



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI PASAL 33 UUD 1945
DALAM SEKTOR MINYAK BUMI PASCA REFORMASI:
ANALISIS *WELFARE STATE***

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar
Magister Sains (M.Si) Pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional**

ROZIQIN

NPM 1306433046

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
JAKARTA
JUNI 2015**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikuti maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Roziqin
NPM : 1306433046
Tanda Tangan :
Tanggal : 12 Juni 2015

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini, Dosen Pembimbing dari :

Nama : Roziqin

NPM : 1306433046

Judul Tesis : Implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam Sektor Minyak Bumi
Pasca Reformasi: Analisis *Welfare State*

menyatakan persetujuan untuk dilaksanakan Ujian Tesis oleh Tim Penguji pada Sidang Panitia Penguji Tesis Pengkajian Ketahanan Nasional Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Jakarta, 4 Juni 2015

Dosen Pembimbing,

Denik Iswardani Witarti, Ph.D

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Roziqin

NPM : 1306433046

Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional

Judul Tesis : Implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam Sektor Minyak Bumi
Pasca Reformasi: Analisis *Welfare State*

Tesis berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Denik Iswardani Witarti, Ph.D. ()

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. Tb. Ronny Nitibaskara ()

Penguji : Dr. Endang Sugiharti ()

Penguji : Dr. Margaretha Hanita ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 12 Juni 2015

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan pemilik asmaul husna, yang sangat baik kepada penulis. Shalawat tidak henti-hentinya penulis sampaikan ke Rosulullah Muhammad SAW, nabi yang sangat penyantun kepada umatnya.

Pada kesempatan ini perkenalkan penulis untuk menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak berikut ini yang telah membantu penulis dalam menempuh pendidikan, dan akhirnya bisa menyelesaikan tesis ini. Semoga Allah membalas segala kebaikan mereka, dan melipatgandakan pahalanya, yaitu:

1. Kepala Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum BPK RI, Bapak Nizam Burhanuddin, S.H., M.H., yang telah memberi kesempatan kepada kami untuk menempuh pendidikan S2. Beliau bersama jajarannya, terus memberi dorongan semangat dan doa kepada penulis untuk segera menyelesaikan program S2 ini.
2. Ketua Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional (PKN), Bapak Prof. Dr. Tb. Ronny Nitibaskara, yang telah memimpin program studi ini dengan baik sehingga kami bisa mendapat pendidikan multi disiplin yang berkesan.
3. Sekretaris Program Studi PKN, Ibu Dr. Margaretha Hanita, S.H., M. Si dan sebelumnya Bapak Dr. Amirsyah Sahil yang telah sabar melayani para mahasiswa. Ibu Dr. Margaretha Hanita, S.H., M. Si juga telah berkenan menjadi penguji tesis ini dan memberikan masukan yang berarti.
4. Ibu Denik Iswardani Witarti, Ph.D yang telah sabar membimbing, memberi semangat dan banyak memberikan masukan dalam penulisan tesis ini di tengah kesibukan beliau sebagai Dekan Fisip di Universitas Budi Luhur.
5. Dr. Endang Sugiharti, sosok Ibu yang ingin anak didiknya maju, yang berkenan menjadi penguji tesis ini dan memberi masukan yang berharga bagi perbaikan tesis ini.
6. Kholid Syeirazi, M.Si., yang telah menginspirasi penulis untuk memilih tema tesis ini, dan sekaligus menjadi narasumber tesis ini.

7. Erwansyah Nasrul Fuad, S.ST., Ak. BAP., yang telah berkenan menjadi narasumber tesis.
8. Segenap pimpinan dan staf Lembaga Ketahanan Nasional yang telah memfasilitasi penulis untuk mendapatkan pendidikan multi disiplin mengenai ketahanan nasional.
9. Segenap pimpinan dan staf Biro Sumber Daya Manusia BPK RI yang telah memfasilitasi penulis untuk mendapatkan beasiswa ini.
10. Teman-teman *Lemhannas Inter University Network* (LIUN 2) tempat berbagi suka dan duka selama perkuliahan.
11. Semua dosen PKN yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah berkenan membagi ilmu dan membuka cakrawala penulis.
12. Para staf PKN yang banyak membantu kelancaran perkuliahan dari awal hingga akhir.
13. Keluarga besar tercinta, Makmi (Ibu), mertua, kakak, adik, ipar yang memberikan kasih sayang dan doa tulus sehingga penulis bisa menjalani hari-hari penulis dengan bahagia. Terkhusus untuk Bapak penulis Matlap, dan budhe Kadariyah yang telah berpulang ke rahmatullah, semoga Allah mengampuni dosa-dosa mereka.
14. Keluarga kecil penulis, Mama Fithrotul Fikriyah, dan putri tercinta Maryam Syarifatul Adni, yang mengisi hari-hari penulis penuh keceriaan. Mohon maaf bila penyelesaian pendidikan hingga tesis ini telah menyita waktu kebersamaan dengan penulis.
15. Segenap pihak yang tanpa mengurangi jasa-jasanya, tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Allah Maha Tahu, dan Allah pulalah yang akan membalas segala kebaikan.

Jakarta, 12 Juni 2015

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS

AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Roziqin
NPM : 1306433046
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional
Fakultas : Pascasarjana, Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusif Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah penulis yang berjudul :

“Implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam Sektor Minyak Bumi Pasca Reformasi: Analisis *Welfare State*”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 12 Juni 2015
Yang Menyatakan,

(Roziqin)

ABSTRAK

Nama : Roziqin
Program Studi : Pengkajian Ketahanan Nasional
Judul Tesis : Implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam Sektor Minyak Bumi
Pasca Reformasi: Analisis *Welfare State*

Kelahiran UU Migas dan perubahan Pasal 33 UUD 1945 penuh dengan perdebatan seputar peran negara dalam sektor perekonomian. Perdebatan ini tidak lepas dari perdebatan seputar signifikansi *welfare state* dalam bernegara, dan pada akhirnya berlanjut pada perdebatan mengenai bagaimana Hak Menguasai Negara (HMN) dalam sektor minyak bumi. Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang dipermasalahkan dari minyak bumi di Indonesia, menjelaskan kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia pasca reformasi, dan menganalisis implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi berdasarkan analisis *welfare state*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif dengan narasumber dari pengamat migas dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Hasil penelitian adalah Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Kebijakan sektor minyak bumi pasca reformasi banyak diwarnai liberalisasi karena adanya tekanan dari pihak asing sementara kebijakan energi nasional tidak dilaksanakan dengan konsisten. Indonesia sudah berusaha menerapkan sebagian Pasal 33 UUD 1945 di sektor minyak bumi dalam rangka mewujudkan konsep *welfare state*, yaitu adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya melaksanakan konsep *welfare state* dalam sektor minyak bumi sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

Kata kunci:

liberal, *welfare state*, minyak bumi, ketahanan energi, Pasal 33 UUD 1945.

ABSTRACT

Name : Roziqin
Study Program : National Resilience
Thesis Title : Implementation Article 33 of Constitution 1945 in Oil Sector
Post-Reform: Welfare State Analysis

The establishment of Law on oil and gas which came along with the the amendment of Article 33 on 1945 Constitution has sorrounded with debates about the state's role in economic sector. These debates related with the significance of welfare state in national development and still continues on State's Right in petroleum sector. This research aimed to analyze problematic factors of Indonesian oil, to describe management policies on oil sector post-reform, and to analyze implementation Article 33 of 1945 Constitution in Indonesian oil sector post-reform using Welfare State Analysis. This research uses qualitative and descriptive method that interviews oil-gas expert and also Audit Board of the Republic of Indonesia. This research finds that Indonesia has problems with energy security and oil management. The Indonesian policy on oil sector after reformation mostly uses liberalization paradigm because of foreign pressure while national energy policy hasn't been implemented consistently. Indonesia has been trying to implement part of Article 33 of 1945 Constitution in order to implement the welfare state concept, which are the efforts to make society prosperous. However, Indonesia hasn't implement democratic economy as the initial spirit of Article 33 of 1945 Constitution. Such condition mainly due to market economy spirit influence which shifted the economic democracy. To conclude, after reformation Indonesia hasn't fully implement welfare state concept in oil sector as stated in Aticle 33 of 1945 Constitution.

Keywords:

liberal, welfare state, oil, energy security, Article 33 of Constitution 1945.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN TESIS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR GRAFIK.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
Bab I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	8
1.3 Perumusan Masalah	8
1.4 Tujuan Penelitian	8
1.5 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
2.1 <i>State of The Arts and Novelty</i>	10
2.2 Teori dan Perdebatan <i>Welfare State</i>	14
2.3 Perdebatan <i>Welfare State</i>	18
2.4 Implementasi <i>Welfare State</i> di Beberapa Negara.....	29
BAB III METODE PENELITIAN	33
3.1 Desain Penelitian	33
3.2 Teknik Pengumpulan Data	33
3.3 Teknik Analisis Data.....	36
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	37
4.1 Permasalahan Minyak Bumi di Indonesia.....	37
4.2 Kebijakan Sektor Minyak Bumi di Indonesia	40
4.2.1 Masa Presiden Habibie	41
4.2.2 Masa Presiden Abdurrahman Wahid.....	43
4.2.3 Masa Presiden Megawati.....	47
4.2.4 Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	55
4.2.5 Masa Presiden Joko Widodo	68
4.3 Implementasi <i>Welfare State</i> dalam Sektor Minyak Bumi Indonesia.....	69
4.3.1 Perwujudan Negara Demokratis.....	71
4.3.2 Peran Aktif Negara.....	76
4.3.3 Usaha Mewujudkan Kemakmuran Rakyat.....	88

DAFTAR TABEL

Tabel 2	Ringkasan Penelitian Terdahulu.....	12
Tabel 4.1	Pembatasan Bidang Usaha di Sektor Minyak Bumi Tahun 2014	61
Tabel 4.2	Perkembangan Harga BBM pada Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.....	67
Tabel 4.3	Utang Instansi Pemerintah Terhadap Pertamina Per 31 Desember 2013.....	87

DAFTAR GAMBAR

Gambar Model Ideal Kebijakan Sektor Minyak Bumi 36

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	Tren Produksi dan Konsumsi Minyak Bumi di Indonesia 2003-2013	5
Grafik 4.1.	Target Bauran Energi Berdasar Perpres Nomor 5 Tahun 2006.....	63
Grafik 4.2.	Target Bauran Energi Berdasar PP Nomor 79 Tahun 201.....	68

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Transkrip Wawancara Erwansyah Nasrul Fuad 108
Lampiran 2 Transkrip Wawancara M. Kholid Syeirazi 115

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Isu mengenai minyak bumi selalu menarik dibicarakan. Dengan keberadaannya yang terbatas namun perannya belum tergantikan sebagai sumber energi utama saat ini, minyak bumi terus menjadi perhatian seluruh dunia. Tidak terkecuali Indonesia. Dilandasi semangat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, sejak kemerdekaan Indonesia bertekad menguasai sektor minyak bumi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penguasaan sektor minyak bumi menjadi kesadaran dunia setelah terjadi embargo minyak bumi terhadap Amerika Serikat dan sebagian negara Eropa oleh Arab Saudi tahun 1973, dan oleh Iran tahun 1979.¹ Krisis minyak bumi saat itu menimbulkan krisis keuangan di berbagai belahan dunia, terutama karena tingginya harga minyak di luar prediksi negara non produsen minyak. Kejadian tersebut menimbulkan kesadaran pentingnya ketahanan energi dalam menjaga kepentingan nasional suatu bangsa, dan tidak sekedar kekuatan militer.

Perkembangan lebih lanjut, dari sekedar ketahanan energi, penguasaan minyak bumi menjadi unsur geopolitik. Bahkan sekitar 90% permasalahan minyak bumi adalah permasalahan politik, sedangkan sisanya 10% terkait dengan minyak bumi nya sendiri.² Demi minyak bumi, beberapa negara terlibat dalam konflik. Hal ini tampak nyata saat terjadi perang Teluk tahun 1991 yang didorong oleh perebutan minyak bumi.

Perebutan minyak bumi juga terjadi di negara-negara besar seperti Amerika Serikat (AS), Inggris, Rusia, Jerman, Itali, Perancis, Tiongkok, Jepang, dan negara industri lainnya. Mereka bersikeras untuk menguasai *heartland* agar bisa mendapatkan minyak bumi dengan mudah. *Heartland* ini terdiri dari Asia Tengah dan Timur Tengah yang sangat kaya sumber energi sehingga diprediksi akan menjadi rebutan dari negara-negara dalam rangka mengamankan sumber

¹ Dirgo D Purbo, (2013, 7 November), "Geopolitik dan Energi Security Dalam Kepentingan Nasional Republik Indonesia Abad 21," *Focus Group Discussion (FGD) Badan Intelijen Negara-Dewan Analisis Strategis*, hal. 37.

² Connie Rahakundini Bakrie (2009), *Defending Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 73.

energi mereka. Bahkan kini negara berkembang pun ikut meramaikan persaingan dalam mendapatkan minyak bumi. Hal ini karena kebutuhan minyak bumi di negara berkembang terus meningkat. Total impor minyak Asia diprediksi akan naik dari 14 juta barel per hari menjadi 36 juta barel per hari pada tahun 2030.³

Dalam konteks Indonesia, permasalahan minyak bumi biasanya ramai dibicarakan saat terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Setiap terjadi kenaikan harga BBM kemunculannya selalu menjadi isu politis. Siapapun presiden yang berani menaikkan harga BBM, selalu menjadi sasaran politisasi masalah dengan ancaman presiden yang bersangkutan akan diturunkan oleh rakyat. Di era pemerintahan Soekarno kenaikan BBM terjadi sebanyak dua belas kali sementara pada zaman Soeharto delapan belas kali, Abdurrahman Wahid dua kali dan Megawati sebanyak dua kali kenaikan dan tujuh kali penyesuaian harga.⁴ Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sendiri telah menaikkan harga BBM sebanyak tiga kali.⁵ Terakhir, pemerintahan Presiden Joko Widodo meskipun belum sebulan menjabat langsung menaikkan harga BBM.

Di sisi lain, penurunan harga minyak bumi juga menjadi masalah bagi Indonesia. Ketika era 1970-an produksi minyak mentah Indonesia selalu di atas 1 juta barel per hari, bahkan pernah mencapai 1,6 juta barel per hari. Saat itu harga minyak sempat melonjak lima kali lipat dari USD 2,5 menjadi USD 12 per barel⁶, sehingga Indonesia mendapatkan dana besar yang digunakan untuk pembangunan di berbagai bidang. Namun jatuhnya harga minyak pada awal 1980-an sempat menyebabkan perekonomian Indonesia mengalami stagnasi. Pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya mencapai rata-rata di atas 7%, tiba-tiba justru menjadi hanya 1%.⁷ Hal ini menunjukkan betapa Indonesia sangat mengandalkan sektor minyak bumi untuk pembangunan, dan struktur Anggaran Pendapatan Belanja

³ Connie Rahakundini Bakrie (2009), *Defending Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 73

⁴ *Kompas Online*, 9 Juli 2008.

⁵ Lihat Nur Aisyah Kotarumalos (tanpa tahun), *Menuju Ketahanan Energi Indonesia: Belajar dari Negara Lain*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hal. 1.

⁶ Kholid Syeirazi, (2009), *Di Bawah Bendera Asing.: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hal 29 dan 58.

⁷ Wicaksono, (2000). *Liberalisasi Ekonomi IMF dan Kepentingan Nasional Indonesia 1997-1998 (Peran Organisasi Internasional di Dalam Suatu Negara)*, Tesis pada Program studi Ilmu Politik kekhususan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, hal 78.

Negara (APBN) selalu tergantung penerimaan minyak dan gas (migas) dan dipengaruhi subsidi BBM.

Permasalahan di sektor minyak bumi semakin mengemuka ketika pada tahun 2004 Indonesia telah menjadi *net importer of oil*. Indonesia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan minyak mentah domestik, apalagi memenuhi target kuota OPEC. Pada tahun 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya memutuskan bahwa Indonesia keluar dari *Organization of Petroleum Producing and Exporting Countries* (OPEC). Keputusan keluar dari OPEC menimbulkan sejumlah perdebatan di kalangan ahli di Indonesia. Namun Pemerintah tetap kepada keputusannya.

Keluarnya Indonesia dari OPEC semakin menyadarkan bahwa Indonesia kini bukan lagi eksportir minyak, bahkan telah menjadi importir minyak bumi. Isu ketahanan energi pun akhirnya semakin mengemuka. Sesungguhnya ketahanan energi telah menjadi isu sejak lama di Indonesia. Namun, sampai akhir 1990-an, isu ini tidak menjadi perhatian serius dari pengambil kebijakan. Perubahan terjadi ketika nilai tukar rupiah turun drastis pada tahun 1997-1998 akibat krisis ekonomi dan naiknya harga minyak mentah di awal tahun 2000-an, yang membuat Pemerintah sulit mengontrol harga BBM dan subsidiya.⁸

Kesulitan mengontrol penggunaan BBM karena energi yang digunakan di Indonesia sebagian besar berasal dari BBM. Penggunaan BBM meningkat pesat. Dalam 10 tahun terakhir, konsumsi BBM domestik menunjukkan kenaikan rata-rata sebesar 4,8% per tahun. Dengan meningkatnya jumlah penduduk dan membaiknya pertumbuhan ekonomi domestik, pertumbuhan konsumsi BBM akan terus mengalami kenaikan. Sektor transportasi masih merupakan pengguna terbanyak BBM domestik yaitu lebih dari 46%, disusul oleh sektor rumah tangga, pembangkit listrik dan sektor industri.⁹

Ketergantungan kepada BBM masih tinggi, lebih dari 60 persen dari konsumsi energi final. Pembangkitan tenaga listrik di beberapa lokasi tertentu masih mengandalkan BBM karena pada waktu yang lalu harga BBM masih relatif

⁸ Resosudarmo, Budy P dkk. "Energy Security in Indonesia," *Working Paper* 2010 (08), Australia: ANU College of Asia and the Pacific, hal. 3.

⁹ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, (2011), *Peluang Investasi, Sektor ESDM*, hal. 26.

murah (karena di subsidi), jauh dari sumber batubara, jaringan pipa gas bumi masih terbatas, lokasi potensi tenaga air yang jauh dari konsumen dan pengembangan panas bumi serta energi terbarukan lain yang relatif masih lebih mahal.¹⁰

Kini, konsumsi BBM diperkirakan sudah mencapai 1,6 juta barel per hari.¹¹ Di sisi lain, produksi minyak bumi Indonesia diperkirakan akan terus menurun. Untuk tahun 2014, produksi minyak bumi Indonesia hanya sebesar 852 ribu barel per hari dengan laju penurunan produksi mencapai 3,07%¹² seiring menipisnya cadangan minyak mentah Indonesia. Cadangan minyak diperkirakan menurun dari estimasi 4,3 miliar barel (bbl) pada awal 2004 menjadi 3,7 miliar bbl pada 2014.¹³ Hal ini patut disayangkan karena berbeda dengan cadangan minyak Indonesia yang terus menurun, cadangan minyak dunia justru terus mengalami peningkatan.¹⁴

Namun demikian, Pemerintah masih optimis bahwa potensi sumber daya migas nasional saat ini masih cukup besar, terakumulasi dalam 60 cekungan sedimen (basin) yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia. Dari 60 cekungan tersebut, 38 cekungan sudah dilakukan kegiatan eksplorasi dan sisanya sama sekali belum dilakukan eksplorasi. Dari cekungan yang telah dieksplorasi, 16 cekungan sudah memproduksi hidrokarbon, 9 cekungan belum diproduksi walaupun telah ditemukan kandungan hidrokarbon, sedangkan 15 cekungan sisanya belum ditemukan kandungan hidrokarbon. Kondisi di atas menunjukkan bahwa peluang kegiatan eksplorasi di Indonesia masih terbuka lebar, terutama dari 22 cekungan yang belum pernah dilakukan kegiatan eksplorasi dan sebagian besar berlokasi di laut dalam (*deep sea*) terutama di Indonesia bagian Timur.¹⁵

¹⁰ Kementerian Negara Riset dan Teknologi, (2006), *Buku Putih Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Bidang Sumber Energi Baru dan Terbarukan, untuk Mendukung Keamanan Ketersediaan Energi Tahun 2025*, Jakarta, hal. 3.

¹¹ *BP Statistical Review 2015*

¹² Laporan Tahunan SKK Migas 2014, hal. 15.

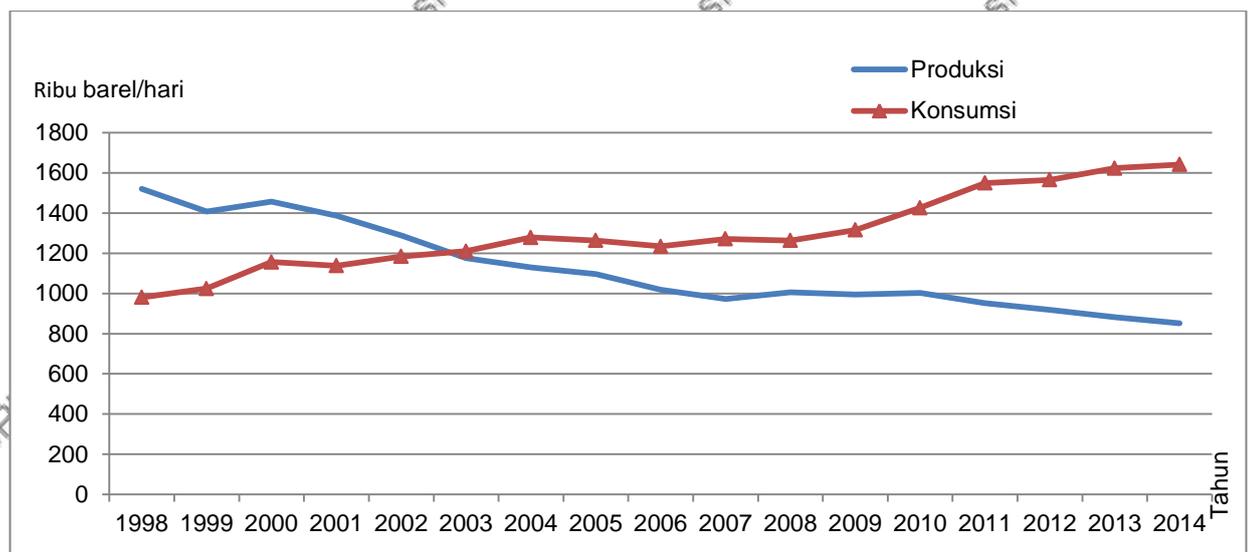
¹³ *BP Statistical Review 2015*

¹⁴ <http://www.reforminer.com/studies/1276-analisis-tren-industri-migas-global>, diakses 9 Januari 2014, pukul 00.05 WIB

¹⁵ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2011), *Peluang Investasi Sektor ESDM*, hal. 19.

Ironisnya, meski masih banyak cekungan minyak bumi, diperkirakan 4-5 tahun lagi tidak ada penambahan yang signifikan dalam jumlah produksi migas nasional. Teknologi EOR (*Enhanced Oil Recovery*) yang dipercaya dapat meningkatkan jumlah produksi minyak bumi, pun masih *pilot project* dan belum bisa diandalkan untuk meningkatkan produksi minyak bumi.¹⁶ Demikian pula kapasitas produksi kilang BBM dalam negeri tidak bertambah, sedangkan permintaan BBM di dalam negeri meningkat dengan cepat.¹⁷ Kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak dikhawatirkan akan semakin besar di Indonesia. Saat ini saja, kesenjangan produksi dan konsumsi minyak bumi sudah sangat besar. Tren produksi dan konsumsi minyak bumi di Indonesia dapat dilihat pada Grafik 1 berikut.

**Grafik 1. Tren Produksi dan Konsumsi Minyak Bumi di Indonesia
1998-2014**



Sumber: BP Statistical Review of World Energy 2014, Energy Academy, Herlo-Watt University, telah diolah kembali.

Dengan grafik tersebut terlihat bahwa produksi minyak terus mengalami penurunan sementara konsumsi minyak terus naik. Jika hal ini tidak diatasi, maka kesenjangan produksi dan konsumsi minyak bumi akan semakin membesar. Dengan tingkat produksi 852 ribu barel per hari dan konsumsi produksi sekitar 1,6 juta barel per

¹⁶ Pernyataan Susilo Siswoutomo, Komisaris PT Pertamina (Persero) dan mantan Wakil Menteri ESDM, <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20141130202720-85-14837/susilo-siswoutomo-birokrasi-75-persen-masalah-sektor-energi/>, diakses 8 Januari 2015, pukul 23:53.

