

Kebijakan BMN Hulu Minyak dan Gas Bumi yang Adaptif dalam Mendukung Target Lifting untuk Ketahanan Energi Nasional

Sumartono

Universitas Borobudur, Jl. Raya Kalimalang No. 1 Jakarta Timur
martonotax1@gmail.com

Abstract

The Indonesian government continues to set oil and gas lifting targets every year. This is done to encourage the upstream oil and gas industry to increase lifting to meet national energy needs and optimize state revenue. However, these targets are often not achieved due to the low level of oil and gas exploration activities in Indonesia. Efforts to improve the business climate for upstream oil and gas activities are always carried out in various sectors, one of which is the management of goods and equipment for upstream oil and gas business activities. These goods and equipment are designated as State-Owned Assets (BMN) managed by the Indonesian government c.q. Ministry of Finance. In this regard, in order to encourage investment interest among investors in the upstream oil and gas sector and to pay attention to the mandate of Law 22 of 2001, it is necessary to carry out good management of upstream oil and gas assets so that it can assist Production Sharing Contractors (KKKS) in managing and providing assets needed in upstream oil and gas business activities. Good management of upstream oil and gas BMN can be carried out through adaptive policies so that it can meet every need and problem faced by KKKS, SKK Migas, and the Indonesian government. This adaptive policy will support the resolution of problems that have not been accommodated in normative regulations so that each legal subject can ensure the completion of its responsibilities in accordance with the provisions of laws and regulations.

Keywords: Management, State Property, Upstream, Oil and Gas

Abstrak

Pemerintah RI terus menetapkan target *lifting* migas setiap tahun. Hal ini dilakukan guna mendorong industri hulu migas dalam meningkatkan *lifting* guna pemenuhan kebutuhan energi nasional dan optimalisasi penerimaan negara. Namun, target tersebut masih sering belum tercapai karena masih rendahnya kegiatan eksplorasi migas di Indonesia. Upaya untuk meningkatkan iklim usaha kegiatan hulu migas selalu dilakukan di berbagai sektor salah satunya pengelolaan barang dan peralatan kegiatan usaha hulu migas. Barang dan peralatan tersebut ditetapkan menjadi BMN yang dikelola oleh Pemerintah RI c.q. Kementerian Keuangan. Sehubungan dengan hal tersebut, guna mendorong minat investasi kepada para investor pada sektor hulu migas serta memperhatikan mandat UU 22 Tahun 2001, perlu dilakukan pengelolaan aset hulu migas yang baik sehingga dapat membantu KKKS dalam pengelolaan dan penyediaan aset yang dibutuhkan dalam kegiatan usaha hulu migas. Pengelolaan BMN hulu migas yang baik dapat dilakukan melalui kebijakan yang adaptif sehingga dapat memenuhi setiap kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh KKKS, SKK Migas, dan Pemerintah RI. Kebijakan yang adaptif ini akan mendukung penyelesaian permasalahan yang belum diakomodir pada peraturan normatif sehingga setiap subjek hukum dapat memastikan penyelesaian tanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Pengelolaan, Barang Milik Negara, Hulu, Minyak dan Gas Bumi

Copyright (c) 2025 Sumartono

✉ Corresponding author: Sumartono

Email Address: martonotax1@gmail.com (Jl. Raya Kalimalang No. 1 Jakarta Timur)

Received 19 December 2024, Accepted 26 December 2024, Published 04 January 2025

PENDAHULUAN

Kebutuhan pada sumber energi semakin meningkat seiring dengan penambahan jumlah penduduk dan perkembangan teknologi. Eksploitasi yang masif terhadap sumber energi khususnya yang berasal dari fosil mengakibatkan cadangan terbukti semakin berkurang apabila tidak diikuti oleh penelitian yang berkelanjutan. Ada berbagai jenis sumber energi yang berasal dari fosil yang

digunakan oleh masyarakat dan industri dalam kegiatannya. Terdapat tiga jenis bahan bakar fosil yang sangat sering digunakan, yaitu: batu bara, minyak, dan gas bumi. Seperti diketahui, bahan bakar fosil merupakan jenis bahan bakar yang tak terbarukan sehingga ketersediaan atas bahan bakar ini akan terus menerus berkurang bahkan habis bila tidak dikelola dengan baik.

