonesia* (Universitas Gadjah Mada 2012).
- VK Agarwal, *Law Of Contract (Principle & Practice)* (International Law Book Services 2008).
- Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah* (LaksBang PRESSindo 2009).
- , 'Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah' (Universitas Airlangga 2005).

Jurnal

Muhammad Zaidun, 'Beberapa Catatan Awal Atas Pengaturan Investasi Dalam Bidang Pertambangan Umum Di Indonesia' (2000) 15 Yuridika.

Laman

Balai Lelang, 'Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Lelang' <<http://www.balailelang.co.id/index.php/home/asas-asas-dalam-pelaksanaan-lelang>> accessed 12 November 2015.

SKK Migas, 'Mengenal Kontrak Hulu Migas Indonesia' (2013) <<http://www.skkmigas.go.id/mengenal-kontrak-hulu-migas-indonesia>> accessed 26 June 2016.

HOW TO CITE: Sang Ayu Putu Rahayu, 'Prinsip Hukum Dalam Kontrak Kerjasama Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi' (2017) 32 Yuridika.