¹⁷ *Ibid.*

hari, maka saat ini saja kekurangan minyak bumi per hari di Indonesia mencapai 789 ribu. Kekurangan tersebut sebenarnya lebih besar lagi karena produksi yang tercantum tersebut adalah produksi yang belum dibagi hasil antara bagian negara dan bagian kontraktor.

Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi minyak, maka impor minyak mentah dan BBM untuk Indonesia pun harus didatangkan dari 17 negara.¹⁸ Dengan kebutuhan BBM yang terus meningkat, saat ini Indonesia menjadi importir BBM terbesar kedua di dunia.¹⁹ Bahkan menurut Laporan Wood Mackenzie, Indonesia diperkirakan akan menjadi importir BBM terbesar di dunia pada 2018 dan penyumbang defisit BBM terbesar di Asia Pasifik. Pada 2019, selisih antara konsumsi dan produksi minyak diperkirakan akan mencapai 1 juta barel per hari sehingga impor minyak dipastikan bakal meningkat.²⁰ Kebutuhan impor minyak mentah ini diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang terus meningkat dan pertumbuhan ekonomi di dalam negeri yang diharapkan semakin membaik.

Di samping masalah produksi minyak yang terus berkurang, Pemerintah pusat juga mengalami masalah atas tuntutan dari daerah untuk Dana Bagi Hasil (DBH) minyak bumi yang lebih adil. Pemerintah Pusat dinilai tidak pernah adil dalam pembagian dana perimbangan dan DBH ke daerah penghasil migas, sehingga mereka merasa kekayaannya dirampok dan masyarakat tidak merasakan kekayaan yang dimiliki. Hal ini dapat dilihat dari persentase dana yang kembali ke daerah penghasil, tidak sebanding dengan dana yang diserahkan ke Pemerintah Pusat. Menurut mereka, prosentase penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dengan imbalan 84,5 persen untuk Pemerintah dan 15,5 persen untuk daerah tidak mencerminkan adanya penggunaan kekayaan alam yang dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Bahkan mereka berani melakukan uji materi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang mengatur dana bagi hasil minyak bumi ke Mahkamah Konstitusi (MK).²¹

¹⁸ Purbo, *op. cit.*, hal. 34.

¹⁹ <http://finance.detik.com/read/2015/05/22/135236/2922125/1034/ri-importir-bbm-terbesar-no-2-dunia> diakses 22 Mei 2015 pukul 21.00 WIB.

²⁰ <http://katadata.co.id/riset-analisis/2014/05/28/ancaman-krisis-minyak-bagi-pemerintah-baru>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.05.

²¹ Lihat misalnya berita Kaltim Merasa "Dirampok" Pusat, http://kaltimbkd.info/index.php?option=com_content&task=view&id=462&Itemid=105 Perwakilan Masyarakat Kaltim Uji UU Perimbangan <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e9eb6d1b44db/perwakilan-masyarakat-kaltim-uji-uu-perimbangan> DPD: Daerah Penghasil Migas Minta Penambahan DBH,

Berbagai masalah tersebut menunjukkan bahwa permasalahan sektor minyak bumi di Indonesia sudah serius. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana peran negara dalam mengurus sektor minyak bumi, termasuk peran Pertamina selaku *National Oil Company (NOC)*. Tertinggalnya Pertamina dari *Internal Oil Company (IOC)*, bahkan dari NOC seperti Petronas, perusahaan migas nasional milik Malaysia yang dulu pernah belajar dari Pertamina,²² menjadi sumber kritik dan aspirasi untuk menghilangkan monopoli Pertamina agar bisa bersaing dengan perusahaan lain.²³

Kritik terhadap monopoli Pertamina terutama datang pasca reformasi ketika semua orang bebas berpendapat. Pasca reformasi pula Indonesia banyak mendapat tekanan dari dunia internasional, terutama dari IMF dan Bank Dunia untuk mereformasi sektor minyak bumi. Pemerintah kemudian membuat UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas (UU Migas). Namun, sebagian kalangan menilai UU Migas yang baru tersebut dianggap sangat pro liberal. UU tersebut ditentang oleh beberapa elemen masyarakat. Berkali-kali UU Migas diuji di MK karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 33, dimana seharusnya sektor migas dikuasai oleh negara.

MK melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 4 Januari 2005 membatalkan ketentuan UU Migas yang menyerahkan harga minyak Indonesia ke mekanisme pasar.²⁴ MK juga mengeluarkan Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tanggal 5 November 2012, yang membubarkan Badan Pelaksana Migas (BP Migas) yang menangani pengelolaan migas di sektor hulu karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pengelolaan sektor hulu akhirnya diserahkan sementara ke Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (ESDM). Pemerintah kemudian membuat Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas (SKK Migas) yang menggantikan tugas Badan Pelaksana Migas (BP Migas). Saat sidang uji materi UU Migas di MK, campur tangan Pemerintah di sektor minyak bumi baik dalam regulasi maupun kelembagaan melalui NOC maupun sejumlah lembaga lain, pun akhirnya menjadi perdebatan, terutama ketika dikaitkan dengan peran Indonesia sebagai *welfare state*.

<http://jakarta.sorotnews.com/berita/view/dpd-daerah-penghasil-migas.2832.html> diakses pada 17 Maret 2015, pukul 8.12.

²² Donald I Hertizak, *Pertamina: Indonesia's State-Owned Oil Company*, Rice University, 2007, hal. 1

²³ Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 115.

²⁴ Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal.228.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan paparan sebelumnya, dapat diketahui bahwa dalam sektor minyak bumi, Indonesia memiliki masalah sebagai berikut.

- a. kesenjangan antara produksi minyak bumi sebesar 852 ribu barel per hari dengan konsumsi minyak bumi sebesar 1,6 juta barel per hari.
- b. kenaikan dan penurunan harga minyak bumi menimbulkan masalah di Indonesia.
- c. keputusan keluar dari OPEC diperdebatkan sejumlah kalangan.
- d. tuntutan dana bagi hasil sektor minyak bumi yang lebih adil, dan
- e. perdebatan seputar peran negara di sektor minyak bumi.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Faktor-faktor apa saja yang dipermasalahkan dari minyak bumi di Indonesia?
- b. Bagaimana kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia?
- c. Bagaimana implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi berdasarkan analisis *welfare state*?

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Menganalisis faktor-faktor yang dipermasalahkan dari minyak bumi di Indonesia.
- b. Menjelaskan kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia pasca reformasi.
- c. Menganalisis implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi berdasarkan analisis *welfare state*.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut.

- a. Secara akademis, sebagai bahan studi dan kajian strategis masalah minyak bumi dengan pendekatan ilmu ketahanan nasional yang sifatnya dinamis dan komprehensif.
- b. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi lembaga yang mengurus sektor minyak bumi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pengambilan kebijakan di sektor minyak bumi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. *State of The Arts and Novelty*

2.1.1. Penelitian Terdahulu (*State of The Arts*)

Penelitian mengenai *welfare state* dan kebijakan pengelolaan minyak bumi sudah pernah dilakukan sebelumnya oleh beberapa peneliti. Di antara penelitian tersebut, disajikan beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, antara lain sebagai berikut.

Muhammad Nurul Huda, pada tahun 2011 melakukan penelitian mengenai Penetrasi Kapitalisme dan Transformasi Sosial di Bojonegoro: Studi Kasus Proyek Migas Blok Cepu. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif. Dalam penelitiannya, Huda menemukan bahwa korporasi internasional, dalam hal ini ExxonMobil, menggunakan berbagai cara guna memuluskan kegiatan eskplorasi dan eksploitasi migas, mulai dari jalur bisnis, jalur diplomasi politik, hingga jalur organisasi masyarakat sipil. Kombinasi *agent-agent* ini telah membentuk suatu konfigurasi kekuatan global (*global forces*) yang spesifik terkait dengan bisnis di sektor pertambangan di Indonesia. Dalam penelitian ini, Huda hanya membahas dari sisi makro pengaruh kapitalisme terhadap pengambilan kebijakan di bidang migas, dan tidak membahas mengenai bagaimana ideologi kapitalisme masuk ke dalam UUD 1945 untuk kemudian diterapkan secara teknis operasional migas di Indonesia.

Ika Esti Kurniawati, pada tahun 2010 melakukan penelitian Mencari Bentuk Ideal Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia. Kurniawati menggunakan metode penelitian secara kualitatif. Menurutnya, pengaturan kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi saat ini telah mengakomodir amanat UUD 1945 dalam hal penguasaan negara serta memenuhi unsur yang ditentukan dalam UU Migas. Namun demikian, Kurniawati tidak membahas kekurangan dari implementasi kontrak bagi hasil migas selama ini, padahal kontrak semacam itu sudah dilakukan sejak lama, namun Indonesia tidak kunjung mempunyai kemandirian dalam bidang energi.

Selanjutnya, Diyan Wahyudi pada tahun 2010 melakukan penelitian Analisa Pengaruh Penanaman Modal Asing Langsung (FDI) Pada Kegiatan Hulu Minyak Bumi Terhadap Output Sektor Pertambangan dan Penggalian Regional Provinsi (2002-2008). Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif. Wahyudi menemukan bahwa FDI berpengaruh signifikan terhadap output sektor pertambangan dan penggalian regional provinsi. Kontribusi FDI masih relatif kecil namun sangat penting bagi kemajuan daerah. Selain FDI, tenaga kerja juga memberikan pengaruh yang signifikan terhadap output sektor pertambangan dan penggalian. Dalam penelitian ini, Wahyudi tidak menjelaskan bagaimana efek negatif investasi asing bagi sektor pertambangan Indonesia.

Marilang melakukan penelitian mengenai Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara atas Barang Tambang. Penelitian menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian adalah bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menurut Marilang memberi hak penguasaan kepada negara yang diwakili oleh Pemerintah untuk mengelola dan mengusahakan perekonomian nasional pada umumnya dan perekonomian sektor pertambangan pada khususnya. Hak penguasaan negara dimaksud dinormatifikasikan dalam bentuk: mengadakan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan pengelolaan serta pengawasan, khususnya terhadap barang-barang tambang yang ada di dalam wilayah hukum Republik Indonesia. Hak penguasaan negara terhadap barang-barang tambang harus diorientasikan demi sebesar-besarnya kemakmuran dan/atau kesejahteraan seluruh rakyat. Penelitian ini hanya berdasar pendekatan hukum, tidak menjelaskan tata kelola minyak bumi, dan tidak membahas perdebatan mengenai *welfare state*.

Mohammad Tavip, pada tahun 2013 melakukan penelitian tentang *The Dynamic Concept of Welfare State in Indonesian Constitution*. Tavip menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian ini *welfare state* di Indonesia menunjukkan kondisi dinamis, dan masih dalam taraf pencarian bentuk yang ideal. Kebijakan *welfare state* lebih tampak pada pemberian jaminan sosial, dan belum diterapkan di bidang ekonomi karena masuknya agenda globalisasi. Dalam penelitiannya, Tavip hanya membahas secara makro dinamika *welfare state*.

namun tidak membahas perdebatan dan implementasi *welfare state* di sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk di dalamnya migas.

Tabel 2. Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Metode	Hasil
1	Muhammad Nurul Huda	Penetrasi Kapitalisme dan Transformasi Sosial di Bojonegoro: Studi Kasus Proyek Migas Blok Cepu	Kualitatif	Korporasi menggunakan berbagai cara guna memuluskan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas, mulai dari jalur bisnis, jalur diplomasi politik, hingga jalur organisasi masyarakat sipil.
2	Ika Esti Kurniawati	Mencari Bentuk Ideal Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia	Kualitatif	pengaturan kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi saat ini telah mengakomodir amanat UUD 1945 dalam hal penguasaan negara serta memenuhi unsur yang ditentukan dalam UU Migas
3	Diyan Wahyudi	Analisa Pengaruh Penanaman Modal Asing Langsung (FDI) Pada Kegiatan Hulu Minyak Bumi Terhadap Output Sektor Pertambangan dan Penggalan Regional Provinsi (2002-2008)	kuantitatif panel	Kontribusi FDI terhadap output sektor pertambangan dan penggalan regional provinsi masih relatif kecil, namun sangat penting bagi kemajuan daerah
4	Marilang	Ideologi <i>Welfare State</i> Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas	kualitatif	Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberi hak penguasaan kepada negara untuk mengadakan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan

		Barang Tambang		pengelolaan serta pengawasan, khususnya terhadap barang-barang tambang yang ada di dalam wilayah hukum Republik Indonesia.
5	Mohammad Tavip	<i>The Dynamic Concept of Welfare State in Indonesian Constitution</i>	kualitatif dan deskriptif analitis	<i>welfare state</i> di Indonesia menunjukkan kondisi dinamis, dan masih dalam taraf pencarian bentuk yang ideal. Kebijakan <i>welfare state</i> lebih tampak pada pemberian jaminan sosial, dan belum diterapkan di bidang ekonomi karena masuknya agenda globalisasi

Sumber: Olahan peneliti, 2015

2.1.2. Keterbaruan Penelitian (*Novelty*)

Berdasarkan penelitian terdahulu, dapat diketahui bahwa secara umum tema dan pendekatan penelitian yang akan dilaksanakan dalam penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Namun memiliki beberapa perbedaan sebagai berikut.

- a. Penelitian ini membahas konsep *welfare state* beserta perdebatannya, dengan menghadirkan pandangan pihak yang pro dan kontra *welfare state*.
- b. Penelitian ini membahas implementasi *welfare state* di beberapa negara.
- c. Penelitian ini membahas secara komprehensif mengenai implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi berdasarkan analisis *welfare state*.
- d. Penelitian ini menggunakan pendekatan berbagai disiplin ilmu sekaligus mulai dari politik, hukum tata negara, ekonomi, kebijakan publik dan ketahanan nasional, dengan pendekatan dari aspek ideologi, geopolitik, konstitusionalisme, pemikiran ekonomi, ekonomi politik, kontrak bagi hasil, *good corporate governance* (GCG), dan ketahanan energi. Pendekatan multi disipliner ini menjadi ciri khas dari penelitian di Sekolah Pasca Sarjana Progam Studi Pengkajian Ketahanan Nasional.
- e. penelitian ini menggunakan rentang waktu tahun 1998-2014.

2.2. Teori dan Perdebatan *Welfare State*

2.2.1. Teori *Welfare State*

Gelombang globalisasi yang menyebar ke seluruh penjuru dunia, membawa serta ideologi liberalisme dan kapitalisme. Bila tinggal di kota besar, maka akan dengan mudah anda jumpai waralaba-waralaba terkenal di dunia. Hampir semua merek waralaba terkenal itu ada di Indonesia. Kita juga bisa berganti ganti nomor telepon seluler dari berbagai *provider*, yang dulunya sangat terbatas macamnya. Demikian pula kita punya banyak pilihan dari mana akan membeli BBM, yang dulu hanya terbatas dari PT Pertamina (Persero). Semua tidak lain karena pengaruh liberalisasi dan kapitalisme. Pasca liberalisasi, proteksionisme ekonomi diminimalisasi, atau bahkan dihilangkan sama sekali. Modal atau kapital yang dimiliki individu atau kelompok individu dalam korporasi menjadi unsur terpenting penggerak roda perekonomian, baik dalam dimensi nasional maupun internasional.

Praktik liberalisme dan kapitalisme rawan menciptakan kesenjangan masyarakat, karena kalangan eksklusif akan semakin kaya akibat adanya proteksi dari negara, sementara rakyat menjadi tidak berdaya dan hidup di bawah ambang batas (di bawah garis kemiskinan).²⁵ Hal ini terjadi karena rakyat tidak memiliki kapital yang cukup untuk mengubah nasibnya. Pekerjaannya sehari-hari hanya cukup menghasilkan uang untuk memenuhi kebutuhan hidup harian, dan tidak sempat memikirkan investasi. Berbeda halnya dengan orang kaya yang hanya dengan duduk di rumah, ia bisa menerima pemasukan dari perusahaan yang ia pimpin, serta dari deposito, saham, dan properti yang mereka miliki.

Pada negara yang berpaham liberalisme, kebebasan individu diakui, namun individu bertanggung jawab atas kesejahteraan pribadinya.²⁶ Pada negara yang berpaham liberalis dan kapitalis, negara semata-mata bertindak sebagai “penjaga malam” (*nachtwachterstaat*). Bagi sebagian kalangan, menyukai kondisi ini karena mereka menjadi bebas berkreasi tanpa banyak campur tangan negara

²⁵ Marilang, (2012, Juni) “Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang,” dalam *Jurnal Konstitusi*, 9 (2), Jakarta: Sekretariat Jenderal MK Republik Indonesia, hal 264.

²⁶ Ger McCoy & Rois’in Peddle, (2012), “Neoliberal policy and its influence on welfare ideology: A source of sosial injustice” dalam *Limerick Student Journal of Sociology*, University of Limerick Department of Sociology 3 (2): 61, <http://www.ul.ie/sociology/socheolas/vol3/2>

yang bersifat mengekang. Namun pada sisi lain, kondisi ini menciptakan kerawanan karena kelas bawah tidak mendapat perhatian yang cukup dari negara.

Pengalaman buruk yang ditunjukkan pada tipe negara negara “penjaga malam” memberi pencerahan kepada para pemikir dan konseptor kenegaraan untuk berusaha keras mencari konsep-konsep negara yang dianggapnya lebih sesuai dengan nilai-nilai dasar yang dikehendaki rakyatnya. Dari pencarian tersebut melahirkan dua ideologi; yakni sebagai berikut: Pertama, ideologi sosialis. Kaum sosialis memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan jalan sosialisasi masyarakat sepenuhnya. Kaum sosialis ini, utamanya yang beraliran sosialis ilmiah yang dipelopori Karl Marx secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisasi mutlak. Menurutnya, keburukan keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perseorangan atas alat-alat produksi dan bersamaan dengan itu diberikan kebebasan berusaha untuk mengejar keuntungan pribadi. Kedua, ideologi campuran. Ideologi ini berusaha mempertahankan tingkat kebebasan pada titik tertentu, namun membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (umum). Dalam perkembangannya, aliran ini memandang bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrument kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai dipandang sebagai *tool* pelayanan (*an agency of service*).²⁷ Dalam suasana alam pikiran semacam inilah timbul dan berkembang gejala “*welfare state*” sebagai jawaban para pemikir kenegaraan terhadap keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal dan negara sosialis.²⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, doktrin *welfare state* muncul pada abad ke-19.²⁹ Hal ini dimulai ketika Sir William Beveridge, seorang anggota parlemen Inggris, menyampaikan program sosial yakni: pemerataan pendapatan

²⁷ Marilang, (2010, 29 Juni) “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang”, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual*, Edisi Khusus, Makassar: Ikhtiar, hal. 11, sebagaimana dikutip oleh Marilang (2012), *op. cit.*

²⁸ W. Riawan Tjandra, (2008), *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hal. 23.

²⁹ Jimly Asshiddiqie (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, hal. 330.

masyarakat, kesejahteraan sosial sejak manusia lahir hingga meninggal dunia, lapangan kerja, pengawasan atas upah oleh Pemerintah, dan usaha dalam bidang pendidikan. Dalam Beveridge-report terkandung konsep-konsep bantuan sosial negara kesejahteraan, yang akhirnya meluas dan diterima banyak negara, termasuk Indonesia.³⁰

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem *welfare state* adalah T.H. Marshall. Marshall berargumen bahwa negara merupakan lembaga yang tepat untuk turut memperjuangkan kesejahteraan warga negaranya.³¹ Negara, dengan seperangkat aparat dan sumber daya yang dimiliki, memiliki kelebihan dibandingkan non-negara. Oleh karena itu, negara harus memanfaatkan potensinya yang dimilikinya untuk berperan aktif dalam pembangunan sosial ekonomi. Dalam hal ini, campur tangan aparat negara bisa digunakan untuk memulihkan ketidaksempurnaan pasar atau inefisiensi pasar. Negara c.q. Pemerintah dapat memberikan subsidi maupun membuat kebijakan yang tujuan akhirnya adalah memakmurkan rakyat.

Pendapat lain menyatakan, ide dasar *welfare state* beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham mempromosikan gagasan bahwa Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*.³² Dengan demikian, apabila golongan menengah ke atas, ataupun perusahaan yang sama-sama jumlahnya sedikit, dan mewakili sedikit kepentingan, terlibat konflik dengan rakyat yang mayoritas, maka sudah selayaknya Pemerintah berpihak kepada rakyat yang mayoritas. Tentu saja keberpihakan Pemerintah dilakukan bila rakyat mayoritas dalam posisi benar. Kenyataannya, saat negara (c.q. Pemerintah) dihadapkan dengan berbagai pihak yang terlibat konflik, negara seringkali melakukan pemihakan kepada pihak yang disukainya, bukan berdasarkan kepada kebenaran faktual. Ujung dari kebijakan ini bisa jadi justru akan merugikan rakyat mayoritas.

³⁰ Marilang, (2012), *op. cit.*, hal 268.

³¹ Edi Suharto, (2006, 25 Juli), *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?*, Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal. 5

³² Edi Suharto, (2006), *op. cit.*, hal. 4

Selanjutnya, menurut Siswono Yudo Husodo, *welfare state* dirintis oleh Prusia di bawah Otto von Bismarck sejak 1850-an. Mengutip Encyclopedia Americana disebutkan bahwa *welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*” (bentuk pemerintahan di mana negara dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warga negaranya).³³

Pada negara yang menerapkan konsep *welfare state*, peranan negara lebih luas dari pada sekedar sebagai “penjaga malam”. Negara, menurut Utrecht, bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan.³⁴ Menurut Espring-Andersen, *welfare state* mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.³⁵ Dalam paham *welfare state*, negara memiliki tanggung jawab sosial untuk mengurus nasib orang miskin. Oleh karena itu, negara dituntut lebih berperan aktif, termasuk dalam pembentukan lembaga yang mengurus kepentingan rakyat. Pemberian wewenang yang besar kepada negara sesuai dengan pendapat Friedmann, bahwa negara memiliki empat fungsi dalam bidang ekonomi, yaitu sebagai *provider* yang menjamin standar minimum kehidupan, sebagai regulator, entrepreneur (melakukan usaha ekonomi), dan sebagai *empire* (pengawas). Sementara itu, Ignacy Sachs menyatakan bahwa negara memiliki fungsi *entrepreneur*, membangun, dan mengatur.³⁶

Thoenes mendefinisikan *welfare state* sebagai

“a form of society characterised by a sistem of democratic government-sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective sosial care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist sistem of production”.³⁷

³³ Siswono Yudo Husodo, (2009), *Menuju Welfare State*, Jakarta: Baris Baru, hal. 65.

³⁴ Utrecht, E., *op. cit*

³⁵ Darmawan Tribowo dan Sugeng Bahagijo, (2006), *Mimpi Negara Kesejahteraan* (Jakarta:Pustaka LP3ES Indonesia, , hal. 9.

³⁶ Harjono, (2008), *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal, 157.

³⁷, Edi Suharto (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta, sebagaimana dikutip oleh Suharto (2006), *op. cit.*, hal. 4.

Sementara itu, menurut Gabriele Köhler, *welfare state* dapat didefinisikan sebagai

*guaranteeing universal access to sosial services, making provisions for access to employment and decent work, offering a set of sosial assistance and sosial security provisions, as well as overseeing regulatory systems to safeguard the environment.*³⁸

Hal ini sejalan dengan pendapat Lawrence M Friedman. Menurut Friedman, kesadaran *welfare state* berasal dari tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, komunikasi dan transportasi.³⁹ Luasnya ruang lingkup peran negara tersebut karena implementasi konsep *welfare state* bertujuan mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara dalam semua bidang, bukan hanya bidang tertentu.

Ramesh Mishra menyatakan *welfare state* adalah suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan dan pelayanan kesejahteraan sosial.⁴⁰ Penekanan Mishra dalam berbagai bidang tersebut, menunjukkan negara harus berperan aktif demi tercapainya kesejahteraan warga negaranya.

Selanjutnya, Vilhelm Aubert, menyatakan *welfare state* lebih dimaknai sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup (*basic needs*).⁴¹ Mengingat kebutuhan dasar hidup terus berkembang macam dan jenisnya, maka peran negara pun sudah semestinya berkembang. *Welfare state* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut.

