

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang sangat kaya akan sumber daya alam. Kekayaan sumber daya alam yang menarik perhatian di Indonesia adalah bidang pertambangan, salah satunya adalah pertambangan minyak bumi dan gas (migas). Hal itulah yang mengakibatkan Indonesia banyak diminati para investor, baik lokal maupun mancanegara untuk menanamkan modalnya dalam kegiatan eksplorasi migas. Bahkan sampai saat ini pemerintah masih menjadikan migas sebagai sumber utama penerimaan negara. Sehingga, dalam penyusunan APBN setiap tahun, penerimaan negara dari produksi migas selalu ada karena penerimaan dari sektor pertambangan migas tersebut sangat besar.

Kegiatan pertambangan migas sendiri meliputi usaha pencarian (*exploration*), pengembangan (*development*), pengolahan (*refinery*), usaha angkutan (*tanker*), dan pemasarannya. Secara garis besar kegiatan tersebut dibagi atas dua bagian yaitu pertama *upstream industry* atau industri hulu yang dikelola oleh SKK MIGAS meliputi aktivitas eksplorasi dan eksploitasi. Kedua *downstream industry* atau kegiatan hilir yang dikelola oleh Badan Pengelola Hilir (BPH) yang pada dasarnya kedua badan tersebut merupakan perpanjangan tangan pemerintah dalam mengelola pertambangan migas di Indonesia. Kedua badan tersebut memiliki posisi yang strategis karena harus mampu untuk mengusahakan agar hasil migas dapat meningkatkan penerimaan APBN. Hal tersebut terbukti, bahwa sampai saat ini, industri migas merupakan kontributor penerimaan negara, sebagai penghasil devisa, penyedia energi dalam negeri, dan sebagai penyedia bahan baku industri (Arifin dan Arifin, 2014).

Pada tahun 2018, pendapatan negara atau yang sering disebut sebagai *government take* yang berasal dari sektor migas mencapai USD 17,5 miliar atau setara dengan Rp. 246,7 triliun (Antara, 2019). Nilai tersebut melampaui dari target APBN yaitu sebesar USD 11,9 miliar. Nilai tersebut dapat dikatakan sebagai suatu “keberuntungan”, karena pada saat kondisi harga minyak mentah dunia yang tidak menentu dan pasar juga cenderung lesu, pada tahun 2018 harga minyak mentah

dunia mengalami peningkatan yang cukup tajam yaitu mencapai USD 80 per barel. Sehingga, pemerintah seakan-akan mendapatkan “durian runtuh” yang berakibat peningkatan penerimaan pemerintah dari sektor migas, yang dalam lima tahun terakhir yaitu tahun 2012 - 2017 cenderung mengalami penurunan.

Namun dari peningkatan pendapatan tersebut ternyata meninggalkan suatu permasalahan yaitu terjadi peningkatan *cost recovery*, padahal produksi migas nasional terus mengalami penurunan. Hal tersebut menunjukkan masih belum efesiennya pengelolaan migas oleh para kontraktor. Ketidak efesienan pengelolaan sektor migas tersebut dikarenakan para Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) masih memasukan biaya-biaya yang tidak ada kaitannya dengan perjanjian kerjasama (*business to business*) yang dibebankan sebagai *cost recovery*. Misalnya biaya perawatan peralatan yang seharusnya menjadi tanggung jawab KKKS dimasukan dalam *cost recovery*.

Cost recovery sendiri merupakan skema pembiayaan sebagai implementasi dari pola kontrak bagi hasil dalam pengelolaan migas antara pemerintah dengan KKKS. Jumlah KKKS sendiri pada tahun 2018 mencapai 74 KKKS. Pola bagi hasil tersebut dilakukan karena kegiatan eksplorasi dan produksi migas memiliki resiko tinggi, biaya yang sangat besar, dan teknologi canggih. Skema *cost recovery* sendiri telah dijalankan pemerintah Indonesia sejak tahun 1965, pada waktu itu pemerintah belum mempunyai modal yang memadai untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi migas.