Indonesia sampai saat ini masih menggunakan batu bara sebagai bahan bakar utama dalam pembangkitan energi khususnya listrik. Peran batu bara dalam bauran pembangkitan energi listrik mencapai 54,69% sedangkan minyak dan gas bumi hanya sekitar 30,61%. Namun, di sisi lain minyak dan gas bumi menjadi sumber energi utama dalam alat transportasi yang digunakan oleh masyarakat Indonesia saat ini. Ditengah masa transisi kepada penggunaan Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Baterai (KBLBB), kendaraan berbahan bakar minyak masih menjadi pemegang pasar alat transportasi di Indonesia. Pada sektor lainnya, minyak dan gas bumi juga berperan sebagai bahan baku industri seperti industri petrokimia, plastik, dan farmasi.

Memperhatikan kebutuhan yang besar dan mempertimbangkan peta cadangan migas di Indonesia, kita perlu mengoptimalkan lifting migas yang terealisasi. Pemerintah RI menetapkan target lifting minyak bumi sebesar 635 ribu barel per hari (BOPD) dan lifting gas bumi sebesar 5,301 juta standar kaki kubik per hari (MMSCFD) pada target APBN 2024. Namun, sampai dengan Semester I TA 2024, SKK Migas mencatat realisasi lifting minyak bumi hanya mencapai 5,785 MMSCFD. Upaya dalam meningkatkan lifting migas ini dapat dilakukan melalui berbagai upaya teknis seperti pengeboran sumur pengembangan secara masif, melakukan *workover*, *infill drilling*, optimalisasi penerapan teknologi *Enhanced Oil Recovery* (EOR), dan tentunya deregulasi untuk dapat meningkatkan iklim investasi industri hulu minyak dan gas bumi.

Regulasi pada industri hulu migas sangat kompleks mulai dari ketentuan mengenai pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, penerimaan negara baik perpajakan maupun penerimaan negara bukan pajak, dan aturan terkait barang dan peralatan yang digunakan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Barang dan peralatan yang digunakan oleh Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi merupakan kekayaan negara dimiliki oleh negara yang disebut dengan barang milik negara (BMN) hulu migas. Pengelolaan yang efektif dan efisien atas BMN hulu migas ini sangat berpengaruh pada keekonomian suatu wilayah kerja karena menyangkut biaya pengadaan, pengelolaan, hingga penghapusan BMN.

Pada Laporan Keuangan Pemerintah pusat (LKPP) TA 2023 *audited*, total BMN hulu migas adalah sebesar Rp630.363.162.952.610 yang dicatatkan pada Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara-Transaksi Khusus (BA 999.99). Jumlah aset yang sangat besar ini memiliki dampak yang cukup besar terhadap keekonomian wilayah kerja dan keuangan negara. Oleh sebab itu, perlu pengaturan terhadap pelaksanaan pengelolaan atas BMN hulu migas dimaksud guna mendukung peningkatan realisasi *lifting* migas Indonesia dan menjaga pembebanan keuangan negara. BMN hulu migas sebagai sarana pendukung utama dalam pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas sangat berpengaruh terhadap realisasi *lifting* migas Indonesia. Peningkatan kebutuhan sarana pendukung

tersebut terjadi selaras dengan adanya peningkatan kegiatan usaha hulu migas seperti perluasan wilayah eksplorasi dan eksploitasi yang mengakibatkan adanya penambahan jumlah sumur dan pipa transmisi yang dibutuhkan dalam menyalurkan minyak dan gas bumi hasil eksploitasi.

Pelaksanaan pengelolaan BMN hulu migas tersebut diatur oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan nomor 140/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan BMN hulu migas. Kebijakan ini mengatur pengelolaan BMN dengan sangat detil mulai dari perencanaan hingga penghapusan BMN. Kebijakan yang detil ini perlu diikuti oleh kesiapan para subjek pengelola BMN dalam implementasinya. Hal-hal yang bersifat normatif sebagaimana diatur pada peraturan menteri dimaksud sering mengalami benturan dalam implementasinya sehingga dibutuhkan peraturan yang lebih adaptif terhadap kondisi riil yang dialami oleh kontraktor, Kuasa Pengguna Barang (KPB), Pengguna Barang (PB), dan Pengelola Barang.