2.2.2. Perdebatan *Welfare State*

Meski mendapat banyak sambutan positif, keberadaan *welfare state* bukannya tanpa kritik. Jimly Ashiddiqie, misalnya, menyatakan bahwa *welfare state* menjadikan negara mengintervensi urusan masyarakat secara luas, sehingga

³⁸ Gabriele Köhler, (2014), "Is There an Asian Welfare State Model?" Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, hal. 2.

³⁹ Djauhari, (2006, Maret) "Kajian Teori *Welfare State* dalam Perspektif Barat dan Islam," *Jurnal Hukum*, XVI (I), Fakultas Hukum Unissula, hal. 29.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, hal. 31.

menjadi *intervensionist-state*. Gelombang intervensi negara terus meningkat sampai pertengahan abad ke-20. Dalam bentuknya paling eksterm, banyak negara mengadopsi ideologi sosialisme yang ekstrem, yaitu komunisme. Komunisme membenarkan intervensi ekstrim negara terhadap kehidupan pribadi masyarakat dalam segala bidang, termasuk bidang politik, ekonomi, maupun sosial dan budaya. Kebijakan Pemerintah menjadi serba terpusat dan kaku, sementara kebebasan masyarakat menjadi terbatas.

Terbatasnya kebebasan masyarakat terutama karena semua urusan ditangani oleh birokrasi negara. Birokrasi *welfare state* pun pada akhirnya terus berkembang sehingga menjadi sangat besar, lambat dan tidak efisien.⁴² Permasalahan birokrasi demikian selain membebani masyarakat ternyata juga membebani Pemerintah. Dengan niat menyejahterakan warga negaranya, Pemerintah terpaksa mengeluarkan dana sangat besar untuk keperluan birokrasi. Pengeluaran Pemerintah ini terkadang tidak disesuaikan dengan kemampuan anggaran yang dimilikinya, sehingga pada akhirnya justru menimbulkan defisit besar-besaran seperti pada kasus Jerman.

Dengan kondisi tersebut, maka menurut Friedrich Hayek, mekanisme pasar lebih efisien dan mampu memberikan respons terhadap keadaan yang dialami oleh masyarakat luas dibandingkan dengan negara.⁴³ Mekanisme pasar semakin luas diterapkan di seluruh dunia, bahkan di negara yang dahulu menganut komunis. Bahkan di Republik Rakyat Tiongkok saat ini, kepemilikan negara terhadap aset produktif mengalami penurunan tajam menjadi kurang dari 30 persen. Kaum kapitalis pun telah diakui sebagai pilar ketiga mereka.⁴⁴

Gelombang kapitalisme dan liberalisme terus menyebar sehingga terlepas dari baik atau buruk, suka atau tidak suka, gejala ini harus dihadapi. Perkembangan tersebut semakin cepat karena didorong oleh masyarakat di seluruh dunia yang aspirasinya semakin tidak bisa diakomodasi oleh negara *intervensionis* model lama.

⁴² *Ibid.*, hal. 330.

⁴³ Rustam Ibrahim, (2007, 29 Juli), *Hubungan Demokrasi dan Bisnis Menurut Faham Neoliberal dan Demokrasi Sosial*, Jenepono: Makalah disusun sebagai pengantar untuk memulai pembahasan modul "Bisnis dan Demokrasi" dalam Sekolah Demokrasi yang diselenggarakan oleh Yayasan Melania, hal. 7.

⁴⁴ Faisal Basri dalam pengantar A. Effendy Choirie, (2003), *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta: LP3ES., hal. xiv.

Konsep negara *intervensionis*, baik *welfare state* maupun komunisme, pada mulanya merupakan reaksi terhadap kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme serta hasil dari usaha penyempurnaan terhadap peranan negara abad ke-19. Pasca keruntuhan komunisme dan berkembangnya ideologi liberalisme-kapitalisme dimana-mana, konsep *welfare state* pun mengalami perubahan.⁴⁵ Agar dapat mengikuti perkembangan zaman, *welfare state* dituntut untuk mengikuti perkembangan zaman agar lebih efisien.

Sebagai reaksi terhadap negara *intervensionis*, berkembang pemikiran di kalangan *The New Right*, bahwa intervensi negara dapat dikurangi melalui mekanisme masyarakat itu sendiri dengan perubahan sistem hak milik. Misalnya, prasarana lingkungan hidup seperti udara dipertegas statusnya sebagai milik umum (hak milik umum). Pemakai sarana lingkungan hidup itu, seperti pemilik kendaraan bermotor, pabrik, dan sebagainya dituntut untuk bertanggung jawab dalam menggunakan udara yang merupakan milik umum, tetapi digunakan untuk pribadi. Biaya sosial yang ditimbulkan, misalnya akibat pencemaran udara, dibebankan kepada pengguna hak milik publik tersebut, misalnya dengan mengenakan pajak polusi.⁴⁶

Aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan negara di semua bidang kehidupan pun terus menguat di sebagian negara. Dengan adanya tuntutan tersebut, maka negara modern sekarang seakan dituntut untuk berpaling kembali ke doktrin lama seperti dalam paham *nachwacterstaat* abad ke-18 dengan prinsip *the best government is the last government*. Namun demikian, negara modern sekarang tidak mungkin kembali ke masa lalu begitu saja. Dengan menghadapi kondisi saat ini, maka yang bisa dilakukan adalah dengan mereformasi kelembagaan dan birokrasi agar lebih efisien.⁴⁷

Pada abad modern dewasa ini, aktor kekuasaan yang berperan menentukan dalam perkembangan masyarakat, bukan lagi merupakan monopoli negara. Di samping negara, ada aktor lain yang juga berperan sama pentingnya, yaitu pasar (market) dan masyarakat warga (*civil society*). Adanya ketiga ranah tersebut

⁴⁵ Asshiddiqie, (1993), *op. cit.*, hal. 234.

⁴⁶ Asshiddiqie, (1993), *op. cit.*, hal. 234-235.

⁴⁷ Asshiddiqie, (2006), *op. cit.*, hal. 331-332.

mengharuskan adanya pembagian peran di antara ketiga, sehingga tidak semua hal dan urusan dapat dan harus dimonopoli oleh negara.⁴⁸

Kritik lain atas *welfare state* muncul dari *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD). Setelah sama-sama menghadapi tekanan fundamental karena faktor ekonomi global, ketidakpuasan warga negara, dan krisis fiskal, maka sebagian besar dari negara OECD sepakat melakukan tujuh agenda sebagai berikut.

- a. Unit-unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggungjawaban ke lapisan pemerintahan yang lebih rendah.
- b. Semua pemerintahan perlu mengadakan evaluasi kembali mengenai:
 - 1) apa yang harus dibiayai dan dilakukan sendiri oleh Pemerintah.
 - 2) Apa yang harus dibiayai oleh Pemerintah, namun tidak perlu dilakukan sendiri.
 - 3) Apa yang tidak perlu dibayai sekaligus tidak perlu dilakukan oleh Pemerintah.
- c. Semua Pemerintah perlu memperkecil unit-unit pelayanan umum, dan memprivatisasikan serta mengkorporatisasikan kegiatan yang sebelumnya ditangani Pemerintah.
- d. Semua pemerintahan dianjurkan untuk mengembangkan kebijakan yang berbiaya lebih murah, seperti kontrak *outsourcing*.
- e. Semua pemerintahan berorientasi kepada konsumen, termasuk dalam mengembangkan pelayanan umum dengan kualitas yang pasti.
- f. Melakukan *benchmarking* dan penilaian kinerja secara terukur.
- g. Melakukan penyederhanaan regulasi dan mengurangi biaya-biaya yang tidak efisien.⁴⁹

Keberadaan *welfare state* menurut Tom G. Palmer menyebabkan krisis keuangan yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi bergerak lamban, atau bahkan negatif di seluruh dunia, serta menyebabkan krisis utang sebagaimana yang terjadi di Eropa, AS, dan negara lain. Jaminan sosial yang didengungkan dalam

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, (2010, 14 Desember), *Konstitusi Sosial dan Ekonomi Serta Perspektif Mengenai Tanggungjawab Sosial Perusahaan*, Seminar Nasional Integrasi Program CSR dan Pengembangan Masyarakat, Jakarta.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, (2006), *op. cit.*, hal. 333-334.

negara *welfare state* menurut Palmer tidak lebih dari janji politik yang susah dipenuhi. Jaminan sosial tersebut berasal dari pajak, sehingga seolah mengambil pajak dari seseorang untuk diberikan kepada orang lain. Namun demikian, seiring berjalannya waktu, tidak ada yang mau beban pajaknya terus diperbesar, sehingga Pemerintah mengalami kesulitan dana. Program subsidi, pensiun, tunjangan kesehatan dan sederet jaminan sosial lainnya pada akhirnya menyebabkan Pemerintah mengalami krisis keuangan. Apalagi ditambah krisis pemilikan rumah yang menyebabkan kredit macet.⁵⁰

Pada akhirnya, berkembang aspirasi agar setiap orang bertanggung jawab terhadap masalah yang dihadapi sendiri, atau yang disebut sebagai *workfare* sebagai ganti *welfare*. Perkembangan ini bukan tidak mungkin akan menyebabkan terjadinya perubahan fungsi negara, sehingga menjadi seperti *private state*, yaitu negara yang mengalihkan sebagian besar kegiatan dan usaha yang dikuasai selama ini ke pihak swasta.⁵¹

Menurut Alavi dan Shanin, besarnya peranan negara dalam masyarakat menjadikan negara bertindak seperti kolonial. Negara kolonial memang ditata untuk menguasai masyarakat. Aparat-aparat represi negara dan tata hukum yang ada dibuat sedemikian rupa agar masyarakat dapat didominasi. Negara nasional yang datang kemudian mewarisi perangkat negara ini dan ada kecenderungan dalam elit nasional untuk menguasai negara dalam kerangka melanjutkan sistem pemerintahan yang memiliki karakter menguasai masyarakat (sipil).⁵²

Penguasaan oleh elit nasional yang demikian, menjadi penyimpangan dari tujuan semula yaitu untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Hal ini pula yang menjadi sumber kritik ekonom klasik atau penganut ekonomi liberal yang tidak menyukai campur tangan negara seperti pada masa merkantilis. Campur tangan negara pada masa merkantilis ternyata dimanfaatkan oleh pejabat untuk mendapatkan manfaat pribadi dan menguntungkan kelompok tertentu. Menyikapi

⁵⁰ Tom G. Palmer, (2012), *After the Welfare State*, Washington: Atlas Economic Research Foundation, hal. 1-11.

⁵¹ Asshiddiqie, (1993), *op. cit.*, hal. 238.

⁵² Alavi, Hamzah and T. Shanin (ed.). (1982) *Introduction to the Sociology of Developing Societies*, London, McMillan, sebagaimana dikutip oleh Siti Aminah, (2011), *Negara, Pasar, dan Masyarakat: Sebuah Studi Sosio-Ekonomi dan Budaya Pembangunan BRT-Transjakarta*, Disertasi pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok., hal. 24,

hal ini, maka penganut ekonomi liberal tidak mempercayai adanya niat baik negara, dan justru mengharapkan peran negara seminimal mungkin.

Marx, meskipun tidak menyukai ekonomi liberal, ternyata juga tidak menyukai peran negara yang terlalu dominan dalam perekonomian. Dalam pandangan Marxian, negara merupakan alat dari politik bekerjanya sistem kapitalisme yang memiliki sifat responsif terhadap perkembangan kekuatan ekonomi.⁵³ Negara dalam relasinya dengan pasar dipahami oleh Marx tidak jauh bedanya dengan pasar, yaitu sebagai instrumen kelas yang berkuasa untuk mengukuhkan dominasinya terhadap kelas yang tertindas (pekerja). Negara adalah organ bagi dominasi kelas atas kelas lainnya, yang memiliki tujuan untuk penciptaan keteraturan yang di dalamnya melegalisasi dan melanggengkan penindasan. Negara dan pasar sama-sama alat legitimasi para pemilik modal.

Besarnya peran negara dalam kehidupan masyarakat dikhawatirkan akan mengarah kepada negara totaliter. Berdasarkan pemikiran Carl Schmitt, perkembangan dari negara liberal menjadi negara totaliter dapat menempuh dua cara. *Pertama*, negara mencampuri seluruh aspek kehidupan sosial tanpa pandang bulu. Tipe ini dinamakan negara total dalam pengertian kuantitatif murni. *Kedua*, negara yang secara sistematis mengeksploitasi seluruh kemungkinan teknologi untuk memperkuat kekuasaan yang dimilikinya. Tipe ini disebut negara total dalam pengertian kualitatif.⁵⁴

Tipe negara totaliter bisa juga dipahami dari teori kontrak sosial menurut Thomas Hobbes. Setelah melakukan kontrak sosial, maka masyarakat harus tunduk pada perintah sang penguasa. Bagi Hobbes, keabsolutan penguasa untuk mengatur masyarakatnya dengan keras menjadi solusi atas stabilitas untuk menuju perdamaian. Keabsolutan penguasa demikian juga bisa ditujukan untuk hal-hal baik, yaitu mengatur perekonomian agar berjalan dengan adil sehingga mampu mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Di tengah maraknya kritik terhadap *welfare state*, pendukung *welfare state* juga masih banyak. Menurut Adipranata, negara tidak boleh membiarkan

⁵³ Aminah, *op cit.*, hal. 18.

⁵⁴ Aidul Fitriadi Azhari. (2005). *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi*, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 168-169.

perekonomian berjalan tanpa kendali. Negara harus diberi mandat untuk melakukan intervensi proaktif, sehingga tidak hanya menunggu dan hanya reaktif jika ada tanda perkembangan ekonomi yang didikte pasar dengan mengabaikan kepentingan umum. Negara harus bertindak jika ada kecenderungan pemusatan kesempatan dan kekayaan pada segelintir pihak.⁵⁵

Pemusatan kesempatan dan kekayaan demikian menjadi sumber kritik penganut sosialis. Marx misalnya mengejek penganut ekonomi liberal sebagai kaum kapitalis karena mengandalkan pemusatan kekayaan (kapital). Penganut ekonomi sosialis memandang tidak mungkin mekanisme pasar dapat berlaku sempurna dan menciptakan keseimbangan sendiri dengan adanya *the invisible hand*. Peran *the invisible hand* oleh Sri Edi Swasono malah dikritik akan menjadi *the dirty hand*. Bila hal itu terjadi, maka justru negara diharuskan campur tangan.

Menurut Swasono, campur tangan negara diperlukan dalam perencanaan ekonomi serta perencanaan sistem dan mekanisme operasional. Hal ini karena mekanisme pasar bebas tidak dengan sendirinya menjamin terbentuknya sistem ekonomi atau orde ekonomi yang dikehendaki. Campur tangan negara dapat mengatasi kebutuhan untuk perombakan kelembagaan ekonomi secara struktural, terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, dan bukan kebutuhan elitis yang dipacu oleh pasar dengan motif keuntungan sebagai lawan dari motif sosial.⁵⁶

Menurut Magnar dkk, dalam paham *welfare state*, turut campur/berperannya negara dalam aktivitas perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat. Peranan tersebut pada prinsipnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar dari masyarakat banyak (*basic needs*) seperti pendidikan, kesehatan dan barang publik lainnya (*public goods*) yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat.⁵⁷

Pentingnya peran negara dalam perekonomian sebenarnya sudah menjadi pemikiran sejak zaman pra klasik. Plato misalnya, berharap semua masyarakat tunduk di bawah perintah pemimpin yang adil (filusuf). Pemimpin akan berbuat sedemikian rupa untuk menyejahterakan rakyatnya. Pemimpin dan aparat

⁵⁵ Daniel Adipranata, (2012, 19 Juni), *Konstitusi dan Peluang Negara Kesejahteraan*, Kompas.

⁵⁶ Sri Edi Swasono, (1988, 13 Juli), *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hal. 26.

⁵⁷ Magnar dkk., *op. cit.*, hal. 113.

diharapkan Plato tidak memiliki kepentingan pribadi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Menurut Suharto, di negara-negara Barat, *welfare state* sering dipandang sebagai strategi ‘penawar racun’ kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Oleh karenanya, *welfare state* sering disebut sebagai bentuk dari *kapitalisme baik hati (compassionate capitalism)*.⁵⁸

Adanya istilah “kapitalisme baik hati” tidak lepas dari adanya sikap anti terhadap kapitalisme di sebagian kalangan. Penentang kapitalisme biasanya sekaligus penentang globalisasi, karena arus globalisasi diyakini menyuburkan kapitalisme. Mereka yang menentang hal-hal tersebut bukan semata dari kalangan marginal yang tidak sempat menikmati kekayaan, tetapi juga dari kalangan profesional dan intelektual yang melihat ada ketidakadilan dalam arus globalisasi dan perkembangan kapitalisme.

Perkembangan ekonomi global memiliki implikasi terhadap *welfare state*. Globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial. Dalam konteks globalisasi, neoliberalisme menjadi arus utama kebijakan politik dan ekonomi, menampakkan wajah organisasi kapitalistik yang mereduksi kekuatan masyarakat sipil melalui strategi dan teknologi kekuasaan, termasuk pendayagunaan hukum sebagai media kontrol.⁵⁹

Pendukung *welfare state* menyadari bahwa dengan berkembangnya globalisasi yang mengagungkan mekanisme ekonomi pasar, maka pelaksanaan *welfare state* atas nama konstitusi masih harus menghadapi “pengadilan” fiskal.⁶⁰ Segala program Pemerintah pada akhirnya sekedar ditimbang dari sisi anggaran, apakah baik atau buruk bagi pemasukan dan pengeluaran Pemerintah, dan memomorduakan kepentingan masyarakat. Alih-alih membantu masyarakat miskin untuk pemberian jaminan sosial, Pemerintah terkadang lebih memilih menanggung utang-utang pengusaha swasta besar, memotong pajak mereka, dan memberikan berbagai bantuan atas nama stimulus fiskal.

Dengan berkembangnya *welfare state*, maka penganut neoliberalisme menjadi khawatir anggaran negara akan keluar sangat besar untuk kepentingan

⁵⁸ Suharto (2005), *op. cit.*

⁵⁹ Edi Suharto, (2006), *op. cit.*, hal. 8

⁶⁰ Adipranata, *op. cit.*

filantropi sehingga dikhawatirkan negara melupakan kepentingan mereka. Kondisi demikian menjadikan *welfare state* berada pada sisi diametral dengan neoliberalisme. Pada *welfare state*, beban pembangunan *social order* dan *economic order* ada pada negara. Berbeda halnya dengan neoliberalisme, beban pembentukan tata sosial dan tata ekonomi diberikan pada mekanisme pasar.

Neoliberalisme sendiri merupakan penyempurnaan ideologi neoliberal, yang sedikit lunak terhadap peran negara. Namun demikian, neoliberal tetap mengusung agenda utama mereka, utamanya deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi yang mengharapkan peran negara minimal.

Akibat menguatnya ideologi neoliberal adalah munculnya kritik terhadap sistem *welfare state* yang dipandang tidak tepat lagi diterapkan sebagai pendekatan dalam pembangunan suatu negara. Bahkan, berkembang anggapan yang menyatakan bahwa *welfare state* telah mati (*welfare state has gone away and died*). Namun hal ini dibantah oleh Suharto, karena sistem ini masih berdiri kokoh di negara-negara Skandinavia, Eropa Barat, AS, Australia, Selandia Baru dan di banyak negara lainnya. Menurutnya, sistem *welfare state* memang sedang mengalami reformulasi dan penyesuaian sejalan dengan tuntutan perubahan, tetapi salah besar jika menganggap bahwa *welfare state* telah memenuhi akhir sejarahnya.⁶¹

Selain pendapat dua kubu yang bertentangan mengenai *welfare state* dan ideologi liberal-kapitalisme, terdapat pendapat yang mengkombinasikan keduanya. Misalnya pendapat T.H Marshall. Marshall melihat sistem *welfare state* sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi konsekuensi kapitalisme.⁶² Dengan argumentasi demikian, Marshall menekankan implementasi *welfare state* untuk kemakmuran rakyat, menjadi sesuatu yang seharusnya diterima masyarakat, dan bukan hanya karena belas kasihan negara terhadap masyarakat yang kurang beruntung.

⁶¹ Suharto, (2006), *op. cit.*, hal. 9.

⁶² Harris John (1999), "State Social Work and Sosial Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, Vol.29, No.6, hal. 915-937

Sementara itu, Ibrahim melihat bahwa *welfare state* merupakan reformasi terhadap kapitalisme untuk menghilangkan ketidakadilan yang ditimbulkannya dan berupaya mewujudkan sosialisme melalui cara-cara demokratis dan evolusi. Oleh karena itu, menurutnya *welfare state* berbeda dengan sosialisme marxist yang bermaksud menggantikan sistem kapitalisme dengan sosialisme secara menyeluruh melalui cara-cara yang revolusioner. Dengan kata lain, *welfare state* berada di tengah-tengah antara kapitalisme dan Marxisme. Berbeda dengan Marxisme, *welfare state* mengakui dan menerapkan adanya ekonomi pasar, tetapi di pihak lain terdapat kepercayaan bahwa demokrasi mampu menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul dari kapitalisme yang tidak dikendalikan. Kapitalisme dapat tetap dipertahankan dengan melakukan perbaikan-perbaikan. Misalnya dengan mengambil alih perusahaan-perusahaan besar menjadi perusahaan milik negara (BUMN), diselenggarakannya program-program sosial oleh negara seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, sistem jaminan sosial lainnya dan redistribusi kekayaan dengan mengenakan pajak yang tinggi atau pajak yang progresif terhadap dunia usaha.⁶³

Kedudukan *welfare state* yang berada di tengah antara marxisme dan kapitalisme, sejalan dengan teori Jalan Ketiga (*The Third Way*) yang digagas oleh Anthony Giddens pada akhir dasawarsa 1980-an. Jalan Ketiga tetap menempuh jalan kapitalisme seperti ekonomi campuran, di mana negara-negara tetap memberikan beberapa pelayanan dasar, akan tetapi juga melakukan beberapa privatisasi dan mengurangi regulasi terhadap dunia usaha. Peran negara yang besar berguna untuk mengendalikan kerakusan para kapitalis, tetapi tidak boleh sedemikian besar sehingga melumpuhkan minat investor. Industrialisme perlu untuk mentransformasi, tetapi harus dilakukan sedemikian rupa dengan memperhatikan faktor risiko yang ditimbulkannya. Aliran jalan ketiga ini disebut juga dengan “kiri-tengah.”⁶⁴

Perdebatan mengenai *welfare state* yang pada dasarnya berisi seputar perdebatan peran negara dalam perekonomian, sebenarnya bukan perdebatan baru. Peran negara sendiri selalu menjadi isu kontroversi yang menimbulkan pro dan kontra sejak dahulu kala di kalangan ekonom, mulai dari zaman pra klasik, klasik,

⁶³ Ibrahim, *op. cit.*, hal. 5.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 7.

neo klasik, dan modern. Perdebatan tersebutlah yang akhirnya menimbulkan berbagai paham ekonomi seperti liberal, sosialis, komunis, neoliberal dan berbagai variannya.

Berdasarkan perdebatan mengenai *welfare state*, diketahui bahwa *welfare state* memiliki sisi positif dan negatif. Namun demikian, peneliti memandang bahwa sisi positif *welfare state* lebih banyak dari sisi negatifnya, dan lebih baik dari ekonomi pasar. Hal ini karena tujuan *welfare state* adalah kemakmuran rakyat secara luas, sementara tujuan ekonomi pasar adalah kemakmuran individual. Jika tujuan awalnya saja berbeda, maka langkah berikutnya dari kedua aliran ini akan berbeda. Pada ekonomi pasar, pihak yang memiliki keunggulan akan memenangkan persaingan dan mendapatkan segalanya, sementara yang kalah akan tersingkir. Sebaliknya, pada *welfare state*, ada peran negara melindungi pihak-pihak yang lemah. Negara pulalah yang bertugas mengoreksi mekanisme pasar yang berjalan tidak sempurna dengan seperangkat regulasi dan birokrasi yang dimilikinya. Penerapan *welfare state* di Indonesia juga suatu keniscayaan karena Indonesia memiliki Pasal 33 UUD 1945 yang semangatnya adalah *welfare state*. Penyimpangan dari *welfare state*, baik secara diam-diam maupun terang-terangan, pada hakikatnya adalah pelanggaran terhadap UUD 1945 yang merupakan hukum tertinggi yang harus dilaksanakan oleh semua pihak.

Namun demikian, mengingat Indonesia adalah bagian dari dunia global yang tengah menghadapi globalisasi, maka Indonesia tidak bisa melawan arus globalisasi ini. Dengan segala keterbatasannya, karena tidak bisa melawan, maka Indonesia perlu menyiasati ataupun menunggangi globalisasi ini agar tidak merugikan kepentingan warga negara. Niat utama tetaplah harus melaksanakan konsep *welfare state*, namun pelaksanaannya dilakukan dengan cara-cara yang bijak sesuai kondisi di masyarakat.