Bentuk kerjasama yang dilakukan antara pemerintah dengan KKKS kemudian dikenal dengan istilah kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*, PSC). Sistem PSC tersebut merupakan murni temuan pemerintah pada waktu itu dan hal tersebut juga banyak diterapkan oleh negara-negara penghasil minyak lainnya di dunia, seperti Nigeria, Malaysia, Australia, dan lain sebagainya. Menurut Salim (2007 : 305), *Production Sharing Contrat* atau PSC adalah perjanjian kontrak yang dibuat antara badan pelaksana yang kemudian diganti oleh Satuan Kerja Sementara Pelakasana Kegiatan Usaha Hulu Migas dengan badan usaha dan atau bentuk usaha tetap untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di bidang migas dengan prinsip bagi hasil. Implementasi dari sistem PSC tersebut adalah skema *cost recovery* yang di dalamnya terdapat tiga proses yang satu dengan

lainnya saling terkait yaitu proses pengambilan hak atas minyak mentah (*lifting*), proses pelaporan biaya aktual, dan proses penyelesaian kelebihan maupun kekurangan pengambilan (*over/under lifting*).

Melalui skema *cost recovery*, kontraktor diberikan kewenangan untuk melakukan produksi migas dengan biaya yang dikeluarkan oleh mereka sendiri. Kemudian, biaya-biaya sebagai akibat dari kegiatan eksplorasi dan produksi tersebut akan dikembalikan pemerintah kepada kontraktor apabila menemukan cadangan migas yang ekonomis (Supriyanto, 2016).

Tetapi dalam kenyataannya waktu yang dibutuhkan oleh kontraktor migas mulai proses penemuan sampai dengan produksi lebih lama dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Sementara kebutuhan dunia akan migas semakin meningkat, sehingga ketika ditemukannya cadangan migas yang baru dan pihak kontraktor melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi yang mengakibatkan jumlah produksi meningkat, namun harga minyak dunia mengalami penurunan, maka seluruh hasil produksi “terkurus” untuk mengganti biaya operasi yang telah dikeluarkan, sehingga hasil bagi antara pemerintah (*government take*) dan hasil bagi kontraktor (*net contractor share*) menjadi berkurang. Hal itulah yang dialami pemerintah pada tahun 2018, walaupun produksi migas menurun, tetapi tidak diikuti dengan penurunan *cost recovery*.

Tingginya biaya eksplorasi migas di dalam negeri relatif makin mahal, dikarenakan sulitnya menemukan cadangan minyak baru. Cadangan minyak di Indonesia relatif semakin sulit ditemukan dibandingkan dengan di negara-negara tetangga di ASEAN seperti Malaysia, Vietnam, dan lain-lain. Hasil kajian Wood Mackenzie (2014) menunjukkan bahwa, selama 2010-2014, ukuran penemuan cadangan migas di Indonesia hanya 17 juta boe (*barel oil equivalent*) per penemuan. Dibandingkan dengan di Malaysia yang mencapai 77 juta boe per penemuan, volume penemuan cadangan migas di Indonesia relatif kecil. Implikasi dari kondisi tersebut adalah perlunya kebijakan fiskal (tingkat bagi hasil) yang lebih kompetitif yang memungkinkan proyek hulu migas yang memiliki *rate of return* rendah dapat dilaksanakan.

Berangkat dari hal tersebut skema *cost recovery* berdampak pada penentuan *government take*. Selain itu besaran *cost recovery* akan selalu bermakna ganda,

ketika *cost recovery* meningkat akan berarti bahwa nilai investasi migas juga menunjukkan peningkatan, tetapi hal tersebut juga bisa berarti bahwa terjadi inefisiensi dalam arti peningkatan biaya produksi yang bersifat negatif (*high cost economy*) (Rakhmanto, 2016).