Kebijakan yang adaptif dapat memberikan dukungan terhadap pencapaian target *lifting* migas melalui percepatan pemenuhan kebutuhan barang dan peralatan melalui optimalisasi transfer aset antar KKKS, percepatan penyelesaian kewajiban KKKS dalam pengelolaan BMN, dan optimalisasi penerimaan negara melalui pemanfaatan BMN. Dengan tetap memperhatikan akuntabilitas keuangan negara, kebijakan yang adaptif dipandang masih memiliki ruang dalam kebijakan pengelolaan BMN hulu migas melalui perbaikan aturan teknis dalam pengelolaan BMN hulu migas.

Jumlah BMN hulu migas memiliki nilai yang sangat besar sehingga dapat memberikan pengaruh signifikan pada neraca APBN Indonesia. Pengaruh tersebut dapat berupa peningkatan beban belanja aset kegiatan usaha hulu migas yang disebabkan karena kegagalan pengelolaan rantai pasok aset yang baik maupun berupa kerugian akibat hilangnya aset tersebut. Guna mencapai pengelolaan aset yang baik diperlukan kebijakan sebagai dasar hukum yang adaptif. Melalui perbaikan kebijakan diharapkan kegiatan usaha hulu migas di Indonesia menjadi lebih atraktif dan berdampak pada realisasi *lifting* migas Indonesia yang berkontribusi pada pemenuhan kebutuhan energi domestik sehingga tercapainya ketahanan energi, optimalisasi penerimaan negara, dan peningkatan skala industri hulu migas di Indonesia. Oleh sebab itu, pokok permasalahan dalam pengelolaan BMN hulu migas ini adalah apakah kebijakan yang dapat meningkatkan peran BMN hulu migas dalam mendorong pencapaian target *lifting* nasional?.

METODE

Penelitian ini dilakukan melalui studi peraturan dengan metode kualitatif deskriptif untuk mengetahui filosofi dan dasar pengakuan dan pencatatan BMN Hulu Migas

HASIL DAN DISKUSI

Kebijakan pengelolaan BMN hulu migas sebagaimana diatur pada PMK 120 Tahun 2020 tersebut mendorong perbaikan yang masif dalam pengelolaan BMN. Namun, kebijakan tersebut bersifat sangat normatif dan ketat sehingga ruang terhadap penyelesaian masalah pada kondisi riil

sulit untuk dilaksanakan karena belum diakomodir pada ketentuan tersebut. PMK 140 Tahun 2020 juga tidak mengakomodir terkait kebijakan yang dapat dilaksanakan apabila terdapat kondisi yang bertentangan dengan kondisi yang diharapkan sehingga sering kali pelaksanaan pengelolaan BMN hulu migas mencapai titik deadlock.

Sebagai contoh, PMK 140 Tahun 2020 mengatur hingga jangka waktu tindak lanjut usulan pemindahtanganan yaitu selama 10 hari kerja. Pengaturan yang ketat ini kemudian mengikat subjek pengelola BMN hulu migas untuk dapat melaksanakan tindak lanjut pada periode tersebut. Sementara itu, pada kondisi riil terdapat berbagai situasi yang mengakibatkan subjek pengelola BMN tidak dapat melaksanakan tindak lanjut atas usulan tersebut. Pengaturan yang sangat ketat ini tidak memberikan ruang untuk kondisi-kondisi khusus dimana subjek pengelola BMN tidak dapat menindaklanjuti usulan tersebut pada periode yang ditentukan. Sehubungan dengan hal tersebut, setiap permasalahan akan disampaikan kepada Pengelola Barang untuk mendapatkan kebijakan maupun diskresi. Namun, Pengelola Barang juga kerap kali sulit untuk memberikan kebijakan diluar ketentuan dan/atau diskresi pada setiap permasalahan karena kekhawatiran terhadap masalah hukum dan akuntabilitas pelaksanaan pengelolaan BMN.