2.3. Implementasi *Welfare State* di Beberapa Negara

Peran aktif negara dalam bidang perekonomian yang merupakan ciri penting dari *welfare state*, ternyata banyak dicantumkan dalam konstitusi berbagai negara. Dengan menempatkannya sebagai norma-norma konstitusi, maka konsep *welfare state* mempunyai kedudukan yang dapat memaksa untuk dipakai sebagai

standar rujukan dalam semua kebijakan ekonomi.⁶⁵ Pada awalnya, konstitusi yang mengatur campur tangan negara dalam bidang perekonomian hanya ditemui di negara-negara yang mengikuti tradisi sosialisme-komunisme di Eropa Timur yang dipelopori oleh Uni Soviet melalui Konstitusi Tahun 1918. Dengan demikian, gagasan *welfare state* yang dimasukkan dalam konstitusi semula hanya berkembang terbatas di lingkungan negara-negara yang menganut aliran sosialisme-komunisme tersebut.⁶⁶

Tiongkok sebagai negara komunis sangat tegas mengatur pemberian jaminan sosial bagi warga negaranya. Dalam konstitusinya, Tiongkok antara lain mengatur:

Article 45 Social Security

- (1) *Citizens of the People's Republic of China have the right to material assistance from the state and society when they are old, ill, or disabled. The state develops the social insurance, social relief, and medical and health services that are required to enable citizens to enjoy this right.*
- (2) *The state and society ensure the livelihood of disabled members of the armed forces, provide pensions for the families of martyrs, and give preferential treatment to the families of military personnel.*
- (3) *The state and society help make arrangements for the work, livelihood and education of the blind, deafmutes and other handicapped citizens.*

Tiongkok serius dalam memberikan jaminan sosial. Jaminan sosial dimulai pada pertengahan 1980-an. Pada akhir 1990-an, Tiongkok mulai melakukan reformasi kesejahteraan sosial dengan memberikan asuransi bagi pengangguran, asuransi kesehatan dan persalinan,⁶⁷ asuransi masa tua/cacat/pertahanan hidup, dan asuransi untuk biaya hidup keluarga. Tiongkok juga memberikan tunjangan atas kecelakaan kerja, yang preminya dibayar oleh pemberi kerja.⁶⁸ Pekerja di Tiongkok mendapatkan

⁶⁵ Konsep *Welfare state* berisi hal-hal terkait perekonomian di sebuah negara. Konstitusi yang mengatur masalah perekonomian menurut Jimly Asshiddiqie disebut konstitusi ekonomi. Lihat Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.

⁶⁶ <http://www.jimlyschool.com/read/program/258/konstitusi-ekonomi>

⁶⁷ Yang, Yinan, John B. Wilimason, and Ce Shen. (2009). "Social Security for China's Rural Aged: A Proposal Based on a Universal Non-Contributory Pension." *International Journal of Social Welfare*. Lihat juga misalnya Andrew Watson, (2009), "Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age" dalam *Journal of Current Chinese Affairs* (4) hal. 85-115

⁶⁸ USA Social Security Administration, (2015), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2014*, Washington DC, hal. 17.

pensiun dari pajak yang mereka bayar, baik berdasarkan masa kerja maupun berdasarkan tingkat penghasilan mereka.⁶⁹

Ekonomi Tiongkok dikuasai langsung oleh negara. Dalam konstitusinya, antara lain disebutkan:⁷⁰

Article 7 State Economy

The state economy is the sector of socialist economy under ownership by the whole people; it is the leading force in the national economy. The state ensures the consolidation and growth of the state economy.

Article 9 Resources

- (1) *Mineral resources, waters, forests, mountains, grassland, unreclaimed land, beaches, and other natural resources are owned by the state, that is, by the whole people, with the exception of the forests, mountains, grassland, unreclaimed land, and beaches that are owned by collectives in accordance with the law.*
- (2) *The state ensures the rational use of natural resources and protects rare animals and plants. The appropriation or damage of natural resources by any organization or individual by whatever means is prohibited.*

Dalam sektor minyak bumi, peran Pemerintah Tiongkok antara lain dengan menetapkan harga minyak dalam negeri berdasarkan rata-rata harga minyak internasional perbulan. Namun demikian, harga BBM di SPBU Tiongkok jarang mencerminkan harga di pasar sebenarnya, karena NOC mereka yaitu PetroChina dan SinoPec berperan aktif dengan mengatur margin mereka.⁷¹ Untuk mendukung NOC nya dalam mendapatkan kontrak di luar negeri, Tiongkok melakukan pendekatan secara diplomatik, dan tidak segan memberi pinjaman kepada negara tempat minyak bumi tersebut berada.⁷²

Sementara itu, di negara-negara kapitalis-liberal yang menganut dan mendukung sistem dan praktik ekonomi pasar bebas (*free market economy*), umumnya tidak mencantumkan pengaturan tentang sistem dan prinsip-prinsip dasar perekonomian di dalam konstitusinya. Negara-negara kapitalis-liberal meyakini bahwa negara tidak perlu terlalu mengatur dan terlibat dalam kehidupan

⁶⁹ USA Social Security Administration, (2015), *op. cit.*, hal. 20.

⁷⁰ China Constitution

⁷¹ Angie Austin, (2005), *Energy and Power in China: Domestic Regulation and Foreign Policy*, The Foreign Policy Centre: London, hal. 11.

⁷² Crane, Keith et. Al, (2009), *Imported Oil and US National Security*, Santa Monica: RAND Corporation., hal. 38.

perekonomian, apalagi jika pengaturan itu dituangkan dalam bentuk hukum setingkat undang-undang dasar atau konstitusi.⁷³

AS menjadi contoh negara yang menganut rezim kesejahteraan liberal.⁷⁴ Meskipun konstitusi AS tidak mencantumkan campur tangan negara dalam perekonomian, AS memberikan asuransi bagi pengangguran, asuransi kesehatan dan persalinan., asuransi masa tua/cacat/pertahanan hidup, dan asuransi untuk biaya hidup keluarga. AS juga memberikan tunjangan atas kecelakaan kerja, yang preminya dibayar oleh pemberi kerja.⁷⁵

Namun menurut Suharto, AS menghapuskan tunjangan sosial jangka panjang, dan pelayanan sosial kategori 'underclass'. Di AS tidak ada sistem kesejahteraan yang seragam. Federalisme mengharuskan banyak fungsi penting Pemerintah di bidang bantuan sosial, perawatan sosial, dan berbagai skema kesehatan dikelola oleh Pemerintah negara-negara bagian. Bahkan Minnesota dan Hawaii memiliki sistem kesehatan negara bagian tersendiri. Dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya, Pemerintah Pusat di AS memiliki peranan yang relatif terbatas dalam bidang kesejahteraan.⁷⁶ Selain AS, negara lain yang menerapkan model rezim kesejahteraan liberal antara lain Inggris, Selandia Baru, dan Australia.

Seiring berkembangnya masalah di bidang perekonomian, banyak negara demokrasi tidak membiarkan kegiatan perekonomian rakyatnya bergerak sendiri tanpa regulasi dan campur tangan Pemerintah. Hal ini dilakukan semata-mata agar dinamika pasar tidak merugikan kepentingan rakyat banyak yang harus dilindungi oleh negara. Peran dan intervensi negara ke dalam mekanisme pasar terus

⁷³ <http://www.jimlyschool.com/read/program/258/konstitusi-ekonomi>

⁷⁴ Berdasarkan peran negara dalam *welfare state*, Gosta Esping-Andersen, sebagaimana dikutip oleh I Gede Dewa Palguna membagi negara kesejahteraan sebagai berikut. (1) Negara kesejahteraan dengan rezim liberal (*liberal regimes*) atau disebut juga Anglo-Saxon *welfare states*, atau disebut juga *residual welfare state*. (2) Negara kesejahteraan dengan rezim sosial-demokratik (*social democratic regimes*), disebut juga *universal welfare states* atau *Scandinavian welfare states*, karena dianut oleh negara-negara Skandinavia, yakni Swedia, Norwegia, Denmark. (3) Negara kesejahteraan dengan rezim konservatif (*conservative regimes*), meliputi negara-negara di Eropa Daratan, seperti Jerman, Perancis, Italia, Belanda, dan Spanyol. Lihat I Dewa Gede (2008), *MK, Judicial Review, dan Welfare State*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, hal. 191-193.

⁷⁵ USA Social Security Administration, (2014), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2013*, Washington DC, hal. 18.

⁷⁶ Suharto (2006), *op. cit.*, hal. 7

meningkat dari waktu ke waktu. Contoh nyata adalah tindakan AS melakukan *bail-out* untuk mengatasi masalah perekonomian.

Meskipun konstitusi AS tidak mencantumkan campur tangan negara dalam perekonomian, namun Pemerintah AS berperan aktif dalam sektor minyak bumi, antara lain dengan melakukan proteksi atas nama kepentingan nasional. Misalnya, Pemerintah AS yang didukung oleh parlemennya membiarkan Chevron melakukan pemblokiran atas rencana akuisisi oleh CNOOC (perusahaan asal Tiongkok) terhadap UNOCAL (perusahaan minyak dari AS).⁷⁷

Dari contoh kedua negara yang berada pada titik ekstrim tersebut (AS sebagai kapitalis-liberal dan Tiongkok sebagai negara komunis) diketahui bahwa peran kedua negara tersebut sama-sama besar dalam sektor minyak bumi karena sektor tersebut menyangkut kepentingan nasional masing-masing negara. Kedua negara yang sama-sama importir minyak bumi (terbesar pertama dan kedua), sama-sama berkepentingan untuk memproteksi dan memajukan sektor minyak bumi demi keamanan suplai minyak bumi di masing-masing negara. Sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui, minyak bumi mendapat perhatian khusus dari kedua negara. Bahkan AS memiliki cadangan minyak bumi khusus yang tidak akan digunakan kecuali saat benar-benar terjadi keadaan darurat.

Kebijakan di sektor minyak bumi pada akhirnya tetap mengharuskan campur tangan negara, tanpa memandang bagaimana konsep ekonomi yang dianut negara, apakah liberal, sosial maupun komunis. Hal ini karena sifat minyak bumi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

⁷⁷ Abdul Nasir, (2014). *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia*. Jakarta: Grasindo., hal. 115.

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Desain Penelitian

Pasal 33 UUD 1945 yang dijiwai semangat *welfare state* harus dijelaskan secara deskriptif mulai dari konsep *welfare state* hingga implementasi *welfare state* di Indonesia. Analisis atas implementasi Pasal 33 UUD 1945 dan kebijakan di sektor minyak bumi, harus melalui analisis interpretatif terhadap Pasal 33 UUD 1945.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka *welfare state* sebagai sebuah teori hanya bisa dijelaskan dengan deskriptif dan kualitatif, tidak bisa dijelaskan hanya dengan angka-angka yang bersifat kuantitatif, karena hubungan antar variabel tidak bisa dijelaskan secara kaku. Dengan demikian, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menjelaskan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi.

Hal ini sesuai pendapat Alan Bryman bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menekankan pada kata-kata, bersifat induktif, konstruksionis dan interpretatif.⁷⁸ Sementara itu, menurut Creswell, penelitian kualitatif fokus pada konsep atau fenomena tunggal, dengan pertanyaan yang tidak terbatas, yang membawa nilai-nilai pribadi dalam penelitian, dengan membuat interpretasi dan validasi atas data yang ditemukan, dan berdasar pengetahuan yang dikonstruksi sendiri.⁷⁹

3.2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Data primer berasal dari narasumber ahli yang memahami kebijakan pengelolaan migas melalui wawancara mendalam. Untuk wawancara, dilakukan dengan memilih narasumber berdasarkan kriteria yang ditetapkan dan mampu mewakili lembaga yang bersangkutan.

⁷⁸ Alan Bryman, (2004), *Sosial Research Methods (third edition)*, Newyork: Oxford University Press, hal. 366.

⁷⁹ John W. Creswell, (2003), *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, University of Nebraska. Sage Publications. hal. 19-20.

Narasumber dalam penelitian ini adalah M. Kholid Syeirazi, M.Si, dan Erwansyah Nasrul Fuad, S.ST., Ak. BAP. Syeirazi adalah pengamat tentang Migas. Bukunya yang berjudul *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia* banyak dijadikan rujukan penelitian dan penulisan buku baik di dalam maupun luar negeri. Syeirazi juga menjadi pembicara mengenai permasalahan migas di Indonesia dalam berbagai seminar dan diskusi. Berbagai jabatan pernah ditempatinya. Ia pernah menjadi staf ahli Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tenaga ahli bidang sumber daya alam di Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kini ia menjadi salah satu komite audit di salah satu BUMN dan pengajar di Universitas Sahid, Jakarta sekaligus menjadi Sekretaris Jenderal Pengurus Pusat Ikatan Sarjana Nahdhatul Ulama (ISNU). Dengan kombinasi kepakarannya, informasi dari Syeirazi diharapkan memiliki bobot tinggi untuk menjelaskan *welfare state* di sektor minyak bumi. Sementara itu, Erwansyah adalah Ketua Tim Senior BPK yang membidangi pemeriksaan Pertamina. Erwansyah telah berulang kali memeriksa Pertamina, dan saat wawancara dilakukan, Erwansyah juga sedang memimpin pemeriksaan terhadap Petral, anak usaha Pertamina yang mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Wawancara terhadap Erwansyah diperlukan agar informasi yang didapat objektif, tidak memihak kepentingan asing maupun kepentingan para pejabat Indonesia yang mengelola sektor minyak bumi. Informasi yang disampaikan oleh narasumber dipilih mana saja yang sesuai dengan tema penelitian. Informasi yang tidak sesuai akan dipisahkan, namun tetap disimpan dalam transkrip wawancara.

Sementara itu, data sekunder berasal dari berbagai buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, laporan tahunan lembaga, laporan resmi dari instansi terkait yang mengurus sektor minyak bumi, laporan BPK, hasil seminar atau penelitian, bahan kuliah, dan internet untuk membantu peneliti dalam menjawab pertanyaan permasalahan. Data sekunder penelitian ini diambil dengan cara mencarinya di sumber-sumber data, baik itu di perpustakaan, pusat data dan informasi di lembaga yang berwenang, baik Pemerintah maupun swasta, di toko buku, di internet, atau di pihak lain yang memiliki data.

Dalam studi kepustakaan, peneliti berusaha optimal untuk mendapatkan data yang dapat dipertanggungjawabkan dari sumber-sumber terpercaya. Namun

demikian, kebenaran data pada sumber yang dikutip oleh peneliti, bukan menjadi tanggung jawab peneliti.

Sebelum melakukan pencarian data, terlebih dahulu dilakukan observasi atas permasalahan yang ada. Observasi misalnya didapat dari berita di televisi, koran, internet atau majalah yang menunjukkan bahwa ada masalah di sektor minyak bumi. Selanjutnya dilakukan inventarisasi data yang diperlukan, terutama terkait apa, mengapa, siapa, kapan, dimana, dan bagaimana *welfare state* di sektor minyak bumi di Indonesia, dan pengaruhnya terhadap ketahanan energi.

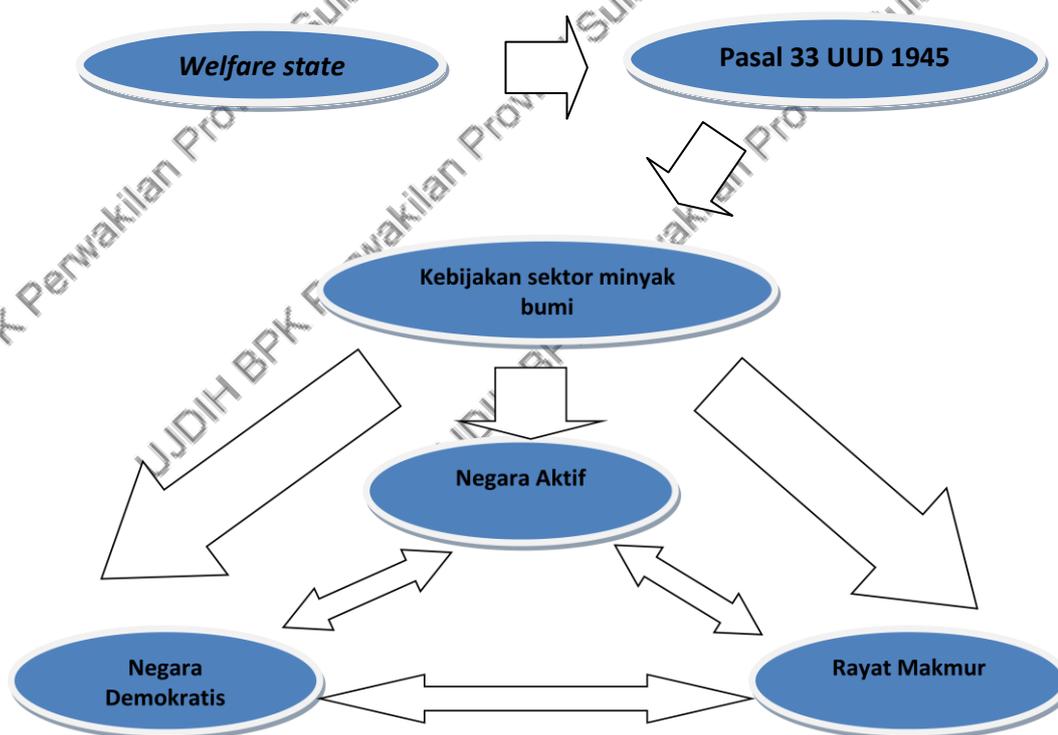
Peneliti membatasi diri untuk melakukan penelitian mulai 1998 saat dimulainya reformasi yang mewacanakan perubahan UUD 1945, hingga tahun 2014 saat berakhirnya kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan awal Pemerintahan Presiden Joko Widodo, ketika sudah menyusun RAPBNP 2015. Beberapa data diambil hingga periode 2013, karena saat penelitian ini ditulis, banyak lembaga yang belum menyelesaikan laporan tahunan 2014. Selain itu, saat penelitian ini ditulis, sedang berkembang banyak isu strategis di sektor minyak bumi, seperti wacana perubahan UU Migas, fluktuasi harga BBM di Indonesia, pembubaran Petral dan perang di Yaman, yang bisa jadi akan mengubah asumsi-asumsi atau temuan dalam penelitian ini di masa depan.

Data perusahaan contoh pelaksanaan *corporate social responsibility* dipilih berdasarkan keterwakilan, yaitu dari Pertamina selaku NOC yang konstitusi negaranya mengandung semangat *welfare state*; dan Chevron dari Amerika Serikat selaku negara yang diasosiasikan pendukung utama liberalisme dan berseberangan dengan *welfare state*.

Dalam mengambil contoh peran negara dalam sektor minyak bumi, peneliti menggunakan contoh Amerika Serikat dan Tiongkok, dua negara yang sama-sama konsumen terbesar minyak bumi, namun berbeda ideologi. Hal ini dilakukan untuk melihat bagaimana negara yang berada pada titik ekstrim liberalisme, dan ekstrim sosialisme (komunis) berperan dalam sektor minyak bumi, kemudian dibandingkan dengan Indonesia yang menerapkan *welfare state* dalam posisi tengah di antara dua titik ekstrim tersebut.

3.3. Teknik Analisis Data

Data yang ada akan dianalisis dengan membandingkan konsep *welfare state* yang merupakan ruh dari Pasal 33 UUD 1945 dengan kebijakan yang diambil Pemerintah dalam sektor minyak bumi di Indonesia. Berdasarkan keterangan sebelumnya, maka *welfare state* dapat dikonstruksikan sebagai: konsep dimana negara demokratis berperan secara aktif dalam menjamin kemakmuran rakyatnya, sehingga konsep *welfare state* setidaknya memenuhi tiga syarat sebagai berikut: (a) Negara demokratis, (b) Ada peran aktif negara, (c) Ada jaminan kemakmuran bagi rakyat. Untuk itu, akan dianalisis kesesuaian antara ciri *welfare state* dengan isi Pasal 33 UUD 1945, kemudian bagaimana implementasinya dalam sektor minyak bumi. Secara ideal, seharusnya semua kebijakan sektor minyak bumi sesuai dengan isi Pasal 33 UD 1945 dan ciri *welfare state*, sehingga secara ringkas dapat digambarkan dalam Gambar berikut.



Gambar Model Ideal Kebijakan Sektor Minyak Bumi

Sumber: Olahan peneliti, 2015.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Permasalahan Minyak Bumi di Indonesia

Saat ini Indonesia mengalami kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi. Kecenderungan produksi yang terus menurun, disertai konsumsi yang terus naik, menjadikan negara kesulitan memenuhi kebutuhan konsumsi minyak bumi. Hal ini memaksa Indonesia untuk melakukan impor. Sementara itu, kenaikan dan penurunan harga minyak mentah selalu menjadi masalah bagi Indonesia.

Pada saat yang bersamaan, banyak masyarakat Indonesia yang merasa Indonesia masih kaya minyak. Padahal cadangan minyak Indonesia pada akhir tahun 2014 hanya berkisar 3.7 miliar barel atau 0,2% dari total cadangan minyak dunia. Produksi minyak bumi Indonesia sebesar 852 ribu barel per hari atau 1% dari total produksi dunia, namun tingkat konsumsi mencapai 1,6 juta barel per hari atau 1,8% dari total konsumsi dunia.⁸⁰ Pada kondisi ini, Indonesia berarti telah mengalami masalah pada ketahanan energi.

Menurut Karen Agustiawan, ketahanan energi secara sederhana dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memenuhi energi masa depan, dengan cara memastikan stabilitas dan pasokannya, pada tingkat harga yang terjangkau.⁸¹ Sementara itu, Sharon Burke dan Christine Parthemore, mendefinisikan ketahanan energi sebagai

*energy supplies that are sufficient to promote economic growth near and long-term – so they must be geopolitically reliable, environmentally sustainable, and physically secure.*⁸²

(pasokan energi yang cukup untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek dan jangka panjang - sehingga harus handal secara geopolitik, ramah lingkungan, dan aman secara fisik).

Menurut Luft and Korin sebagaimana dikutip oleh Lina A. Alexandra,

⁸⁰ BP Statistical Review of World Energy 2015, Energy Academy, Herlo-Watt University, hal. 6.

⁸¹ Karen Agustiawan (tanpa tahun), "Indonesia and Energi Security," *Speech at THE Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, Washington D.C: Pertamina, hal. 1

⁸² Sharon Burke, Christine Parthemore (2008), *Remodeling the U.S. Government for Energy Security: Initial Findings from the Big Energy Map*, Washington: Center for a New American Security, hal. 6

The term “energy security” is not easy to define. The definition can differ in developed versus developing countries, as the reality of energy scarcity varies. For developed countries, energy security is defined as “reliability of supply, access to the energy resources in sufficient amounts, affordability, and protection from energy supply interruptions”. In developing countries, the emphasis is placed “first and foremost [on] access to energy to supply basic needs like clean water, cooking, lighting, and public transportation”⁸³

(istilah ketahanan energi sulit didefinisikan. Definisi tersebut dapat dibedakan untuk negara maju dan negara berkembang. Untuk negara berkembang, ketahanan energi didefinisikan sebagai keandalan suplai, kemampuan mengakses sumber energi dalam jumlah yang cukup, keterjangkauan, dan perlindungan dari terhentinya suplai energi. Pada negara maju, penekanan ketahanan energi sudah berbeda, yaitu kemampuan akses terhadap energi untuk memberikan suplai energi terhadap kebutuhan dasar manusia seperti air bersih, memasak, penerangan, dan transportasi publik).

Selanjutnya, menurut Resosudarmo dkk ketahanan energi dapat didefinisikan sebagai ketersediaan energi di setiap waktu dalam berbagai bentuk, dalam jumlah yang cukup, yang dapat diakses oleh sebagian besar orang dengan harga yang terjangkau, dan didapat dengan cara yang tidak merusak lingkungan.⁸⁴

Permasalahan mengenai ketahanan energi bukan lagi menjadi isu bagi satu negara saja, namun merupakan masalah bagi hampir seluruh negara karena energi erat kaitannya dengan perkembangan perekonomian suatu negara. Harga energi pada level global akan mempengaruhi setiap sendi perekonomian global yang secara otomatis akan memberikan pengaruh yang besar pada perekonomian setiap negara.