Berdasarkan pengertian tersebut, maka KKKS dalam menjalankan operasinya tidak terlepas dari biaya-biaya, baik biaya operasi maupun biaya investasi. Biaya investasi merupakan ongkos sekali saja yang muncul pada awal suatu proyek. Di dalam perusahaan minyak bumi biasanya biaya ini cukup besar yang dikeluarkan jauh sebelum pendapatan pertama diperoleh. Biaya investasi ini dalam akuntansi sering disebut *capital expenditure* atau *development expenditure*, terdiri dari biaya pemboran, *tanker*, anjungan lepas pantai, kepala sumur dan *flow line*, dan lain-lain yang berkaitan dengan pengembangan lapangan dan proses produksi. Biaya-biaya inilah yang mempengaruhi besarnya *cost recovery* terhadap para kontraktor. *Cost recovery* timbul karena adanya biaya operasi dan biaya investasi yang sangat besar sebelum perusahaan tersebut memperoleh laba atau keuntungan.

Dalam kurun waktu 2012 - 2017, terjadi fluktuatif penerimaan pemerintah (*government take*), pendapatan bersih kontraktor (*net contractor share*), dan *cost recovery*. Penerimaan Pemerintah dari sektor hulu migas tahun 2017 mencapai USD 12,7 miliar atau 104% dari target penerimaan APBN-P tahun 2017 sebesar USD 12,2 miliar. Besaran penerimaan pemerintah tersebut merupakan 44% dari *total revenue* yang dihasilkan oleh industri hulu migas. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, penerimaan pemerintah mengalami peningkatan sebesar 32% serta peningkatan ini juga diikuti dengan penurunan *cost recovery* sebesar 3%.

Kenaikan harga minyak mentah pada tahun 2017 dibandingkan dengan tahun 2016, menyebabkan kenaikan rasio *government take (Total GOI Take)* terhadap pendapatan kotor (*gross revenue*) dimana rasio tersebut menjadi 44% pada tahun 2017, meskipun nilai ini masih berada di kisaran di bawah 50%. Sementara rata-rata rasio *net contractor share* (penerimaan Kontraktor KKS) terhadap *gross revenue* pada tahun 2017 sebesar 15%.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa kenaikan harga minyak mentah masih merupakan faktor utama dari kenaikan *government take* dan *net contractor share*.

Namun kenaikan harga minyak mentah dunia pada tahun 2017 masih belum mampu untuk mendorong peningkatan kegiatan eksplorasi untuk pencarian sumber-sumber cadangan migas baru. Menghadapi hal tersebut pemerintah perlu membuat suatu peraturan baru yang lebih sederhana serta insentif fiskal secara selektif, untuk menjaga iklim investasi di hulu migas yang kondusif dan tetap menguntungkan. Selain itu pemerintah juga perlu mendorong agar KKKS mampu lebih efisien dalam menjalankan kegiatan eksplorasi dan produksi migasnya.

Pengendalian *cost recovery* harus terus dilakukan secara terus-menerus untuk mencapai tingkat yang paling efektif dan efisien, sehingga memberikan kontribusi yang optimal pada pencapaian produksi dan penerimaan pemerintah dari sektor hulu migas. Pada tahun 2017 realisasi investasi yang telah dikeluarkan industri hulu migas sebesar USD 10,1 miliar. Sementara itu untuk *cost recovery* yang dikembalikan kepada KKKS pada periode yang sama mencapai USD 11,59 miliar. Atas dasar itulah pemerintah pada tahun 2017 melakukan pemutusan Kontrak Kerja Sama. Adanya kebijakan tersebut telah memicu KKKS mengurangi nilai investasi (*expenditure*), namun di sisi lain terdapat percepatan atas *cost recovery*. Kondisi ini menyebabkan terjadinya ketimpangan nilai investasi dan *cost recovery* pada tahun 2017