Memperhatikan kondisi tersebut, Kementerian ESDM selaku Pengguna Barang juga dituntut untuk terus berinovasi sesuai dengan kewenangannya untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Pengguna Barang sesuai kewenangannya dapat merumuskan kebijakan atas BMN hulu migas yang berada pada Pengguna Barang dan/atau KKKS. Sebagai contoh, Kementerian ESDM mengalami masalah dalam pelaksanaan penyerahan BMN eks KKKS terminasi kepada Pemerintah dimana Pengguna Barang tidak memiliki kemampuan khususnya dari sisi finansial untuk melaksanakan pengamanan dan pemeliharaan BMN pasca penyerahan kepada Pengguna Barang. Atas permasalahan ini akhirnya menimbulkan banyak KKKS yang belum dapat menyerahkan BMN hulu migas kepada Pemerintah sehingga tidak ada kepastian bagi mereka dalam menyelesaikan kewajibannya di Indonesia.

Atas kondisi ini kemudian menjadi temuan BPK RI pada LK BUN transaksi khusus dengan rekomendasi agar Direktur Jenderal Kekayaan Negara proaktif untuk berkoordinasi dengan Sekretaris Jenderal Kementerian ESDM atas percepatan penyerahan BMN hulu migas eks terminasi kepada Pemerintah. Menindaklanjuti hal tersebut, perlu inovasi melalui kebijakan yang adaptif untuk mengatasi deadlock yang dialami. Hal tersebut dilakukan dengan pemberian insentif berupa kemudahan pelaksanaan penyerahan kepada Pemerintah untuk mendorong KKKS terminasi dapat segera melaksanakan kewajibannya. Hal tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan Menteri ESDM tentang petunjuk teknis penyerahan BMN kepada Pemerintah.

Implementasi kebijakan yang adaptif ini sangat penting guna menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi. Penetapan kebijakan berupa peraturan yang terlalu ketat atau normatif berpotensi mencegah penyelesaian permasalahan. Sehubungan dengan hal tersebut perlu penyesuaian kebijakan pada pengelolaan BMN hulu migas saat ini dengan mengakomodir kondisi

riil yang pernah terjadi di lapangan. Dengan penyusunan kebijakan yang didasarkan pada kebutuhan industri dengan tetap memperhatikan keadilan dan penegakan hukum, diharapkan pelaksanaan pengelolaan BMN hulu migas dapat berjalan dengan prinsip efektif dan efisien sehingga mendorong KKKS untuk dapat meningkatkan jumlah produksi untuk mencapai ketahanan energi nasional.

Dalam analisa, ditemukan bahwa terdapat permasalahan dalam pelaksanaan penatausahaan BMN hulu migas. Berbeda dengan BMN pada Kementerian/Lembaga (K/L), pelaksanaan penatausahaan BMN hulu migas masih dilakukan secara manual. Penatausahaan secara manual ditengah besarnya nilai BMN yang dikelola sangat berpotensi terhadap adanya kesalahan pencatatan baik kesalahan sistem manual yang dibuat maupun kesalahan manusia yang mengolah data tersebut. Penatausahaan BMN K/L saat ini sudah dilaksanakan melalui sistem yang terintegrasi melalui aplikasi Sistem Akuntansi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI). Perkembangan yang pesat pada pengelolaan BMN K/L dicapai melalui perjalanan panjang dalam reformasi keuangan negara. BMN hulu migas perlu untuk memulai reformasi dalam penatausahaan yang dimulai oleh Pengelola Barang untuk implementasi sistem terintegrasi dalam penatausahaan BMN hulu migas.

Dengan penerapan penatausahaan BMN hulu migas yang terintegrasi, transparansi pelaksanaan pengelolaan BMN dapat diraih sehingga tujuan pelayanan pemerintah dapat terlaksana dengan baik. Selain itu, melalui digitalisasi ini diharapkan kualitas pelaporan BMN dan keuangan pada sektor hulu migas dapat menjadi lebih akuntabel. Melalui digitalisasi, subjek pengelola BMN hulu migas juga dapat melaksanakan inventarisasi BMN hulu migas secara digital seperti pada BMN K/L. Inventarisasi BMN secara digital ini membantu Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif dan lengkap terkait kondisi dan lokasi BMN hulu migas. Melalui pemenuhan informasi ini, diharapkan optimalisasi BMN dapat diraih dan pelaksanaan implementasi kebijakan terkait penggunaan BMN oleh kontraktor lain dapat lebih mudah untuk dilaksanakan.