Dalam konteks minyak bumi, Indonesia mengalami masalah ketahanan energi karena jumlah *lifting* (produksi) minyak terus turun. Rendahnya *lifting* minyak bumi bisa disebabkan antara lain: (1) meningkatnya gangguan fasilitas operasi dan penyaluran; (2) penurunan kinerja *reservoir* dari lapangan-lapangan produksi yang ada; (3) belum ditemukannya cadangan baru yang cukup besar; (4) timbulnya permasalahan teknis pengadaan peralatan produksi; (5) realisasi produksi sumur pengembangan yang tidak sesuai target yang ditetapkan; serta (6)

⁸³ Lina A. Alexandra, (2012), *The Role of Indonesia’s Civil Society in Energy Security*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), hal. 24.

⁸⁴ Resosudarmo, *op. cit.*, hal. 7

kendala untuk merealisasikan kegiatan usaha hulu migas seperti proses perijinan dan pengadaan tanah yang memerlukan proses yang panjang, cuaca ekstrim serta fasilitas produksi yang sudah tua sehingga mendorong *unplanned shutdown* dan *extended maintenance*.

Masalah lain yang dihadapi dalam sektor minyak bumi adalah tata kelola minyak bumi. SKK Migas sebagai lembaga yang disertai tata kelola kegiatan hulu minyak bumi memiliki kelemahan. Misalnya pada tahun 2014, terdapat pembebanan biaya-biaya yang tidak semestinya ke dalam *cost recovery*, kewajiban Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) kepada pemerintah atas *overlifting* tahun 2013 belum dilunasi, dan penjualan kondensat belum dibayar pembeli. Akibatnya, terjadi kekurangan penerimaan senilai Rp6,19 triliun. Selain itu, penunjukan penjual minyak mentah dan/ atau kondensat bagian negara melalui pelelangan terbatas selama 2009-2013 kepada perusahaan berbadan hukum asing serta berkedudukan di luar wilayah Indonesia tidak didukung kontrak atau *Seller Appointment and Supply Agreement (SASA)* dan tidak sesuai dengan UU Migas.⁸⁵ Di antaranya terdapat pemenang lelang wilayah kerja yang tidak memenuhi persyaratan finansial, dan adanya KKKS yang terkendala dalam memenuhi kewajiban dan komitmennya, terutama KKKS yang berada di dalam tahap eksplorasi.⁸⁶

Lemahnya tata kelola sektor minyak bumi tidak lepas dari pengaruh mafia minyak. Hal ini antara lain terindikasi dari praktik pengadaan minyak yang berantai. Sebagai BUMN, Pertamina secara teoritis dapat membeli langsung minyak mentah dari produsen besar seperti Saudi Aramco, Chevron, atau ExxonMobil. Namun kenyataannya, Pertamina membeli minyak dari pihak ketiga (*trader*). *Trader* adalah mitra bisnis Pertamina yang dalam beberapa hal bertindak tidak lebih sebagai *broker*. Dari kegiatan impor BBM, para *broker* mengutip *fee* sekitar Rp500/liter. Sementara dari kegiatan ekspor, para *broker* mengutip *fee* USD 30 sen hingga USD 2 per barel.⁸⁷

Pertamina Energy Trading Limited (Petral) yang disertai tugas untuk pengadaan minyak, ternyata juga tidak lepas dari permasalahan. Prosedur

⁸⁵ BPK< IHPS II 2004, hal. xiv.

⁸⁶ BPK< IHPS II 2004, hal. 59.

⁸⁷ Syeirazi (2009), *op. cit.*, hal. 235.

pengendalian atas transaksi *trading* di Petral masih lemah, demikian pula sistem pengendalian intern atas kegiatan usaha Petral dan anak perusahaannya tidak diterapkan dengan baik. Beberapa investasi Petral dan anak usahanya juga kurang menguntungkan dan tidak didasarkan pada analisa yang memadai.⁸⁸ Koordinasi Petral dengan lembaga lain juga lemah. Misalnya pada awal 2015, Petral mengimpor minyak tanpa sepengetahuan Direktorat Jenderal Migas.

Permasalahan terkait Petral cukup kompleks. Petral tidak berlokasi di Indonesia, dan didirikan bukan dengan hukum Indonesia. Menurut Ketua Tim Reformasi Tata Kelola Minyak Bumi Periode 2014-2015, Faisal Basri, awalnya komposisi pemegang saham Petral adalah 40 persen PT Pertamina (Persero), 20 persen Bob Hasan, 20 persen Tommy Soeharto, dan 20 persen sisanya yayasan karyawan Pertamina.⁸⁹ Ketika itu, Petral lebih bergerak di bidang ekspor, karena produksi minyak mentah Indonesia masih sekitar 1,6 juta barel sedangkan konsumsi 300 ribuan barel. Setelah reformasi, keluarga Cendana keluar, Petral Oil menjelma menjadi Petral yang 99,9 persen sahamnya dikuasai oleh Pertamina. Para *owner* awal itu memang sudah tidak lagi ada di dalam Petral, tapi mereka bertransformasi sebagai *trader* yang basis bisnisnya adalah pengadaan minyak impor untuk Petral.⁹⁰

Ketergantungan terhadap *trader* menurut Faisal Basri antara lain tidak lepas dari keterbatasan kilang di Indonesia, dan minimnya cadangan minyak di tangki penyimpanan Pertamina yang hanya bisa mencukupi 18 hari konsumsi. *Inventory days* yang pendek ini membuka peluang bagi *trader* untuk bisa menekan Pertamina. Hal ini berbeda ketika sepuluh tahun yang lalu, *inventory days* minyak di Indonesia mencapai tiga puluh hari.⁹¹

4.2. Kebijakan Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Dalam konteks Indonesia, ketahanan energi ditempuh dengan penerapan konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Filosofi “penguasaan oleh negara” adalah

⁸⁸ Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK (IHPS) Semester I Tahun 2005, pemeriksaan BPK terhadap Petral untuk Tahun Buku 2003 dan TB 2004 (Semester I)

⁸⁹ Keterangan Faisal Basri ini dibantah oleh Tommy Soeharto.

⁹⁰ <http://www.bareksa.com/id/text/2014/11/25/faisal-basri-keterlibatan-riza-chalid-di-impor-minyak-bermula-dari-purnomo-yus/8514/news>, diakses 25 November 21:48

⁹¹ <http://www.bareksa.com/id/text/2014/11/25/faisal-basri-keterlibatan-riza-chalid-di-impor-minyak-bermula-dari-purnomo-yus/8514/news>, diakses 25 November 21:48

terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi ke seluruh wilayahnya.⁹² Konsep HMN dalam sektor minyak bumi dijabarkan dengan kebijakan tata kelola minyak bumi yang berbeda oleh para pengambil kebijakan, terutama oleh para Presiden Indonesia.

4.2.1. Masa Presiden Habibie

Masa Presiden Habibie (21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999) merupakan masa paling berat karena Presiden Habibie mewarisi semua permasalahan dari Orde Baru. Saat itu nilai rupiah yang semula 1 US\$ senilai Rp. 2.000,- menjadi sekitar Rp. 10.000,- bahkan sempat mencapai Rp. 12.000,- (5 kali lipat penurunan nilai rupiah terhadap dolar). Hutang Negara Indonesia yang jatuh tempo saat itu dan harus dibayar dalam bentuk dolar, membengkak menjadi lima kali lipat.

Di awal pemerintahannya, Presiden Habibie tidak mendapat dukungan dari IMF. Hal ini karena Habibie mendukung gagasan merkantilisme yang secara diametral bertentangan dengan keinginan IMF dan Bank Dunia.⁹³ Untuk menunjukkan komitmen kedekatan dengan IMF, Presiden Habibie menunjuk sejumlah teknokrat liberal seperti: Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, dan Frans Seda, sebagai penasehat ekonomi pemerintah. Pada awal Juni 1998, setelah Presiden Habibie memperlihatkan komitmennya untuk mengikuti resep IMF/Bank, barulah mereka memberikan sinyal pencairan sebagian pinjaman (sebesar USD 1 miliar) akan segera dilakukan. Presiden Habibie kemudian melakukan sejumlah kebijakan ekonomi sesuai persyaratan IMF, antara lain rekapitulasi perbankan, likuidasi bank bermasalah, dan pembuatan sejumlah peraturan perundang-undangan, yang salah satunya UU Migas.

Menurut Pemerintah, selama kurun waktu Orde Baru dan Orde Lama ternyata tujuan dan cita-cita bangsa dan negara di sektor minyak bumi dirasakan belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Hal ini dikarenakan adanya kelemahan dan kendala pada Undang-undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 dan Undang-undang

⁹² Keterangan Menteri BUMN dalam persidangan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 217.

⁹³ Syamsul Ma'arif, (2013), "Perubahan Kebijakan di Sektor Migas Pasca Rezim Orde Baru," dalam *Jurnal Sawala*, 2 (2), hal. 2.

Nomor 8 Tahun 1971, yaitu antara lain: (1) ruang lingkup pengaturannya lebih terfokus pada kegiatan dalam negeri sehingga kurang memberikan dorongan berusaha di luar negeri; (2) mempunyai sifat usaha yang monopolistis (hanya Perusahaan Negara/BUMN) sehingga pendekatannya bersifat *seller market* di mana penjual mendikte pasar dan biaya inefisiensi dibebankan kepada Pemerintah dalam bentuk subsidi BBM.⁹⁴ (3) sarat misi sosial (penugasan Pemerintah), (4) tidak mendukung kemandirian, pemupukan dana, dan kemampuan bersaing dalam era keterbukaan; 5) terdapat ketentuan khusus (perpajakan dan kepabeanan) yang sering menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.⁹⁵ (6) Mengandung potensi masalah, seperti korupsi, inefisiensi, gugatan terhadap negara, penumpukan kekuasaan selaku regulator, pengawas, dan operator.⁹⁶

Draf RUU Migas yang diajukan pada 24 Maret 1999, termasuk draf yang pertama kali diusulkan untuk dibahas sejak Indonesia dilanda krisis moneter dan menempuh jalur reformasi propasar yang didukung IMF.⁹⁷ Bahkan UU Migas dibahas sebelum ada perubahan Pasal 33 UUD 1945, karena perubahan Pasal 33 UUD 1945 dilakukan pada perubahan keempat tahun 2002.

Draf pertama RUU Migas sudah sempat dibahas di DPR hingga memasuki Pembicaraan Tingkat IV (pandangan fraksi-fraksi). Dengan alasan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, Pansus RUU Migas DPR akhirnya menolak melanjutkan pembahasan draf RUU Migas dan mengembalikannya kepada Pemerintah. DPR kala itu menilai, jika RUU Migas diloloskan, industri minyak bumi nasional seperti 'lepas dari mulut singa, masuk ke mulut buaya', artinya monopoli Pertamina diakhiri, tetapi muncul oligopoli swasta asing.⁹⁸

Penyusunan UU Migas tidak lepas dari kepentingan negara maju dalam rangka pelaksanaan geopolitik perminyakan. Untuk kepentingan *energy security*,

⁹⁴ Gde Pradnyana, (2014), *Nasionalisme Migas*, Banten: Nayottama Press Holdings, hal. 96.

⁹⁵ Keterangan tertulis dari Menteri ESDM dan Menteri Hukum dan HAM di dalam Sidang MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 213.

⁹⁶ R Priyono, (2013, 30 November), *Menjaga Minyak dan Bumi Indonesia: Migas untuk Indonesia yang Satu dan Sejahtera*, sebagaimana dikutip oleh AM Putut Prabantoro, (2014), *Migas, the Untold Story*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 15.

⁹⁷ M Kholid Syeirazi, (5-7 Agustus 2008). *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*, disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang." pada Konferensi Warisan Totalitarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal, Jakarta, hal. 4.

⁹⁸ *Ibid.*.

negara maju melakukan segala cara, mulai dari menguasai ladang minyak dengan mendapatkan kontrak dari negara penghasil minyak, sampai masuk dan menguasai negara penghasil minyak dengan invasi dengan dalih isu demokratisasi, penegakan hak asasi manusia, pemberantasan terorisme, pencegahan senjata pemusnah masal, maupun hal lain yang kebenarannya perlu diperdebatkan. Dalam konteks Indonesia, penguasaan minyak oleh negara maju ternyata juga dilakukan dalam taraf pembuatan kebijakan, dalam hal ini pembuatan UU Migas

Meski serius meliberalisasi sektor minyak bumi sesuai saran IMF, dalam bidang harga, Presiden Habibie memilih tidak menaikkan harga BBM yang dibutuhkan masyarakat luas. Presiden Habibie melalui Keppres Nomor 10 Tahun 1999 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri menetapkan hanya avtur dan avgas yang harganya dilepas sesuai mekanisme pasar.

Untuk menjaga stabilitas moneter, strategi BJ Habibie adalah berupaya keras mengangkat nilai mata uang rupiah terhadap US Dolar agar tidak menjadi beban berat APBN. Keseriusan Presiden Habibie membuahkan hasil. Dalam 17 bulan, Presiden B.J. Habibie berhasil memperkuat nilai mata uang rupiah dari Rp17.000,00 per US dolar menjadi Rp6.500,00 per US dolar.

Di bidang politik, Presiden Habibie melakukan sejumlah tindakan populer seperti mempermudah pendirian partai politik, membebaskan narapidana politik, memberi kebebasan dalam menyampaikan pendapat, dan pemilihan umum. Pada masa Presiden Habibie pula dihasilkan Ketetapan Sidang Istimewa MPR untuk melakukan perubahan UUD 1945.

4.2.2. Masa Presiden Abdurrahman Wahid

Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden pada tanggal 20 Oktober 1999. Pada masa pemerintahannya (20 Oktober 1999 – 23 Juli 2001), Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Dewan Ekonomi Nasional (DEN). Pembentukan DEN dimaksudkan untuk memperbaiki ekonomi Indonesia yang belum pulih akibat krisis yang berkepanjangan. Ketua DEN adalah Prof. Emil Salim dengan wakilnya Subiyakto Cakrawerdya, Sekretaris Dr. Sri Mulyani

Indrawati. Anggota DEN adalah Anggota Abimanyu, Sri Adiningsih, dan Bambang Subianto.⁹⁹

Untuk memperbaiki perekonomian, pemerintahan Abdurrahman Wahid meneruskan program Pemerintahan Presiden Habibie dengan meminta dukungan IMF. Pendekatan dengan pihak IMF diwujudkan melalui perundingan yang menghasilkan penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000.

Pada kesempatan tersebut, IMF meminta dilakukannya reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke-80 dan 81. Dengan reformasi sektor migas yang dicanangkan, Dewan Direksi IMF pada 4 Februari 2000 di Washington menjanjikan kompensasi bantuan sebesar US\$ 260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar untuk tiga tahun mendatang (s/d Februari 2002).

Sebagai tindak lanjut atas kesepakatannya dengan IMF, pemerintah Indonesia sejak Januari 2000 berkomitmen menyiapkan Program Penyehatan Ekonomi sebagai berikut. *Pertama*, melakukan audit khusus (*special audit*) terhadap Pertamina; *kedua*, restrukturisasi Pertamina dengan target bulan Maret 2000; *ketiga*, mengevaluasi RUU Migas dan menyerahkannya ke DPR dengan target bulan Juni 2000; dan *keempat*, mempersiapkan draft implementasi peraturan-peraturan dengan target bulan Juni 2000.¹⁰⁰

Untuk memastikan Indonesia menjalankan program IMF terutama untuk mereformasi sektor energi, maka reformasi akan dibantu oleh *United States Agency for International Development* (USAID). Menurut saran USAID, reformasi harus dilakukan melalui minimalisasi peran pemerintah sebatas sebagai regulator, pengurangan subsidi, dan memajukan keterlibatan peran sektor swasta.

Dengan menempuh ketiga strategi tersebut, sektor energi diharapkan mampu menjadi penyumbang pendapatan utama dalam bentuk penerimaan pajak. Selain itu, sektor energi yang lebih efisien akan mendatangkan dampak positif bagi lingkungan, menciptakan harga yang rasional, meningkatkan akses masyarakat kepada pelayanan di bidang energi, serta membantu keberlanjutan sumber daya alam Indonesia.

⁹⁹ <http://www.sejarah-negara.com/2014/04/masa-pemerintahan-kh-abdurrahman-wahid.html>
diakses 24 Juni 2015 pukul 21.20.

¹⁰⁰ Ma'arif, *op. cit.*, hal. 5.

Untuk mengakomodasi lembaga donor, Presiden Abdurrahman Wahid pun berencana menaikkan harga BBM per 1 April 2000. Kenaikan disepakati bersama DPR sebesar 12%, setelah sebelumnya terjadi perbedaan jumlah kenaikan antara 10% dan 20%. Dengan kenaikan ini, maka beban subsidi tinggal Rp22,4 triliun, sedangkan penerimaan dari Migas sebesar Rp21,4 triliun.¹⁰¹

Untuk mengantisipasi dampak kenaikan, Pemerintah berencana mendistribusikan kupon minyak tanah untuk 13-17 juta warga miskin dan untuk angkutan umum regular disediakan 11,25 juta kupon. Namun demikian, pendistribusian kupon ini menimbulkan masalah baru dalam pencetakan kupon yang menghabiskan 29,65 juta per bulan. Misalnya pendistribusian kupon membebani SPBU yang harus menukarkan kupon ke bank persepsi, rawan pemalsuan dan penyimpangan, dan terlalu banyak pihak yang terlibat dalam pendistribusian.¹⁰²

Rencana pendistribusian kupon diganti dengan rencana pemberian dana tunai langsung, namun kebijakan ini ditentang sebagian kalangan. Pemerintah pun akhirnya dinilai tidak siap dengan rencana kenaikan. DPR dan masyarakat akhirnya meminta rencana kenaikan harga dibatalkan. Presiden Abdurrahman Wahid kemudian pada tanggal 31 Maret 2000 membatalkan rencana kenaikan harga.

Setelah berulang kali ditunda, pada 1 Oktober 2000 Pemerintah menaikkan harga BBM sebesar 12%. Dari kenaikan harga tersebut, Pemerintah mengalihkan dana subsidi sebesar Rp800 milyar melalui mekanisme dana tunai, infrastruktur dan dana bergulir.

Pada 1 April 2001, Pemerintah kembali menaikkan harga BBM untuk sektor industri dan komersial sebesar 50%. Namun kebijakan distribusi harga ini ternyata menimbulkan penyimpangan sebab sektor industri dan komersial akhirnya memilih membeli BBM dari SPBU.

Untuk mengatasi masalah penyelundupan, penimbunan tanpa izin, pemalsuan, dan pengoplosan BBM karena diskriminasi harga, Presiden Abdurrahman Wahid sempat mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia

¹⁰¹ Nanih Prih Hatiningrum, (2004), *Kajian Ekonomi Politik Kebijakan Harga BBM di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 138.

¹⁰² Republika, 21 Maret 2000.

Nomor 5 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penanggulangan Masalah Penyalahgunaan pada Penyediaan dan Pelayanan Bahan Bakar Minyak. Kebijakan ini diambil untuk menanggulangi penyalahgunaan subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang dilakukan dengan penyelundupan, penimbunan tanpa izin, pemalsuan, pengoplosan Bahan Bakar Minyak dan lain sebagainya sehingga merugikan masyarakat konsumen dan keuangan Negara. Untuk keperluan ini, Presiden melibatkan semua sektor yang terkait mulai dari Menteri Pertambangan dan Energi, Menteri Perhubungan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan, Menteri Keuangan, Panglima Tentara Nasional Indonesia; Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Para Gubernur, dan Para Bupati/Walikota.

Untuk menanggulangi penyalahgunaan BBM, Direktur Utama Pertamina ditugaskan diuntuk mengevaluasi dan menyempurnakan sistem penyediaan dan pelayanan BBM untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Selain itu, Direkr Pertamina juga ditugaskan untuk melakukan langkah-langkah penertiban ke dalam khususnya terhadap para pegawai/karyawan yang diduga turut serta di dalam penyalahgunaan pada penyediaan. Bagi yang tidak menyukai monopoli, berbagai kasus tersebut menjadi bahan kritik terhadap monopoli Pertamina atas kegiatan usaha hulu dan hilir sektor minyak bumi, namun kedudukannya di bawah Menteri Pertambangan dan pelayanan BBM.

Dalam rangka restrukturisasi Pertamina sebagai bagian dari reformasi energi, Presiden Abdurrahman Wahid mengangkat mantan Direktur Utama PT Caltex Pasific Indonesia, Baihaki Hakim, sebagai Direktur Utama Pertamina. Sejak diangkat oleh Presiden Abdurrahman Wahid tanggal 28 Februari 2000, Baihaki Hakim melakukan sejumlah langkah efisiensi, di antaranya: rasionalisasi aset US\$ 18,99 miliar, pembelian *base oil* langsung ke produsen, perampingan jumlah pekerja dari 46.000 pekerja menjadi 18.000 pekerja, serta perampingan mekanisme tender.¹⁰³ Atas berbagai langkah efisiensi, pada tahun fiskal 1999/2000 Pertamina berhasil mencatat laba bersih sebesar Rp 4,98 trilyun atau meningkat 300 persen dari laba bersih tahun fiskal 1998/1999 sebesar Rp1,051 trilyun.

¹⁰³ Sinar Harapan , 24 Februari 2002

Pada 16 Juni 2001, Pemerintah kembali menaikkan harga BBM rata-rata 30% untuk masyarakat umum. Dengan kenaikan tersebut, Pemerintah mengalihkan dana kompensasi BBM Rp2,2 triliun melalui mekanisme pendidikan, kesehatan, transportasi, OPK Beras, sanitasi, usaha mikro dan nelayan.

4.2.3. Masa Presiden Megawati

a. Perubahan Departemen Pertambangan dan Energi menjadi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

Pada masa Presiden Megawati (23 Juli 2001 – 20 Oktober 2004) mulai tumbuh kesadaran pentingnya sumber daya mineral untuk menghilangkan ketergantungan terhadap minyak bumi. Untuk itu, *nomenklatur* Departemen Pertambangan dan Energi diubah menjadi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Cakupan kerja Departemen ini menjadi lebih luas, mencakup juga pengelolaan pengaturan pembangkit, transmisi dan distribusi ketenagalistrikan yang masuk dalam grid nasional dan pemanfaatan pembangkit listrik tenaga nuklir, serta pengaturan pemanfaatan bahan tambang radio aktif.

b. Penegasan Komitmen kepada IMF

Presiden Megawati kembali menjalin hubungan IMF. Peran IMF dipandang sangat penting dalam memperjuangkan Indonesia di hadapan para kreditor asing. Hal ini karena penilaian IMF akan menjadi rujukan oleh kreditor asing dalam berbagai forum internasional, seperti :CGI (*Consultative Group on Indonesia*), Paris Club, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, maupun oleh para pelaku bisnis internasional.

Komitmen Presiden Megawati Soekarnoputri diwujudkan dengan melanjutkan kembali pembahasan Rancangan Undang-Undang Migas bersama pihak DPR. Ketika RUU Migas dibahas, terungkap korupsi yang terjadi di tubuh Pertamina. Skandal tersebut adalah *mark up* proyek pembangunan kilang minyak *Export Oriented Refinery* (Exor I) Balongan yang menelan biaya sekitar US\$ 2,4 miliar. Biaya itu jauh lebih besar daripada pembangunan kilang sejenis di Amerika Serikat yang hanya US\$ 1,9 miliar atau selisih US\$ 592 juta (sekitar Rp

1,5 triliun). Isu korupsi ini seolah menjadi kampanye gratis untuk mengesahkan RUU Migas menjadi undang-undang.

c. Pengesahaan UU Migas

Setelah berulang kali gagal disahkan, UU Migas berhasil disahkan pada masa Presiden Megawati. Pansus RUU Migas DPR yang sebelumnya banyak mengkritisi RUU tersebut, akhirnya mengesahkan RUU Migas tanpa perubahan apa-apa, kecuali sedikit perubahan redaksional. Hampir semua rumusan UU Migas dikembalikan ke versi Pemerintah yang sudah sangat bias dengan konsep asing.¹⁰⁴ Pimpinan Rapat Paripurna DPR terkesan memaksakan pengambilan putusan dengan cara mufakat pada saat persetujuan RUU Migas menjadi undang-undang, padahal dalam rapat paripurna dimaksud, terdapat sejumlah anggota DPR yang tidak setuju terhadap RUU Migas tersebut, yang bahkan sampai melakukan *walk out*.¹⁰⁵

Melalui UU Migas ini penguasaan dan pengusahaan minyak bumi yang sebelumnya dipegang Pertamina (berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1971) dicabut. Usaha pengilangan, penyimpanan, pengangkutan dan niaga dibuka untuk swasta, termasuk asing. Sistem *Production Sharing Contract* (PSC) khas Indonesia yang ditiru banyak negara, juga dirombak sebagai bukan satu-satunya sistem kontrak kerja sama pengusahaan minyak bumi. Penguasaan minyak bumi kembali diserahkan ke Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Pasal 4 Ayat 2), di mana kemudian Pemerintah membentuk Badan Pelaksana (BP Migas) untuk menyelenggarakan Kegiatan Usaha Hulu. Kegiatan Usaha Hulu (eksplorasi dan eksploitasi) ini dilaksanakan dan dikendalikan oleh Badan Pelaksana melalui Kontrak Kerja Sama (KKS). Sedangkan pengusahaan Kegiatan Usaha Hilir dilaksanakan melalui pemberian Izin Usaha yang terbuka bagi Badan Usaha. Dengan demikian, melalui UU Migas, pengusahaan Migas menjadi terbuka. Badan Usaha (semacam BUMN, BUMD, Koperasi, Usaha Kecil, dan Badan Usaha Swasta) dan Bentuk Usaha Tetap (perusahaan multinasional/asing) berkesempatan terlibat bisnis Migas. Ketentuan yang digariskan adalah:

1. Bentuk Usaha Tetap hanya dapat melaksanakan Kegiatan Usaha Hulu;

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 7.