Bahkan pada tahun 2015, berdasarkan Laporan Tahunan (*Annual Report*) SKK Migas disebutkan bahwa bagian pemerintah (*Government Take*) hanya mencapai USD 11,9 miliar, sementara bagian KKKS total mencapai USD 17,5 miliar yang terdiri dari *Net Contractor Share* sebesar USD 4,1 miliar dan *cost recovery* sebesar USD 13,4 miliar. Hal tersebut merupakan suatu anomali karena ditengah menurunnya produksi minyak pada waktu itu yang sangat tajam, penurunan *cost recovery* tidak proporsional. Tingginya *cost recovery* tersebut memunculkan berbagai pertanyaan terkait dengan peran SKK Migas selaku lembaga yang diberikan tugas dalam pengawasan dan pengendalian kegiatan hulu migas nasional, bahkan muncul adanya dugaan *mark-up* terhadap berbagai kegiatan yang dilakukan oleh para KKKS dalam proyek eksplorasi migas. Sehingga, hal tersebut memunculkan rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk pengembalian *cost recovery* oleh KKKS karena adanya ketidak sesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan hulu migas

nasional, seperti Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi. Dalam Undang - Undang tersebut secara jelas dinyatakan bahwa dalam pengelolaan hulu migas, kontrak kerja sama antara pemerintah dengan KKKS dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas harus menguntungkan negara, bukan merugikan apalagi membebani negara.

Adanya silang pendapat mengenai *cost recovery* ini dikarenakan membebani APBN. Para pelaku usaha menginginkan agar *cost recovery* tidak dimasukkan sebagai komponen dalam APBN. Hal itu bertujuan untuk menghindari adanya intervensi politik dan kriminalisasi terhadap kebijakan pembiayaan usaha hulu migas. Sementara itu, dikalangan masyarakat muncul pertanyaan tentang adanya keberagaman mengenai *cost recovery*, terutama keberagaman besaran biaya yang dikeluarkan oleh KKKS. Persoalan tersebut memunculkan dugaan terjadinya *mark-up* biaya dan pembagian “rente” kepada pihak-pihak tertentu.

Berdasarkan informasi yang disampaikan oleh SKK Migas, sepanjang tahun 2017 dilakukan berbagai penghematan yang bertujuan untuk mempertahankan keberlangsungan operasi hulu migas dalam menghadapi tantangan harga minyak dunia yang masih rendah. Langkah penghematan tersebut antara lain melalui strategi pengadaan bersama, optimalisasi pemanfaatan aset bersama yang utamanya diberlakukan terhadap para kontraktor KKS yang memiliki wilayah operasi berdekatan, melakukan negosiasi harga dengan penyedia barang/jasa, serta mengevaluasi kembali proyek-proyek yang keekonomiannya terpengaruh dengan harga minyak bumi.

Namun, negara sadar pengembalian biaya operasi jadi salah satu faktor pengurang penerimaan negara sehingga perlu dikendalikan dan diawasi. SKK Migas sebagai wakil negara dalam kontrak berperan dominan dalam pengendalian dan pengawasan tersebut. Layaknya organisasi modern, pengendalian dan pengawasan ini tidak semata-mata mengandalkan pengawasan fisik, tetapi lebih penting daripada itu ialah memastikan setiap proses bisnis memiliki pengendalian internal (*internal control*). Pengendalian internal itu harus ada di SKK Migas dan KKKS. Pada prinsipnya, SKK Migas melakukan pengendalian dan pengawasan dalam tiga tahapan, yaitu saat awal akan terjadinya biaya (*preaudit*), saat eksekusi

biaya dan pelaksanaan pekerjaan (*current audit*), dan setelah biaya terjadi dan pekerjaan selesai dilakukan (*postaudit*).

Preaudit dilakukan melalui pengawasan terhadap perencanaan yang dilakukan KKKS. Pengawasan perencanaan antara lain dilakukan melalui persetujuan rencana pengembangan lapangan atau *plan of development* (POD) yang mencerminkan rencana jangka panjang kontraktor KKS. Pengawasan juga dilakukan pada saat penyusunan program kerja dan anggaran tahunan dan juga ketika anggaran tersebut dilaksanakan dalam proyek-proyek. Pengawasan proyek itu dilakukan saat pertama kali KKKS menyampaikan rencana proyek eksplorasi yang mensyaratkan persetujuan SKK Migas.