Berdasarkan analisa atas pengelolaan BMN hulu migas, didapati bahwa sampai saat ini, pemegang kewenangan dalam pemberian persetujuan pengelolaan BMN masih terpusat pada Direktorat PKN. Dengan kewenangan yang masih terpusat ini mengakibatkan proses pemberian persetujuan membutuhkan waktu yang lebih lama. Deregulasi melalui penyederhanaan proses administrasi ini dianggap dapat mempercepat pelaksanaan pengelolaan BMN sehingga tujuan pengelolaan BMN dapat lebih mudah untuk tercapai. Penyederhanaan proses administrasi tersebut dapat dilakukan dengan perumusan kebijakan pendelegasian kewenangan persetujuan pengelolaan BMN hulu migas oleh kantor vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara baik kantor wilayah maupun Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

KESIMPULAN

Pelaksanaan pengelolaan BMN hulu migas merupakan mandat dari UU 22 Tahun 2001 dimana Pemerintah wajib melakukan pembinaan atasnya. Sehubungan dengan mandat tersebut,

Menteri Keuangan yang mempunyai tugas dan fungsi dalam perumusan kebijakan pengelolaan BMN menerbitkan PMK 140 Tahun 2020 tentang Pengelolaan BMN hulu migas. Ketentuan terkait pengelolaan BMN hulu migas pada PMK tersebut diatur secara rinci dan detil dengan mengacu pada asas-asas pengelolaan BMN pada umumnya. Pengaturan yang rinci dan detil tersebut kemudian sering mengikat para subjek pengelola BMN dalam berbagai kasus yang tidak normal. Akibatnya, terdapat pelaksanaan pengelolaan BMN yang terhenti tanpa adanya. Permasalahan tersebut kemudian sampai pada temuan hasil pemeriksaan baik oleh auditor internal maupun eksternal.

Memperhatikan kendala tersebut, dipandang perlu adanya implementasi kebijakan yang adaptif untuk mendukung penyelesaian permasalahan yang belum diakomodir pada peraturan normatif. Melalui kebijakan adaptif ini, para subjek pengelola BMN termasuk KKKS mendapatkan kepastian penyelesaian tanggung jawabnya. Pada sisi Pemerintah, pelaksanaan pengelolaan BMN hulu migas yang adaptif dapat mengoptimalkan penerimaan negara, pemenuhan kebutuhan terhadap aset oleh Pemerintah (misal: gedung dan bangunan), dan lain-lain. Salah satu bentuk kebijakan adaptif yang sudah diimplementasikan adalah penetapan Keputusan Menteri ESDM tentang petunjuk teknis penyerahan BMN kepada Pemerintah. Melalui kebijakan ini, setiap subjek pengelola BMN diberikan insentif sehingga setiap pihak berupaya dalam penyelesaian masalah yang ada terkait penyerahan kepada Pemerintah.

Berdasarkan observasi dan analisa yang dilakukan, saran yang dapat diberikan meliputi:

1. Melaksanakan percepatan dalam implementasi penatausahaan BMN secara terintegrasi melalui koordinasi secara aktif antara Kemenkeu, Kementerian ESDM, dan SKK Migas;
2. Melakukan penyederhanaan proses administrasi melalui pemberian kewenangan kepada kantor vertikal DJKN dalam memberikan persetujuan pengelolaan BMN; dan
3. Memberikan insentif bagi subjek pengelola BMN dalam pelaksanaan penggunaan dan pengelolaan BMN melalui fleksibilitas alternatif pengelolaan.

REFERENSI

Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.01/2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1862) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229/PMK.01/2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.01/2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1745)

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.06/2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Hulu Minyak dan Gas Bumi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1111)

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara

- Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523)
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4435) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5047)
- Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2020 tentang Kementerian Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 98)
- Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 24) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 62)
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152)
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916)