¹⁰⁵ Pendapat pemohon dalam uji materi UU Migas, perkara Nomor 002/PUU-I/2003 hal. 202.

2. Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melakukan Kegiatan Usaha Hulu dilarang melakukan Kegiatan Usaha Hilir; dan
3. Badan Usaha yang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tidak dapat melakukan Kegiatan Usaha Hulu.

d. Pembentukan BP Migas dan BPH Migas

Setelah pengesahan UU Migas, maka pengelolaan atas kegiatan usaha hulu migas ditangani oleh BP Migas. Menurut Pemerintah, ide pembentukan BP Migas adalah agar tanggung jawab negara ketika harus menanggung kerugian dibatasi pada aset-aset yang dimiliki oleh BP Migas dan tidak terkonsolidasi dengan aset-aset yang dimiliki oleh negara. Hal ini penting terutama saat negara digugat oleh perusahaan kontraktor ke lembaga penyelesaian sengketa yang disepakati oleh para pihak. Tanpa adanya BP Migas, maka bila negara dikalahkan dan harus menanggung kerugian, maka aset negara untuk membayar kerugian tersebut, tidak bisa dibatasi.¹⁰⁶

BP Migas sebelumnya hanyalah Direktorat *Management Production Sharing* (MPS) di bawah Pertamina, namun kini dipisahkan menjadi lembaga tersendiri agar Pertamina dapat lebih fokus melaksanakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dan melakukan pengelolaan BUMN secara lebih efisien.¹⁰⁷ Apabila pengendalian kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi tetap berada di tangan Pertamina, Pemerintah justru khawatir amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tidak dapat tercapai, mengingat keberadaan Pertamina sebagai badan usaha yang memiliki tujuan untuk mencari keuntungan dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sehingga dibentuklah BP Migas yang berfungsi sebagai badan yang bersifat netral yang merupakan perwakilan Pemerintah dalam menandatangani kontrak kerja sama kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, dan badan ini tidaklah bertujuan untuk mencari keuntungan melainkan ikut mengelola penggunaan minyak dan gas bumi bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Keterangan Hikmahanto Juwana, ahli dari Pemerintah dalam sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 87.

¹⁰⁷ Keterangan Pemerintah dalam sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 63.

¹⁰⁸ Keterangan Pemerintah dalam sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 64.

Menurut Pemerintah, biaya pengelolaan sektor hulu minyak dan gas bumi yang dikeluarkan oleh BP Migas lebih rendah dari biaya Pertamina untuk melakukan kegiatan serupa. Berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1971, pembiayaan Pertamina untuk pengelolaan sektor hulu yang dilakukan oleh Direktorat MPS berasal dari retensi yang besarnya ekuivalen dengan 2% dari *Net Operating Income* (NOI) yang besarnya waktu itu setiap tahun kurang lebih 2 s/d 3 triliun rupiah (sebelum pajak 5%). Disamping itu banyak pos-pos pembiayaan Direktorat MPS yang dibebankan pada anggaran Pertamina yang sulit dihitung dan dipisahkan secara proporsional yang jumlahnya cukup signifikan seperti benefit kesehatan, pesangon, fasilitas telepon, dan lain-lain. Sementara itu, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 Pasal 6, BP Migas memperoleh sumber pembiayaan berupa imbalan atas pelaksanaan fungsi dan tugasnya yang besarnya maksimum hanya 1 % dari penerimaan negara dari setiap kegiatan usaha hulu (1 % dari Penerimaan Negara) yang waktu itu nilainya kurang lebih hanya 400 miliar rupiah.¹⁰⁹

Untuk mengurus sektor hilir minyak bumi, dibentuk Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa (BPH Migas). Berdasarkan PP Nomor 36 Tahun 2004, dalam sektor minyak bumi, BPH Migas melakukan pengaturan dan pengawasan atas pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM yang diselenggarakan oleh Badan Usaha yang telah mendapat Izin Usaha dari Menteri ESDM. Pengaturan tersebut meliputi:

- 1) menetapkan kewajiban Badan Usaha yang akan atau telah mempunyai Izin Usaha dari Menteri agar ketersediaan dan distribusi BBM yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah NKRI;
- 2) menetapkan kewajiban Badan Usaha yang akan atau telah mempunyai Izin Usaha dari Menteri ESDM untuk menyediakan dan mendistribusikan BBM di daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan dan Daerah Terpencil dalam rangka mengatur ketersediaan BBM di seluruh wilayah NKRI;

¹⁰⁹ Keterangan Pemerintah dalam Sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-1/2003, hal. 126.

- 3) menetapkan alokasi cadangan BBM dari masing-masing Badan Usaha sesuai dengan Izin Usaha untuk memenuhi Cadangan BBM Nasional;
- 4) menetapkan pemanfaatan bersama termasuk mekanisme penentuan tarif atas fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak serta fasilitas penunjangnya milik Badan Usaha terutama dalam kondisi yang sangat diperlukan, terjadi kelangkaan BBM dan/atau untuk menunjang optimasi penyediaan dan pendistribusian BBM di Daerah Terpencil;
- 5) menghitung dan menetapkan besaran iuran Badan Usaha yang mempunyai kegiatan usaha di bidang penyediaan dan pendistribusian BBM sesuai dengan volume BBM yang diperdagangkan berdasarkan formula yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah;
- 6) menyelesaikan perselisihan yang timbul berkaitan dengan kegiatan usaha Niaga BBM.

BPH Migas bertanggung jawab kepada Presiden. Menurut Pemerintah, pembentukan BPH Migas untuk memenuhi amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yaitu sebagai wujud penguasaan negara atas Kegiatan Usaha Hilir melalui pengaturan jalur distribusi BBM dan Gas bumi.¹¹⁰

e. Perubahan Pertamina Menjadi Persero

Pascapengesahan UU Migas, Pertamina dicabut hak monopolinya dan diarahkan menjadi persero biasa. Untuk saat ini, saham Pertamina masih dikuasai Pemerintah 100%. Monopoli oleh Pertamina, dianggap oleh IMF sebagai salah satu bentuk distorsi sehingga harus dicabut. Larangan monopoli oleh Pertamina selaku BUMN dalam UU Migas lebih parah dari UU Anti Monopoli karena UU Anti Monopoli sendiri membolehkan adanya monopoli oleh BUMN yang

110

Keterangan Pemerintah dalam sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 130 Monopoli oleh Pertamina, dianggap oleh IMF sebagai salah satu bentuk distorsi sehingga harus dicabut. Larangan monopoli oleh Pertamina selaku BUMN dalam UU Migas lebih parah dari UU Anti Monopoli karena UU Anti Monopoli sendiri membolehkan adanya monopoli oleh BUMN yang bergerak di sektor yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹¹⁰

bergerak di sektor yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.¹¹¹

Sebagai implikasi pemberlakuan UU Migas, Pertamina tidak otomatis menjadi kepala operator dari setiap kegiatan hulu karena ia adalah peserta biasa dalam tender Wilayah Kerja. Pertamina harus bersaing dengan kontraktor lain, yang bisa saja "kalah" seperti dalam kasus perebutan *operatorship* Blok Cepu. Kenyataan ini menegaskan bahwa BUMN yang dirancang sebagai alat negara untuk menguasai cadangan dan produksi migas nasional ini sudah tidak lagi memiliki kontrol terhadap cadangan minyak mentah dan produksinya, apalagi menentukan volume ekspor dan tingkat harga pada skala dunia. Implikasi terjauhnya adalah tanggalnya syarat Indonesia menjadi negara anggota OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*).¹¹²

f. Perubahan *Production Sharing Contract* (PSC) generasi keempat (2002 sampai sekarang)

Kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi di Indonesia dilakukan oleh para Kontraktor berdasarkan suatu Kontrak Kerja Sama (KKS) dengan Pemerintah. Berdasarkan pengalaman sejarah Indonesia, praktek dunia internasional, serta pertimbangan kelebihan dan kelemahan masing-masing bentuk kerja sama, saat ini bentuk KKS yang ideal bagi Indonesia adalah kontrak bagi hasil. Hal ini terutama karena adanya konsep penguasaan negara dan kesesuaian dengan kondisi sosial ekonomi Indonesia.

Penggunaan kontrak bagi hasil dipilih dikarenakan kegiatan usaha hulu di bidang minyak dan gas bumi mempunyai kriteria *high risk*, *high technology*, dan *high capital* sehingga baik modal, teknologi, dan resiko yang tinggi tersebut ditanggung oleh kontraktor sehingga tidak membebani keuangan negara dan besaran bagi hasil atas minyak dan gas bumi sesuai kontrak-kontrak yang umum berlaku adalah minyak bumi: 85% untuk negara dan 15% untuk kontraktor.¹¹³

Kontrak bagi hasil ini mempunyai karakteristik sebagai berikut.

¹¹¹ Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

¹¹² Syeirazi, (2008), *op.cit.* hal. 9

¹¹³ Keterangan Pemerintah dalam sidang MK. Lihat Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 62

1. Kontraktor melaksanakan operasi menurut Program Kerja Tahunan yang sudah disetujui Pemerintah.
2. Kontraktor menyediakan seluruh dana dan teknologi yang dibutuhkan dalam operasi perminyakan.
3. Kontraktor menanggung biaya dan resiko operasi.
4. Kontraktor diizinkan mengadakan eksplorasi selama enam sampai sepuluh tahun. Sedangkan eksploitasi boleh dilakukan oleh kontraktor selama 20 tahun atau lebih (jangka waktu kontrak adalah 30 tahun).
5. Kontraktor akan menerima kembali seluruh biaya operasi setelah produksi komersial (*cost recovery*).
6. Produksi yang telah dikurangi biaya produksi, dibagi antara negara dan kontraktor.
7. Kontraktor wajib menyisihkan/mengembalikan sebagian wilayah kerjanya kepada Pemerintah.
8. Seluruh barang operasi/peralatan yang dibeli kontraktor menjadi milik negara dan untuk yang diimpor setelah tiba di Indonesia.
9. Kontraktor adalah subyek pajak penghasilan, dan wajib menyetorkannya secara langsung kepada Pemerintah.
10. Kontraktor wajib memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri (DMO) 25% dari bagian kontraktor kontrak *production sharing* dengan harga sebesar 25% dari harga ekspor.
11. Kontraktor wajib mengalihkan 10% interestnya setelah produksi komersial kepada perusahaan swasta nasional yang ditunjuk Pertamina..¹¹⁴

Pasca pengesahan UU Migas, terdapat perubahan PSC pada generasi keempat yaitu terkait kedudukan para pihak. Pada generasi sebelumnya para pihak yang terlibat dalam kontrak adalah Pertamina dengan kontraktor, sedangkan pada generasi yang baru ini berubah menjadi Badan Pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dalam kapasitasnya sebagai pemegang kuasa pertambangan Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pelaksana Kegiatan

¹¹⁴ Ety Syamsiyah Ariyati, (2010), Analisis Ketentuan-Ketentuan di *Production Sharing Contract* Indonesia dalam Kaitannya dengan Penerimaan Negara Minyak dan Gas Bumi, tesis pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hal. 36-46.

Usaha Hulu Minyak dan Gas (BP MIGAS) untuk melakukan pengendalian dan pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu di Bidang Minyak dan Gas Bumi.

Namun demikian, dalam kenyataannya, kontrak bagi hasil oleh Pertamina sejak dipimpin oleh Ibnu Sutowo, hingga kontrak berpindah ke BP Migas masih menjadi kontroversi karena dianggap tidak transparan. Terlebih kontrak bagi hasil dibuat melalui negosiasi dengan IOC selaku pemilik modal, teknologi dan SDM yang memiliki posisi tawar lebih tinggi. Dengan demikian, kontrak menjadi rawan korupsi, kolusi dan manipulasi. Dalam kontrak bagi hasil, Pemerintah terkesan lemah dalam menghadapi IOC. Bahkan terkadang Pemerintah memberi terlalu banyak konsesi sehingga kekayaan alam itu lebih banyak dinikmati oleh IOC dibandingkan oleh negara, apalagi rakyat. Contohnya adalah kontrak bagi hasil dengan ExxonMobil di Blok Natuna D Alpha, dimana Indonesia mendapat bagian 0%, sementara ExxonMobil 100%. Pemerintah beralasan teknologi produksi yang diperlukan begitu mahal sehingga investor memerlukan konsesi ekstra. Selain itu, Pemerintah juga beralasan bahwa kontrak tersebut berkaitan dengan kontrak di ladang minyak lain yang sedang diincar Pemerintah.¹¹⁵

Pembuatan kontrak yang tidak adil harus dicegah, karena negara seharusnya mengutamakan kemakmuran rakyat dalam mengelola hasil bumi rakyat. Inilah pentingnya implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan *welfare state* sebagai reformasi terhadap kapitalisme. Dengan kontrak bagi hasil yang adil, diharapkan dapat menghilangkan ketidakadilan kapitalisme dan mewujudkan sosialisme melalui cara-cara demokratis.

g. Pelarangan Penetapan Harga BBM Berdasarkan Mekanisme Pasar

UU Migas yang meliberalisasi sektor migas dan menyerahkan harga minyak bumi sesuai mekanisme harga pasar dikritik oleh sejumlah kalangan. Sebagian mereka mengajukan uji materi atas ketentuan tersebut dan dimenangkan oleh MK.

Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU Migas mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi

¹¹⁵ Basri, *op. cit.*, hal. 432.

sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. MK melarang penyerahan harga BBM pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar tersebut.¹¹⁶

Untuk mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah, menurut MK seharusnya harga BBM dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Menurut MK, campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar.

h. Pengurangan Subsidi BBM

Pada masa Presiden Megawati, Pemerintah mengurangi subsidi BBM dengan menaikkan harga BBM pada 17 Januari 2002 dari Rp 1.450 menjadi Rp 1.550 per liter. Pemerintah kembali menaikkan harga BBM menjadi Rp 1.810 per liter 1 Maret 2002. Sebagai kompensasi kenaikan, Pemerintah memberikan bantuan dengan total 4,43 triliun untuk program bantuan beras untuk rumah tangga miskin, kesehatan, sosial, pendidikan, usaha kecil, pemberdayaan masyarakat pesisir, pengangguran, dan kontrasepsi.¹¹⁷

4.2.4. Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

a. Pembubaran BP Migas dan Pembentukan SKK Migas

Hingga masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004-20 Oktober 2014), pergulatan seputar peran negara ternyata belum berakhir. Perdebatan ini kembali mengemuka dalam setiap uji materi suatu Undang-Undang yang terkait dengan Sumber Daya Alam, termasuk di dalamnya UU Migas. Menurut MK, jika produksi minyak bumi oleh Pemerintah dan DPR dinilai masih penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka negara, c.q. Pemerintah, tetap diharuskan menguasai cabang produksi yang bersangkutan

¹¹⁶ Amar Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003

¹¹⁷ International Institute for Sustainable Development's, (2012), Panduan Masyarakat tentang Subsidi Energi di Indonesia, Geneva, hal. 36

dengan cara mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasinya agar sungguh-sungguh dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.¹¹⁸

MK mengharapkan Indonesia melakukan penguasaan negara pada peringkat pertama,¹¹⁹ yaitu negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya minyak bumi dengan harapan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dibandingkan bila dikelola oleh perusahaan swasta atau badan hukum lain di luar negara. Pengelolaan langsung tersebut bisa oleh negara (organ negara) atau melalui BUMN. Pengelolaan secara langsung inilah yang menjadi maksud dari Pasal 33 UUD 1945 seperti diungkapkan oleh Muhammad Hatta salah satu *founding leaders* Indonesia yang mengemukakan,

“... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besaran sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan modal pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan modal nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan modal asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan modalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan modal nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan modal asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang...”¹²⁰

¹¹⁸ Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal.210.

¹¹⁹ Menurut MK, setidaknya, terdapat tiga tingkat penguasaan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini minyak bumi. Pada peringkat pertama, yaitu negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya minyak bumi. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Lihat Putusan MK dalam Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal 102.

¹²⁰ Mohammad Hatta, *Bung Hatta Menjawab*, hal. 202 s.d. 203. PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002 sebagaimana dikutip oleh Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-x/2012, hal 102.

Dalam pendapat Muhammad Hatta tersebut tersirat bahwa pemberian kesempatan kepada asing karena kondisi negara/Pemerintah belum mampu dan hal tersebut bersifat sementara. Idealnya, negara yang sepenuhnya mengelola sumber daya alam.

Dengan argumen demikian, maka kehadiran BP Migas menurut MK menimbulkan beberapa masalah, antara lain karena Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung BUMN untuk mengelola seluruh wilayah kerja migas dalam kegiatan usaha hulu. Hal ini menyebabkan keuntungan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi tidak maksimal.¹²¹ Sejak putusan tersebut, maka resmi BP Migas dibubarkan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Pasca pembubaran BP Migas oleh MK, Pemerintah mengalihkan segala tugas dan fungsi BP Migas kepada SKK Migas. Pengalihan tersebut dilakukan melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan Perpres Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Pemerintah merasa perlu membedakan SKK Migas dengan Kementerian ESDM dan Pertamina. Menurut Pemerintah lebih baik ada satu institusi yang independen tidak berada di Pertamina dan tidak langsung di Kementerian ESDM. Pertamina sendiri adalah perusahaan migas sehingga dikhawatirkan terjadi benturan kepentingan manakala Pertamina mengatur segala usaha migas, terlebih bila ada kepentingan-kepentingan tertentu di Pertamina. Menurut Pemerintah, lembaga seperti SKK Migas juga tidak bisa berada di bawah Kementerian ESDM, karena Kementerian ESDM selaku Pemerintah lebih banyak bertindak sebagai pembuat kebijakan dan regulasi.¹²²

SKK Migas memiliki fungsi melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu berdasarkan kontrak kerja sama agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan

¹²¹ Putusan MK Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 105

¹²² Pernyataan Presiden SBY saat mengumumkan Kepala SKK Migas yang baru. Lihat <http://finance.detik.com/read/2013/01/11/145223/2139742/1034/sby-cerita-soal-sejarah-bp-migas-dan-pertamina>, diakses pada 13 Maret 2015 pukul 11.38

yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, SKK Migas memiliki tugas:

1. memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
2. melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
3. mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
4. memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
5. melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
6. menunjuk penjual Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

Dalam menjalankan tugasnya, SKK Migas diawasi oleh Komisi Pengawas SKK Migas. Komisi ini dibentuk berdasar amanat Perpres Nomor 9 Tahun 2013 mengamanatkan dibentuk Komisi Pengawas SKK Migas.

Keanggotaan Komisi Pengawas terdiri dari:

1. Ketua : Menteri ESDM;
2. Wakil Ketua : Wakil Menteri Keuangan yang membidangi urusan anggaran negara;
3. Anggota : Kepala BKPM dan Wakil Menteri ESDM.

Komisi Pengawas mempunyai tugas:

1. memberikan persetujuan terhadap usulan kebijakan strategis dan rencana kerja SKK Migas dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi;
2. melakukan pengendalian, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan operasional SKK Migas dalam penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi;
3. memberikan pendapat, saran, dan tanggapan atas laporan berkala mengenai kinerja SKK Migas;

4. memberikan pertimbangan terhadap usulan pengangkatan dan pemberhentian Kepala SKK Migas;
5. memberikan persetujuan dalam pengangkatan dan pemberhentian pimpinan SKK Migas selain Kepala SKK Migas.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Pengawas menyampaikan laporan kepada Presiden secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan.

b. Kebijakan Anti Nasionalisasi

Untuk mengakomodasi kepentingan investor, Indonesia memastikan tidak akan melakukan nasionalisasi¹²³ atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal, kecuali dengan undang-undang. Namun demikian, dalam hal Pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi, Pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar. Jika di antara kedua belah pihak tidak tercapai kesepakatan tentang kompensasi atau ganti rugi, penyelesaiannya dilakukan melalui arbitrase.

Kebijakan anti nasionalisasi dimunculkan oleh Pemerintah untuk menghadapi sentimen nasionalisasi yang sering didengungkan sebagian kalangan saat ini.¹²⁴ Tidak tanggung-tanggung, ide nasionalisasi pernah dilontarkan oleh Kwik Kian Gie, ekonom terkemuka yang pernah menjadi Menteri Perekonomian. Bahkan para dekan dan koordinator program pascasarjana 46 Perguruan Tinggi Negeri (PTN) se-Indonesia pernah menyampaikan secara langsung ide nasionalisasi kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat rapat kerja tanggal 5-7 Agustus 2008.¹²⁵

c. Keputusan Keluar dari OPEC

Pada tahun 2004, Indonesia sudah tidak bisa memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri. Pada 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya

¹²³ Menurut Adrian Sutedi, setidaknya ada tiga metode nasionalisasi di dunia, yaitu metode renegotiasi kontrak kerja sama, metode penghentian kontrak sepihak kemudian memberikan kompensasi, dan metode nasionalisasi tanpa renegotiasi ataupun kompensasi. Lihat Adrian Sutedi, (2012), *Hukum Pertambangan*, Jakarta Sinar Grafika, hal. 31-32.

¹²⁴ Lihat misalnya: Pemerintah Didesak Nasionalisasi Freeport, 19 Februari 2015, <http://news.okezone.com/read/2015/02/19/337/1107922/pemerintah-didesak-nasionalisasi-freeport>, diakses pada 21 Februari 2015 pukul 6.45 WIB.

¹²⁵ Faisal Basri, (2009). *Catatan Satu Dekade Krisis*. Jakarta: Erlangga, hal. 430.

memutuskan Indonesia keluar dari OPEC karena sudah tidak bisa memenuhi kuota yang ditentukan OPEC. Sebagai anggota OPEC, pada kenyataannya Indonesia selalu tidak dapat mengantisipasi naiknya harga minyak yang sempat menyentuh US\$ 138 per barel. Pemerintah selalu hanya bisa terkejut kejut seperti halnya negara-negara pengimpor minyak lainnya. Indonesia bersama Irak adalah negara dengan kategori karena sudah tidak bisa lagi memenuhi dalam kuota OPEC, bahkan Indonesia merupakan negara satu-satunya yang sudah menjadi *net oil importer*.

d. Pembatasan Peran Asing

Liberalisasi sektor minyak bumi sudah diprediksi oleh Merry G Klapp sejak tahun 1982. Klapp menyatakan bahwa ketika negara yang tadinya regulator di bidang minyak bumi mulai merangkap sebagai pengusaha melalui kepemilikan NOC, maka akan terjadi kompetisi antara IOC dengan NOC. IOC yang terancam dengan kehadiran NOC akan melakukan cara-cara politis untuk memaksa negara agar kembali hanya berperan sebagai regulator.¹²⁶

IOC akan berkolaborasi dengan Pemerintah negaranya untuk mendapatkan akses terhadap sumber minyak bumi dan kemudian mempertahankan hegemoni mereka. Untuk kepentingan tersebut, mereka melakukannya melalui cara supervisi kebijakan liberalisasi sektor minyak bumi, paket investasi, pemberian utang hingga aksi militer. Inilah yang kemudian disebut oleh Galleher dan Robinson sebagai *imperialism of free trade*, yaitu penggunaan militer dan tekanan politik untuk memaksa negara yang lebih lemah dan kurang kompetitif, agar bersedia membuka pasarnya bagi produk asing. Hegemoni IOC ini secara perlahan mendapat perlawanan dari negara-negara pemilik sumber daya minyak bumi. Bentuk reaksi tersebut cukup beragam, mulai dari tuntutan peningkatan nilai bagi hasil, pembatasan kepemilikan, hingga nasionalisasi.¹²⁷

Perlawanan terhadap hegemoni IOC juga dilakukan Indonesia. Kini Pemerintah semakin membatasi keberadaan perusahaan asing dalam sektor minyak bumi, namun tetap memberi porsi besar kepada perusahaan swasta dalam

¹²⁶ Merrie G. Klapp, *The State--Landlord or Entrepreneur?*, University of Wisconsin-International Organization, Vol. 36, No. 3 (Summer 1982), pp. 575-607

¹²⁷ Nasir, op. cit., hal 106- 107.

negeri. Misalnya, melalui penerbitan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Dengan peraturan tersebut, penguasaan negara sebagai implementasi Pasal 33 UUD 1945 semakin terasa dibandingkan dengan Peraturan Presiden sebelumnya yaitu Nomor 36 Tahun 2010. Banyak bidang usaha yang kini diprioritaskan untuk perusahaan dalam negeri (Penanaman Modal Dalam Negeri-PMDN), dan kepemilikan perusahaan asing (Penanaman Modal Asing-PMA) semakin dibatasi. Bidang usaha di sektor minyak bumi yang dibatasi dapat dilihat pada Tabel 4.1 berikut.