Selanjutnya, *current audit* dilakukan melalui pengawasan atas mekanisme pengadaan dan pelaksanaan proyek. Pengawasan terhadap pengadaan dilakukan dengan menerapkan pedoman tata kerja yang menjadi acuan bagi KKKS dalam pengadaan barang dan jasa. Sementara itu, untuk proyek-proyek besar, pengawasan dilakukan unit khusus yang melakukan monitor dan pengawasan secara intensif.

Berikutnya adalah *postaudit* yang dilaksanakan dengan menggunakan prosedur *auditing* yang secara umum digunakan. Kontraktor KKS secara internal melakukan audit atas laporan keuangan mereka. Audit terhadap KKKS yang berkaitan dengan kepentingan pemerintah dilakukan SKK Migas, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Direktorat Jenderal Pajak.

Dengan adanya pengawasan dan pengendalian tersebut, seharusnya permainan dalam penentuan *cost recovery* tidak boleh terjadi. Namun, adanya fenomena dimana *cost recovery* dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya suatu permasalahan yang menarik untuk dikaji. Hal tersebut disadari, karena ketika *cost recovery* meningkat, bahkan membebani APBN, itu akan berdampak pada penerimaan negara (*government take*) dan juga pendapatan bersih KKKS (*net contractor share*).

Berdasarkan fenomena dan uraian di atas, maka terlihat adanya hubungan yang kuat antara *cost recovery* dengan *net contractor share* yang berdasarkan kontrak bagi hasil dan dengan *government take*. Untuk itu, peneliti tertarik

melakukan penelitian guna menguji hal tersebut dengan judul penelitian, “**Analisis Pengaruh *Cost Recovery* Terhadap *Net Contractor Share* dan *Government Take* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018**”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh *cost recovery* terhadap *net contractor share* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018?
2. Apakah terdapat pengaruh *cost recovery* terhadap *government take* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018?
3. Apakah terdapat pengaruh *net contractor share* terhadap *government take* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018?
4. Apakah terdapat pengaruh tidak langsung *cost recovery* terhadap *government take* melalui *net contractor share* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menguji pengaruh *cost recovery* terhadap *net contractor share* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018.
2. Untuk mengetahui dan menguji pengaruh *cost recovery* terhadap *government take* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018.
3. Untuk mengetahui dan menguji pengaruh *net contractor share* terhadap *government take* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018.
4. Untuk mengetahui dan menguji pengaruh tidak langsung *cost recovery* terhadap *government take* melalui *net contractor share* pada SKK MIGAS Periode 2008-2018.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Bagi ilmu pengetahuan

Memberikan kontribusi berupa pemahaman mengenai pengaruh *cost recovery* terhadap *government take* pada SKK MIGAS Periode 2008 - 2018.

2. Bagi regulator (SKK MIGAS)

Penelitian ini bermanfaat bagi Satuan Kerja Khusus Minyak Bumi dan Gas (SKK MIGAS) selaku badan yang dibentuk oleh pemerintah dalam membuat suatu regulasi yang dapat mengefisienkan *cost recovery*, mendorong KKKS melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi migas secara efisien dan menguntungkan bagi perusahaan. Kemudian SKK MIGAS juga dapat mendorong terjadinya peningkatan *government take* melalui pelaksanaan kegiatan pengelolaan industri pertambangan migas yang efektif, efisien, dan akuntabel.

3. Bagi Kontraktor KKS

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk terus menemukan cadangan migas baru dan melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi secara efektif dan efisien melalui penekanan terhadap *cost recovery*, sehingga *net contractor share* menjadi meningkat.

4. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menjadi salah satu sumbangsih penambahan khasanah keilmuan baru dalam bidang keilmuan akuntansi, khususnya akuntansi dalam bidang pertambangan migas yang berbeda dengan sistem akuntansi lainnya. Selain itu, menjadi motivator untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan menggunakan pendekatan penelitian yang berbeda serta cakupan variabel yang lebih luas, sehingga akan diperoleh hasil penelitian yang lebih komprehensif dan lengkap.