Tabel 4.1 Pembatasan Bidang Usaha di Sektor Minyak Bumi Tahun 2014

No	Bidang Usaha	Perpres 36 Tahun 2010	Perpres 39 Tahun 2014
1.	Jasa Konstruksi Migas		
	- Platform	Tidak tercantum	Kepemilikan modal asing maksimal 75%
	- - Tangki Spherical	Tidak tercantum	Kepemilikan modal asing maksimal 49%
	- Instalasi Produksi Hulu Minyak Bumi di Darat	Tidak tercantum	PMDN
	- Instalasi Pipa Penyalur di darat	Tidak tercantum	PMDN
	- Instalasi Pipa Penyalur di laut	Tidak tercantum	Kepemilikan modal asing maksimal 49%
	- Tangki Horisontal/ Vertikal	Tidak tercantum	PMDN
	- Instalasi penyimpanan dan pemasaran migas di darat	Tidak tercantum	PMDN
2	Jasa Survei		
	- Migas	Tidak tercantum	Kepemilikan moda asing maksimal 49%
	- Geologi dan geofisika	Tidak Tercantum	Kepemilikan modal asing maksimal 49%
3	Jasa Penunjang Migas: Jasa inspeksi teknis	Tidak tercantum	PMDN
4	Jasa Pengeboran		
	- Minyak bumi di darat	Kepemilikan modal asing maksimal 49%	PMDN
	- Minyak bumi di laut	Kepemilikan modal asing maksimal 95% di luar kawasan Indonesia Bagian Timur	Kepemilikan modal asing maksimal 75%
5	Jasa Penunjang Migas		
	- Jasa operasi sumur dan pemeliharaan	Kepemilikan modal asing maksimal 95%	PMDN
	- Jasa Desain dan	Kepemilikan modal	PMDN

Engineering Minyak Bumi	asing maksimal 95%
-------------------------	--------------------

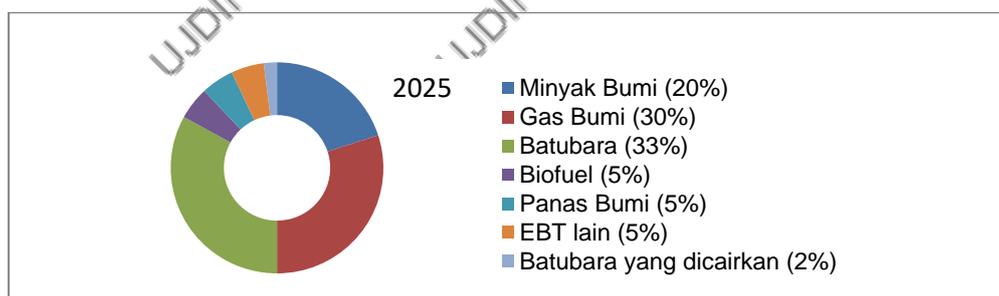
Sumber: Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014, telah diolah kembali.

Di samping itu, Indonesia juga membatasi penggunaan tenaga kerja asing (TKA). Jumlah tenaga kerja pada KKKS produksi sampai akhir tahun 2013 sebesar 29.089 orang. Dari total pekerja tersebut, Tenaga Kerja Indonesia (TKI) mencapai sekitar 96,4% sedangkan TKA hanya sekitar 3,6%. Sedangkan jumlah tenaga kerja pada Kontraktor KKS eksplorasi sebesar 1.903 orang. Dari total pekerja tersebut, persentase TKI mencapai sekitar 93,86% sedangkan persentase TKA hanya sekitar 6,14%. Penggunaan TKA dibatasi hanya pada disiplin yang keahlian TKI masih terbatas atau sebagai perwakilan investor (*leadership*). TKA disyaratkan harus mempunyai minimum 10 tahun pengalaman.¹²⁸

e. Kebijakan Energi Nasional

Untuk meningkatkan ketahanan energi, Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Indonesia membuat Kebijakan Energi Nasional yang diterbitkan melalui Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 0983 K/16/MEM/2004, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menyusun *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional (BP-PEN) 2005 - 2025. BP-PEN kemudian direvisi menjadi Perpres Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional, yang menetapkan target bauran energi dari 2006-2025. Berdasarkan Perpres Nomor 5 Tahun 2006, penggunaan minyak bumi 51,66% dan diharapkan pada tahun 2025 penggunaan minyak bumi menjadi kurang dari 20%, sehingga sumber energi alternatif dan potensial lainnya dapat meningkat peranannya. Penggunaan minyak bumi di masa depan dapat dilihat dalam target bauran energi dalam Grafik 4.1 berikut.

¹²⁸ Laporan Tahunan SKK Migas 2013, hal 116-117.

Grafik 4.1. Target Bauran Energi Berdasar Perpres Nomor 5 Tahun 2006

Sumber: Perpres 5 Tahun 2006, telah diolah kembali

f. Penambahan Dana Bagi Hasil Minyak

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.¹²⁹ Mulai tahun 2009 alokasi untuk daerah dari bagi hasil Dana Bagi Hasil (DBH) minyak bumi ditetapkan masing-masing 15,5 persen dari penerimaannya setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.¹³⁰ Sebelumnya, untuk daerah hanya 15,0 persen.¹³¹ Khusus untuk Propinsi Papua, Papua Barat dan Propinsi Aceh, proporsi bagi hasil minyak bumi untuk ketiga daerah tersebut masing-masing sebesar 70 persen.¹³²

g. Pembentukan Dewan Energi Nasional

Kebijakan sektor minyak bumi tidak lepas dari kebijakan di sektor energi secara makro, sehingga perlu ada sinkronisasi kebijakan energi. Untuk keperluan tersebut, UU Nomor 30 Tahun 2007 mengamanatkan dibentuknya suatu Dewan Energi Nasional (DEN). Anggota DEN terdiri dari 7 (tujuh) Menteri yang secara langsung bertanggungjawab atas penyediaan, transportasi, penyaluran, dan pemanfaatan energi serta 8 (delapan) anggota dari Unsur Pemangku Kepentingan.

¹²⁹ UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

¹³⁰ Lihat Pasal 14 huruf e dan huruf f dan Pasal 106 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004

¹³¹ Nota Keuangan dan RAPBN 2009

¹³² Nota Keuangan dan RAPBN 2010. Lihat juga UU Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Papua dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

DEN dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2008 dan diberi tugas untuk:

1. Merancang dan merumuskan kebijakan energi nasional untuk ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR.
2. Menetapkan Rencana Umum Energi Nasional.
3. Menetapkan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi.
4. Mengawasi pelaksanaan kebijakan di bidang energi yang bersifat lintas sektoral.

Sebelum DEN dibentuk, Pemerintah telah membentuk Badan Koordinasi Energi Nasional (BAKOREN) pada tahun 1981 yang diketuai oleh Menteri ESDM dengan anggota Menteri Perindustrian, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Menteri Negara Riset dan Teknologi, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Kepala BAPPENAS) dan Kepala BATAN. Tugas utama dari BAKOREN adalah merumuskan kebijakan di bidang energi, merumuskan program pengembangan dan pemanfaatan energi dan koordinasi pelaksanaan program. Dalam kurun waktu yang cukup panjang tersebut, BAKOREN telah menghasilkan berbagai kebijakan di bidang energi baik kebijakan umum maupun kebijakan penunjang.¹³³

Berdasarkan Perpres Nomor 26 Tahun 2008, struktur organisasi Dewan Energi Nasional terdiri atas pimpinan dan anggota. Pimpinan Dewan Energi Nasional terdiri atas :

1. Ketua : Presiden
2. Wakil Ketua : Wakil Presiden
3. Ketua Harian : Menteri ESDM

Anggota DEN terdiri atas :

1. 7 (tujuh) orang, baik Menteri maupun pejabat pemerintah lainnya yang secara langsung bertanggung jawab atas penyediaan, transportasi, penyaluran, dan pemanfaatan energi; dan
2. 8 (delapan) orang dari pemangku kepentingan, yang terdiri atas kalangan akademisi, industri, ahli teknologi, lingkungan hidup, dan konsumen.

¹³³ <http://www.den.go.id/index.php/page/readPage/2>, diakses pada 13 Maret 2015, pukul 7.05 WIB

h. **Kewajiban *Corporate Social Responsibility***

Untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dari sektor minyak bumi, Pemerintah mewajibkan dilakukannya *Corporate Social Responsibility* (CSR) bagi perusahaan yang menjalankan kegiatan usahanya di sektor minyak bumi. CSR harus dipahami dalam kerangka bahwa pembangunan berkelanjutan hanya akan dapat dipertahankan bila ada keseimbangan antara aspek-aspek ekonomi, sosial dan lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan harus dibangun atas dasar prinsip bahwa bisnis hanya akan dapat tumbuh subur di atas masyarakat yang relatif sejahtera. Oleh karena itu, bisnis harus memperhatikan apa yang disebut dengan *triple bottom line*, yaitu *profit* (keuntungan, laba), *people* (rakyat) dan *planet* (bumi atau lingkungan hidup).¹³⁴ Hal ini perlu dilakukan oleh dunia bisnis melalui kegiatan-kegiatan filantropi perusahaan dan investasi sosial seperti membantu masyarakat sekitarnya dalam bidang pendidikan, kesejahteraan, usaha kecil dan menengah (UKM), perlindungan lingkungan hidup, dan sebagainya.

CSR diwajibkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT), dan disebut sebagai Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Berdasarkan UU PT, CSR didefinisikan sebagai komitmen perusahaan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perusahaan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.¹³⁵

Kewajiban CSR telah dilakukan baik oleh NOC maupun oleh IOC di Indonesia. Pertamina sebagai sebuah NOC, selain bertanggung jawab menghasilkan laba dan memberikan dividen kepada negara sebagai pemegang saham, juga menjalankan Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan

¹³⁴ Rustam Ibrahim, (2007, 29 Juli). *Hubungan Demokrasi dan Bisnis Menurut Fahaman Neoliberal dan Demokrasi Sosial*. Jeneponto: Makalah disusun sebagai pengantar untuk memulai pembahasan modul "Bisnis dan Demokrasi" dalam Sekolah Demokrasi yang diselenggarakan oleh Yayasan Melania, hal. 9.

¹³⁵ Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Program Bina Lingkungan, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Program Kemitraan Bina Lingkungan (PKBL).¹³⁶

Sejak melaksanakan Program Kemitraan dari tahun 1993 hingga tahun 2013, Pertamina telah melakukan pembinaan kepada lebih kurang 95.000 mitra binaan termasuk Mitra Binaan sinergi BUMN dengan total nilai pinjaman mencapai kurang lebih Rp 2,9 triliun. Sementara itu, Program Bina Lingkungan Pertamina dilaksanakan sejak tahun 2004. Realisasi penyaluran dana program Bina Lingkungan selama tahun 2013 mencapai Rp 362,4 miliar.¹³⁷

Tanggung jawab sosial dan lingkungan Pertamina juga diwujudkan melalui aktivitas pengembangan dan pelibatan masyarakat (*community involvement and development/CID*) untuk meningkatkan nilai tambah bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, antara lain melalui program Beasiswa Sobat Bumi, Sekolah Sobat Bumi, Pertamina *Soccer School*, serta program Gerakan Menabung Pohon.

CSR juga dilakukan oleh IOC. Misalnya Chevron antara lain mendirikan SMAN I di Pekanbaru, Riau tahun 1957; renovasi dan pembangunan infrastruktur sekolah di daerah terpencil di sekitar daerah operasi Chevron di Riau, Kalimantan Timur dan Jawa Barat; mendukung pendidikan untuk masyarakat Sakai, suku asli di Riau. Chevron menyediakan buku-buku, memberikan insentif untuk para guru dan menawarkan beasiswa kepada ribuan anak-anak Sakai melalui program Beasiswa Anak Asuh Sakai, menyelenggarakan *University Partnership Program* dengan Institut Teknologi Bandung (ITB), mendirikan Politeknik Caltex Riau (PCR), memberikan beasiswa Darmasiswa Chevron Riau (DCR), mendirikan Politeknik Aceh, membentuk *Indonesian Business Coalition on AIDS* (IBCA), *Initiative Engage Execute Empower* (I3E), serta meluncurkan *Chevron Earthquake Recovery Initiative* (CERI). Saat ini, lebih dari 97 persen karyawan Chevron adalah warga negara Indonesia.¹³⁸

¹³⁶ Peraturan Menteri BUMN No. PER-08/MBU/2013 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

¹³⁷ Laporan Tahunan Pertamina 2013, hal 313.

¹³⁸ www.chevronindonesia.com

i. Pengurangan Subsidi BBM

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tercatat sudah tiga kali menaikkan harga BBM untuk mengurangi beban subsidi BBM. Namun demikian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga pernah tiga kali menurunkan harga BBM ketika harga minyak dunia turun. Perkembangan harga BBM pada masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dapat dilihat pada Tabel 4.2 berikut.

Tabel 4.2 Perkembangan Harga BBM pada Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Produk	Premium	Solar	Minyak Tanah
Harga awal	1.810	1.650	1.800
Kenaikan Maret 2005	2.400	2.100	2.200
Kenaikan Oktober 2005	4.500	4.300	2.000
Kenaikan Mei 2008	6.000	5.500	2.500
Desember 2008	5.500	5.500	2.500
Desember 2008	5.000	4.800	2.500
Januari 2009	4.500	4.800	2.500

Sumber: Dari berbagai sumber, olahan peneliti

Sebagai kompensasi kenaikan BBM, Pemerintah mengalihkan subsidi untuk program Pendidikan (BOS dan BSM), infrastruktur perdesaan, Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk rumah tangga miskin, tambahan subsidi bunga untuk Kredit Usaha Rakyat (KUR), serta dukungan biaya pendidikan anak untuk keluarga PNS, tentara, dan polisi berpangkat rendah.¹³⁹

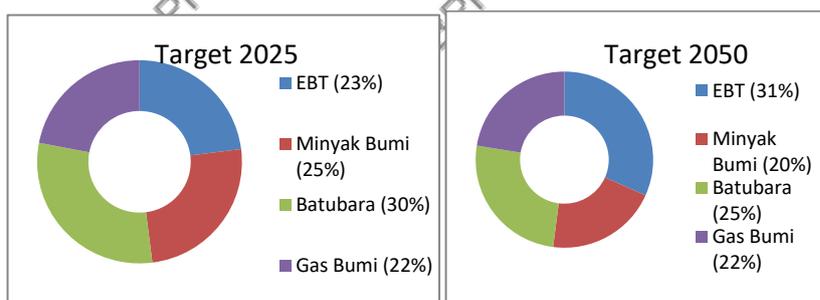
¹³⁹ ¹³⁹ International Institute for Sustainable Development's, (2012), Panduan Masyarakat tentang Subsidi Energi di Indonesia, Geneva, hal. 36

4.2.5. Masa Presiden Joko Widodo

Pada kabinet masa Pemerintahan Presiden Habibie sampai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Kementerian ESDM selalu dibawah koordinasi Menko Perekonomian bersama kementerian lain seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kemenristek, Kementerian BUMN, dan –lain-lain. Namun pada masa Presiden Joko Widodo (20 Oktober 2014-20 Oktober 2019), Kementerian ESDM yang berperan strategis dalam perekonomian justru ditempatkan dalam koordinasi Kementerian Kemaritiman.

Belum lama menjabat, Pemerintahan Presiden Joko Widodo mengeluarkan kebijakan energi nasional. Kebijakan ini sebenarnya meneruskan kebijakan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyo. Namun demikian, target kebijakan energi tiba-tiba dimundurkan selama 25 tahun melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2014. Melalui PP tersebut, penggunaan minyak bumi kurang dari 20% ditargetkan baru akan tercapai tahun 2050 sebagaimana terlihat dari Grafik 4.2 berikut.

Grafik 4.2. Target Bauran Energi Berdasar PP Nomor 79 Tahun 2014



Sumber: PP Nomor 79 Tahun 2014, telah diolah kembali

Grafik tersebut menunjukkan bahwa Pemerintahan Presiden Joko Widodo pesimis dalam melaksanakan target bauran energi, sehingga langkah awal di pemerintahannya adalah mengeluarkan kebijakan energi nasional untuk memundurkan jadwal pencapaian target kebijakan energi nasional yang sudah dibuat pada masa Perintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Kebijakan energi nasional ini terus berubah-ubah. Sebelumnya, target tersebut akan tercapai tahun 2025. Pelaksanaan target juga sudah dimundurkan setahun,, yang semula akan dimulai tahun 2005, menjadi dimulai tahun 2006. Bahkan kebijakan energi nasional tersebut dapat ditinjau kembali 5 (lima) tahun apabila dipandang perlu.¹⁴⁰

Menurut Pemerintahan Presiden Joko Widodo, minyak bumi ditargetkan masih akan menempati peran dominan di Indonesia dalam segi konsumsi pada tahun 2025. Namun pada 2050 ditargetkan energi dari minyak bumi hanya dimanfaatkan sebesar 20%. Nantinya diharapkan masyarakat akan banyak menggunakan energi dari batubara, gas bumi, dan Energi Terbarukan.

Salah satu wujud pelaksanaan Kebijakan Energi Nasional yang mulai dilakukan oleh Presiden Joko Widodo adalah pengurangan subsidi. Sebelum satu bulan menjabat, Presiden Joko Widodo mengeluarkan kebijakan penyesuaian harga BBM. Dalam kebijakan tersebut, Presiden menyatakan tidak akan memberi subsidi lagi untuk premium. Penyesuaian harga BBM bersubsidi adalah sebesar Rp2.000/liter untuk Premium dan Solar, sehingga harga di pasaran menjadi Rp8.500/liter untuk Premium dan Rp7.500/liter untuk Solar pada tanggal 18 November 2014. Kebijakan ini dimaksudkan tidak hanya untuk menjaga defisit APBN pada level yang aman, tetapi juga untuk memperbaiki posisi neraca berjalan mengingat defisit yang terjadi lebih banyak berasal dari defisit perdagangan minyak.

4.3. Implementasi *Welfare State* dalam Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Para pendiri negara Indonesia telah menyepakati bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah agar keadilan dan kemakmuran bangsa Indonesia bisa diwujudkan. Pembukaan UUD 1945 yang memuat rumusan tujuan negara Indonesia dan juga Pancasila menyatakan bahwa negara Indonesia dibentuk "... untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

¹⁴⁰ Pasal 29 PP Nomor 79 Tahun 2014

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada ... keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”¹⁴¹

Pernyataan dalam UUD 1945 menunjukkan keinginan dari para pendiri negara untuk mewujudkan *welfare state* di Indonesia. Konsep *welfare state* di Indonesia untuk bidang perekonomian kemudian dioperasionalkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Rumusan tersebut dihasilkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 11 Juli 1945, yang waktu itu dimasih atur dalam Pasal 32 Bab XIII “Tentang Kesejahteraan Sosial”, yang berbunyi:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Pemerintah.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus diperjuangkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Namun demikian, tujuan mulia dalam UUD 1945 belum tercapai. Banyak penyimpangan terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Meski UUD 1945 cenderung sosialis, namun kemiskinan masih banyak ditemukan. Pada masa Orde Baru, ekonomi dijalankan dengan tafsiran berat kepada *free market*. Ekonomi dijalankan oleh kelas pengusaha yang berusaha berkompetisi dengan *fair*, tetapi sekaligus berhadapan dengan kelas pengusaha yang menggurita secara menakutkan karena monopoli, proteksi, lisensi, dan fasilitasi khusus. Tidak heran jika 32 Tahun Orde Baru telah melahirkan konglomerasi dan kronisme.¹⁴²

Akhirnya, berkembang aspirasi perubahan UUD 1945, termasuk terhadap Pasal 33. Terhadap perubahan Pasal 33 UUD 1945, terdapat polarisasi pendapat.¹⁴³ Sebagaimana diakui oleh Sri Adiningsih, bahwa telah lima kali

¹⁴¹ Alfitri, (2012, September) “Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan MK Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional,” dalam *Jurnal Konstitusi*, 9 (3), Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, hal. 461.

¹⁴² Kukuh Fadli Prasetyo, (2012, September) “Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi *Welfare State* di dalam Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Konstitusi*, 9 (3), hal. 497.

¹⁴³ Perdebatan seputar perubahan Pasal 33 UUD 1945 antara lain dapat dilihat dalam Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, (2010), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I*, Jakarta.

dilakukan pertemuan bidang ekonomi, namun terdapat dua versi pendapat anggota yang tidak berhasil disatukan karena masing-masing pihak tetap pada pendiriannya.¹⁴⁴ Hal ini karena ada perbedaan mendasar dalam pendapat antara pendukung sosialis, dan pendukung neoliberal terutama pasca reformasi.¹⁴⁵ Perbedaan tersebut menjadi bukti bahwa perdebatan seputar *welfare state* belum selesai di kalangan para penyusun perubahan UUD 1945, terutama mengenai bagaimana peran negara dalam perekonomian. Perdebatan tersebut tidak akan pernah selesai sebagaimana perdebatan di antara para ekonom di dunia yang terus berlangsung hingga saat ini.

Sebagai hasil kompromi, akhirnya Pasal 33 ditambah dengan dua ayat tanpa menghilangkan ketentuan lama. Pasal 33 UUD 1945 bertambah menjadi lima ayat, yang terdiri dari tiga ayat asli ditambah dua ayat baru. Pasal 33 UUD 1945 pasca amandemen menjadi berbunyi:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam setiap pembuatan kebijakan di Indonesia. Pasal 33, sebagai norma yang tegas mengatur campur tangan negara dalam perekonomian dan menjadi ciri diadposinya konsep *welfare state* di Indonesia, juga harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan ekonomi Indonesia, termasuk dalam sektor minyak bumi. Kebijakan sektor minyak bumi perlu dianalisis dengan konsep *welfare state* mengingat sektor tersebut penting bagi

¹⁴⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, (2010), *op. cit*, hal. 579.

¹⁴⁵ Alexander C Chandra, (2011), *A Dirty Word? Neo-liberalism in Indonesia's Foreign Economic Policies*, International Institute for Sustainable Development, hal.iii.

negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Untuk itu, negara sudah seharusnya berperan aktif dalam sektor minyak bumi, dengan mewujudkan kehidupan bernegara yang demokratis yang pada akhirnya mampu mewujudkan kemakmuran rakyat. Sebagai sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, apabila terjadi kesalahan pengambilan kebijakan dalam sektor minyak bumi, dapat merugikan rakyat secara masif. Untuk itu, kebijakan dalam sektor minyak bumi di Indonesia akan dianalisis apakah sesuai dengan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka *welfare state*.

4.3.1. Perwujudan Negara Demokratis

Sejak masa Pemerintahan Presiden Habibie sampai Presiden Joko Widodo, terlihat aspirasi masing-masing Presiden untuk mewujudkan kehidupan demokratis di Indonesia. Masing-masing Presiden berkepentingan untuk dianggap sebagai Presiden yang terpilih secara demokratis dan berhasil menyelenggarakan pemilu secara demokratis. Aspirasi demokrasi diwujudkan dengan penghargaan hak-hak individu dalam bernegara, termasuk hak untuk berusaha. Dalam wadah negara demokratis, masing-masing individu berhak mendapat jaminan kebebasan dalam berusaha serta untuk mengembangkan usahanya.

Dengan konsep demokrasi tersebut, negara memberi peran besar kepada swasta dan sedikit demi sedikit peran negara terpinggirkan dalam perekonomian. Terlebih, adanya aspirasi untuk mewujudkan pemerintahan bersih, transparan, dan akuntabel, menjadikan negara tidak bisa berbuat sewenang-wenang. Negara harus patuh pada kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan secara demokratis dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Konsep demokrasi ini ternyata dimanfaatkan dengan baik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Para donor internasional dan pemilik kapital yang sangat berkepentingan untuk mendapatkan minyak bumi di Indonesia. Mereka memanfaatkan dengan baik momentum reformasi untuk mewujudkan reformasi sektor minyak bumi. Reformasi dilakukan melalui penyusunan peraturan perundang-undangan, terutama UU Migas dan UU Penanaman Modal.

UU Migas merupakan hasil reformasi sektor energi atas tekanan lembaga keuangan multilateral seperti IMF dan Bank Dunia. Selain terhadap sektor energi,

IMF merancang serangkaian program reformasi seperti reformasi sektor ketenagalistrikan, sumber daya air (SDA), perkebunan dan kehutanan, sumber daya mineral, dan seterusnya. IMF menyadari bahwa mereka memiliki pengaruh besar dalam mengubah opini dan perilaku seperti yang mereka inginkan.¹⁴⁶ Intervensi dalam proses pengambilan keputusan ekonomi dan politik, mereka lakukan dengan dalih perlunya Indonesia mempertahankan stabilitas ekonomi untuk mendukung kepercayaan pasar. Pada kenyataannya, lembaga keuangan multilateral tidak sepenuhnya memahami kondisi perekonomian Indonesia. Misalnya, Bank Dunia menyanjung fundamental ekonomi Indonesia, namun tidak lama kemudian justru Indonesia mengalami krisis moneter tahun 1997.

Akibat krisis ekonomi 1997, Indonesia lebih jauh lagi ditekan untuk melakukan liberalisasi meskipun sebelumnya sudah melakukannya sejak bergabung dengan WTO. Melalui LoI kepada IMF tahun 1997, Indonesia sudah berjanji memangkas tarif dan melakukan liberalisasi dalam investasi. LoI tersebut kembali ditegaskan dengan LoI tahun 2000 yang berisi komitmen Pemerintah Indonesia untuk menjaga liberalisasi perdagangan, menghindari hambatan perdagangan dan segala distorsi dalam perdagangan, serta mereformasi sektor minyak bumi. Pada titik ini, negara telah kalah dan menghilangkan kedaulatannya, untuk kemudian diserahkan kepada IMF. Sebagai negara berdaulat, seharusnya Indonesia tidak terikat dengan syarat-syarat dari pihak lain saat menerima bantuan, terlebih bila syarat itu merugikan kepentingan bangsa dan negara. Hal ini aneh karena kehadiran IMF sendiri banyak mendapat kritik dari ekonom¹⁴⁷ dan sejumlah negara¹⁴⁸, namun di Indonesia malah dihormati dan semua rekomendasinya dijalankan dengan baik oleh Indonesia.

Dalam naungan Washington Consensus, IMF, bersama World Bank dan Asian Development Bank (ADB), datang ke Indonesia memberikan bantuan dengan mensyaratkan masuknya agenda liberalisasi seperti liberalisasi dan

¹⁴⁶ Lampros Vassiolou. "The Dynamic Between The Role Of The Court and Informal Workouts". <http://www.oecd.org/dataoecd/7/42/1874132.pdf>.

¹⁴⁷ Sejumlah ekonom dunia yang mengkritik peran IMF antara lain Stiglitz, Martin Feldstein, George Shult, Jeffry Sachs, dan Paul Krugman. Lihat Deliarnov, (2006), *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga, hal. 195.

¹⁴⁸ IMF dianggap gagal menyelesaikan krisis di Rusia, Asia, Amerika Latin, dan Turki. Di Asia, Thailand hanya menjalankan rekomendasi IMF selama satu tahun, sementara Malaysia menolak sama sekali campur tangan IMF. Lihat Deliarnov, *op. cit.*, hal. 197.

deregulasi sektor keuangan, privatisasi aset-aset negara, dan pengetatan fiskal melalui pencabutan subsidi publik di sektor pangan, pendidikan, dan kesehatan.¹⁴⁹

Mereka juga berkepentingan agar proses pembentukan harga di dalam negeri tidak jauh berbeda jauh dengan di luar negeri, sehingga efisiensi ekonomi dapat terselenggara secara optimal. Untuk mencapai hal tersebut, IMF menuntut kepada pemerintah Indonesia agar berbagai distorsi dalam perekonomian harus dihapuskan atau sebagai gantinya, mekanisme pasar yang akan menentukan jalannya perekonomian.¹⁵⁰

Dengan kehadiran Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menekankan efisiensi, maka liberalisasi sektor minyak bumi di Indonesia semakin menemukan pembenaran. Hal ini ditandai dengan maraknya IOC beroperasi di Indonesia. Prinsip efisiensi mengandung unsur persaingan dengan eksternalitas negatif,¹⁵¹ dan membuka jalan ke arah kapitalisme dan imperialisme baru. Hal ini karena perkataan “efisiensi” berorientasi pada *maximum gain* (dalam badan usaha ekonomi) dan *maximum satisfaction* (dalam transaksi ekonomi orang-seorang).¹⁵² Dengan adanya prinsip efisiensi, Pasal 33 UUD 1945 yang semula sangat kental muatan ideologi *welfare state*, menjadi tercampur dengan ideologi liberalisme. Liberalisasi ini tidak pernah diakui secara terbuka oleh Pemerintah, meski sudah menjadi ciri kebijakan ekonomi luar negeri Indonesia, terutama pasca reformasi. Menurut Syeirazi, *welfare state* sudah mengalami perubahan suasana batin karena perubahan UUD sudah menuangkan gagasan pasar di dalam Pasal 33, sehingga Indonesia tidak sepenuhnya bisa disebut *welfare state*.¹⁵³ Bukan suatu kebetulan bila ternyata masuknya agenda liberalisasi juga dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang lain pasca reformasi, termasuk dalam sektor minyak bumi.

UU Migas menandai perubahan mendasar dalam industri minyak bumi nasional sekaligus menandai pergeseran demokrasi ekonomi menuju demokrasi

¹⁴⁹ M Kholid Syeirazi. (2008, 5-7 Agustus), *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*, disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang," pada Konferensi Warisan Totarianisme: Demokrasi Indonesia dan T irani Modal, Jakarta, , hal. 1.

¹⁵⁰ Wicaksono, *op. cit.*

¹⁵¹ Prasetyo, *op. cit.*, hal. 503.

¹⁵² Harjono, *op. cit.*, hal, 158.

¹⁵³ Syeirazi, wawancara 26 Maret 2015.

liberal yang bercirikan ekonomi pasar melalui liberalisasi sektor minyak bumi. UU Migas diterbitkan atas nama *good governance* yang merupakan agenda neo-liberalisme yang sarannya senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah demokrasi, akuntabilitas, *rule of law*, transparan, dan partisipasi. Meskipun elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah euforia reformasi, namun elemen kunci tersebut ternyata dimanfaatkan untuk melucuti peran-peran negara di sektor minyak bumi dan menggantikannya dengan peran dominan swasta.¹⁵⁴

Kehadiran UU Migas ternyata belum membuat iklim usaha sektor hulu menjadi menarik karena proses investasi menjadi lebih birokratis, kurang memberikan nilai tambah baik pada industri migas nasional maupun pada pendapatan negara dan adanya pembebanan pajak meskipun belum berproduksi.¹⁵⁵ Indonesia juga belum bisa efisien dalam memproduksi minyak bumi. Biaya produksi minyak Indonesia meningkat terus dari rata-rata USD 11,10 per barel pada 2004 menjadi USD 11,54 (2005), USD 12,3 (2006), dan USD 14 (2007). Di antara sekian banyak kontraktor, *cost recovery* Pertamina termasuk paling tinggi. Pada 2006, Pertamina mengajukan biaya produksi minyak rata-rata USD 16,82 per barel, jauh di atas kontraktor lain sekitar USD 4-8 per barel. Pada 2007, ketika Pertamina memproduksi minyak dengan harga USD 36 per barel, Chevron hanya USD 6,8 per barel.¹⁵⁶

Dengan kondisi sektor minyak bumi yang belum efisien, maka aspirasi untuk liberalisasi semakin kencang dengan tujuan agar peran negara semakin kecil. Kecenderungan liberalisasi ini bukan hanya terjadi di Indonesia. Dalam sistem ekonomi, kini tengah terjadi pergeseran dari ekonomi serba pengaturan (*overregulated*) ke ekonomi pasar; sistem politik juga berubah dari sentralistik ke desentralistik.¹⁵⁷

¹⁵⁴ R. Herlambang Perdana Wiratraman, (2008, Mei), *Good Governance dan Mitos Ketatanegaraan Neo-Liberal*, Jurnal Bersatu, Jakarta, hal. 4.

¹⁵⁵ Riris Munadiya, "Pengembangan Sektor Migas dari Sudut Persaingan Usaha" dalam Ahmad Kaylani (ed), (2011), *Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan*, Jakarta: KPPU, hal. 71.

¹⁵⁶ Syerazi, (2009), *op. cit.*, hal. 73.

¹⁵⁷ Prasetyo, *op. cit.*, hal. 498.

Batasan HMN menjadi semakin *absurd* dan semakin menandai akomodasi kontitusi terhadap neoliberalisme ekonomi yang mengedepankan liberalisasi ekonomi. Apabila dibaca lengkap Pasal 33 ayat (1) sampai (5), maka akan tampak keseimbangan dalam konstelasi kekuatan antara pihak yang mengedepankan peran pasar dengan pihak yang mengedepankan peran negara dalam perekonomian. Hal ini berbeda sebelum reformasi ketika UUD 1945 lebih banyak mengakomodasi ide *welfare state* dengan mengedepankan peran negara dalam perekonomian.

Pasca reformasi, perwujudan demokrasi liberal semakin nyata. Hal ini misalnya diwujudkan dengan kebijakan anti nasionalisasi pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kebijakan ini bukan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945, karena negara seolah menghilangkan kedaulatannya sendiri, memanjakan investor dan mementingkan kepastian hukum, dengan mengabaikan sisi keadilan sosial maupun kemakmuran rakyat sebagai muara dari Pasal 33 UUD 1945. Dengan anti nasionalisasi, maka negara didudukkan di bawah kontrak dan berada sejajar dengan KKKS, terutama perusahaan asing. Perusahaan asing, sebagai kepanjangan Pemerintah negara asing, pasti memiliki kepentingan untuk memajukan dan memenuhi kebutuhan negara tersebut.

Apabila Indonesia merasa dirugikan atas keberadaan perusahaan asing, karena orientasi perusahaan tersebut adalah Pemerintah negaranya, dengan mengabaikan kepentingan Pemerintah dan rakyat Indonesia, maka kebijakan nasionalisasi merupakan hal wajar. Indonesia memiliki sejarah melakukan nasionalisasi tanpa renegosiasi ataupun kompensasi terhadap sejumlah perusahaan Belanda pada tahun 1957 ketika Indonesia marah terhadap Belanda karena tidak kunjung menyerahkan Irian Barat. Tindak lanjut dari nasionalisasi tersebut adalah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan Belanda. Pada tahun 1965 Indonesia juga melakukan nasionalisasi terhadap sejumlah perusahaan Amerika sebagai protes atas dukungan AS terhadap Malaysia, yang saat itu sedang berkonfrontasi dengan Indonesia.¹⁵⁸ Bahkan saat terjadi kekosongan kekuasaan ketika Jepang menyerah

¹⁵⁸ William A. Redfern, (2010), *Sukarno's Guided Democracy and the Takeovers of Foreign Companies in Indonesia in the 1960s*, disertasi pada The University of Michigan.

terhadap sekutu, Laskar Buruh Minyak di Indonesia berani mengambil alih perusahaan asing yang ditinggalkan oleh Jepang.¹⁵⁹

Menurut Madjedi Hasan, Indonesia juga pernah melakukan nasionalisasi secara lebih halus melalui renegotiasi kontrak saat terjadi kenaikan harga minyak yang sangat tajam pada awal 1970. Indonesia dan beberapa negara berkembang menuntut pembagian yang lebih besar dari *windfall profit* dengan mengubah persyaratan komersial kontrak yang lebih seimbang.¹⁶⁰

Dengan demikian, sektor minyak bumi Indonesia belum mewujudkan demokrasi ekonomi. Perwujudan demokrasi yang terjadi adalah demokrasi liberal yang menekankan pentingnya mekanisme pasar. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi sehingga tidak sesuai dengan semangat awal Pasal 33 UUD 1945

4.3.2. Peran Aktif Negara

Kebijakan sektor minyak bumi yang diambil pada masa Presiden Megawati sampai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan kecenderungan peran aktif negara sebagai implementasi *welfare state*. Presiden Megawati mewujudkan peran aktif negara melalui pembentukan BP Migas dan BPH Migas sesuai amanat UU Migas. Pada masa Presiden Megawati pula MK memutuskan agar negara berperan aktif dalam menetapkan harga BBM, dan tidak menyerahkannya pada mekanisme pasar. Sementara itu pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono peran aktif negara diwujudkan melalui pembentukan SKK Migas sebagai reaksi atas putusan MK, dan pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN) sebagai amanat UU Energi.

¹⁵⁹ Ismantoro Dwi Yuwono, (2014), *Mafia Migas vs Pertamina: membongkar Skenario Asing di Indonesia*, Jakarta: Galang Pustaka, hal. 45.

¹⁶⁰ Menurut Madjedi Hasan, renegotiasi kontrak adalah hal yang wajar. Kontrak dibuat dengan asumsi bahwa situasi dan kondisi tidak akan berubah ataupun dibuat dengan asumsi yang kebenarannya baru dapat dibuktikan di beberapa tahun yang akan datang. Namun demikian, mengingat kontrak sektor minyak bumi berjangka panjang, maka perubahan kondisi adalah hal yang pasti, dan terkadang di luar prediksi. Hal ini dibenarkan secara hukum, karena dalam hukum dikenal istilah *rebus sic stantibus*. Kontrak yang telah dibuat pada dasarnya harus dipatuhi dan berlaku asas *pacta sunt servanda* (kontrak berlaku sebagai undang-undang bagi pembuatnya). Namun demikian, apabila terjadi keadaan yang menimbulkan perubahan fundamental, maka keadaan tersebut merupakan sesuatu yang dikecualikan. Asas *rebus sic stantibus* dapat diartikan bahwa kewajiban dalam perjanjian berlaku selama situasi masih sama dengan waktu ditandatangani kontrak. Lihat Madjedi Hasan, (2009), *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Fikahati Aneska, hal. 129 dan 319.

Pada kenyataannya, peran aktif negara terkendala karena lembaga negara yang mengurus sektor minyak bumi di Indonesia saat ini masih sebatas prosedural. Lembaga negara yang bersifat prosedural menyebabkan birokrasi berlebihan sehingga Indonesia menjadi *intervensionist state*, negara yang banyak mencampuri urusan warganya. Semakin banyak lembaga berarti semakin banyak anggaran yang harus dikeluarkan oleh negara. Bila pembentukan lembaga tersebut sudah dalam taraf substansif, maka akan memudahkan dan ujungnya menyejahterakan rakyat. Namun demikian, bila sebatas prosedural, maka pembentukan lembaga justru akan semakin mengekang kebebasan rakyat karena adanya birokrasi berlebihan. Perlu disadari bahwa salah satu sebab keruntuhan negara komunis adalah banyaknya lembaga negara yang tidak efisien dan mengekang kebebasan masyarakat.

Birokrasi yang berlebihan misalnya dalam perizinan. SKK Migas sempat menyebut ada sekitar 289 perizinan dalam kegiatan hulu migas, yang melibatkan sekitar 11 hingga 13 institusi. Sementara jika dicetak, jumlah kertas perizinan itu mencapai 600.000 lembar.¹⁶¹

Kelembagaan yang masih taraf prosedural merupakan akibat dari kecenderungan Pemerintah untuk membentuk tim terpadu,¹⁶² lembaga baru dan mengeluarkan peraturan baru¹⁶³ setiap ada permasalahan besar di sektor minyak bumi. Kebijakan ini berlebihan karena tugas tim terpadu, lembaga baru maupun substansi peraturan yang dimaksud, sebenarnya sudah ada, dan tinggal melaksanakannya, sehingga masalah bisa diselesaikan tanpa membuat tim, lembaga atau peraturan tersebut.

Kesan berlebihan dalam kelembagaan di sektor minyak bumi juga tampak saat Pemerintah membentuk SKK Migas meski sebelumnya MK telah

¹⁶¹ <http://katadata.co.id/berita/2015/02/17/esdm-sederhanakan-izin-migas-sebelum-diserahkan-ke-bkpm>, <http://katadata.co.id/berita/2014/12/23/rumit-perizinan-hulu-migas-mencapai-600-ribu-lembar>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.14

¹⁶² Pemerintah misalnya mengeluarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2005 dan Inpres Nomor 5 Tahun 2000 kepada para bawahannya dan khusus kepada Menteri Energi dan Pertambangan ditugaskan untuk membentuk tim terpadu.

¹⁶³ Misalnya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran BBM, padahal sudah ada PP Nomor 36 Tahun 2004 yang di dalamnya sama-sama mengatur tugas BPH Migas untuk melakukan pengaturan dan pengawasan atas pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM, serta tugas menteri ESDM untuk menetapkan harga BBM.

membubarkan BP Migas. Tugas dan fungsi SKK Migas sama persis dengan BP Migas, meskipun BP Migas dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini seolah sebagai sikap “pembangkangan” Pemerintah atas Putusan MK yang tidak rela dengan pembubaran BP Migas, padahal oleh MK telah dinyatakan tidak sesuai dengan UUD 1945.

Namun demikian, antara SKK Migas dan Kementerian ESDM ternyata belum memiliki koordinasi yang baik. Misalnya, terdapat perbedaan data *lifting* antara data SKK Migas dengan Kementerian ESDM, yang belum teridentifikasi walaupun telah direkonsiliasi setiap triwulan. Hal tersebut berpengaruh terhadap kewajaran PNBP, DBH dan biaya pemungutan PBB migas yang akan dialokasikan ke provinsi dan kabupaten/kota penghasil minyak bumi. Lemahnya koordinasi juga terlihat dari belum adanya SOP yang mengatur keterkaitan dan pola hubungan antar-instansi terkait.¹⁶⁴ Tugas SKK sendiri (dulu BP Migas) sebagai pengganti Pertamina dalam melakukan manajemen kontrak *production sharing*, tergantung dari operator, karena SKK Migas bukan badan usaha sehingga tidak bisa melakukan tindakan sendiri.¹⁶⁵

Dalam hal kelembagaan, bila dicermati lebih jauh terdapat tumpang tindih tugas dan kewenangan di sektor minyak bumi. Tugas DEN, SKK Migas dan BPH Migas beririsan dengan kementerian ESDM. Keberadaan DEN, SKK Migas dan BPH Migas sebenarnya bisa dirangkap oleh Ditjen Migas ESDM. Terlebih anggaran yang dikeluarkan cukup besar. Untuk anggaran DEN dalam RAPBN 2015 saja tercatat sebesar Rp101 miliar meskipun masing-masing anggota DEN adalah menteri yang sudah mendapat gaji dan tunjangan dari negara, serta menjalankan peran sesuai dengan yang seharusnya.

Tugas Ditjen Migas sendiri bisa jadi tidak terlalu berat, karena mereka juga bisa meminta bantuan dari Kementerian BUMN dalam membina Pertamina, Lemhannas dalam merumuskan *energy security*; Kementerian Keuangan dalam administrasi penerimaan sektor minyak bumi dan pembagian DBH Migas; Kementerian Koordinator Perekonomian dalam melaksanakan kebijakan lintas sektoral; Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dalam menarik investasi

¹⁶⁴ BPK, IHPS II 2014, hal. 60-61.

¹⁶⁵ Laporan Tahunan SKK Migas 2013, hal. 40.

sektor minyak bumi; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat di sektor minyak bumi; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam mengawasi penghitungan bagi hasil berdasarkan kontrak kerjasama; Kemenristek dan Perguruan Tinggi Negeri (PTN), termasuk di dalamnya STEM AKAMIGAS dalam meningkatkan kemampuan SDM dan teknologi di bidang migas; Kamar Dagang Indonesia (Kadin) dalam mengembangkan industri minyak bumi, dan sejumlah lembaga lainnya yang bisa bersinergi mengelola sektor minyak bumi menjadi lebih baik.

Untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan pemborosan anggaran di sektor minyak bumi, maka sebaiknya lembaga yang tidak perlu dapat dibubarkan. Pembubaran lembaga negara tidak berarti mengurangi peran negara, namun justru memfokuskan peran negara pada lembaga yang sudah ada, sehingga terwujud efektifitas dan efisiensi.

Banyaknya lembaga yang mengurus sektor minyak bumi ternyata tidak otomatis menjadikan Indonesia kuat dalam negosiasi dalam pembuatan KKS minyak bumi.¹⁶⁶ Bahkan meski memiliki banyak lembaga, Indonesia tetap tidak bisa mengantisipasi penurunan produksi minyak terus menerus yang menyebabkan Indonesia tidak bisa memenuhi kuota OPEC, bahkan tidak mampu sekedar untuk memenuhi kebutuhan domestik. Saat terjadi kenaikan harga minyak mentah, negara-negara OPEC mendapat banyak untung, namun Indonesia justru mengalami defisit besar-besaran karena besarnya impor minyak yang harus dilakukan. Hal ini semakin menunjukkan bahwa pembentukan berbagai lembaga negara dalam sektor minyak bumi belum dilakukan secara substantif. Kebijakan lebih substantif misalnya penguatan peran Pertamina selaku NOC. Hal ini sebagaimana kecenderungan global untuk menguatkan NOC di negara masing-masing.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Misalnya KKS pasca UU Migas tidak lagi mencantumkan klausul standar *Production Sharing Contract* (PSC) sebelumnya, bahwa kedaulatan negara dan kepentingan nasional berada lebih tinggi di atas kontrak, dan bahwa setiap kontrak tidak boleh mencegah atau membatasi hak pemerintah Indonesia untuk mengutamakan kepentingannya, termasuk tidak dibawa ke arbitrase. Lihat Syeirazi, (2009), *op. cit.*, hal 213-214.

¹⁶⁷ Pada tahun 2003 sebelas dari 20 besar perusahaan migas dunia adalah BUMN. Pada tahun 2013, BUMN migas terus mengalami kemajuan dibuktikan dengan masuknya 14 BUMN dalam kelompok 20 besar perusahaan migas dunia. Baik untuk tahun 2003 maupun 2013, peringkat tiga

Dengan kondisi demikian, maka keputusan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang membatasi peran swasta asing dalam sektor minyak bumi patut diapresiasi. Hal ini dilakukan agar negara memiliki porsi lebih besar dalam sektor minyak bumi. Demikian pula apresiasi perlu diberikan atas tindakan MK dalam masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang membubarkan BP Migas agar negara bisa turun langsung dalam pengelolaan sektor minyak bumi. Campur tangan negara ini sah secara hukum karena WTO maupun OECD sendiri menyetujui bahwa komoditas minyak bumi tidak masuk komoditi yang harus terbuka dan transparan dan diperdagangkan secara global dengan bebas.

Pemberian wewenang besar kepada negara di sektor minyak bumi bagi sebagian kalangan saat ini mungkin dianggap hal yang utopis. Hal ini karena kemampuan negara terbatas dalam hal teknologi, modal, dan sumber daya manusia. Terlebih sektor minyak bumi merupakan sektor yang *high risk*. Namun demikian, langkah penguasaan langsung negara dalam sektor minyak bumi memang harus dimulai setahap demi setahap. Selama ini, dengan alasan Indonesia memiliki keterbatasan dalam modal, teknologi, dan sumber daya manusia maka Indonesia seolah “dipaksa” untuk terus mengandalkan negara asing atau IOC dalam mengelola sektor minyak bumi.

Kondisi Indonesia yang butuh investasi asing di sektor minyak bumi pada akhirnya menjadikan Indonesia tidak dalam posisi sederajat, bahkan sering dalam posisi lemah dalam negosiasi PSC. Padahal, sebenarnya negara asing dan IOC lah yang lebih membutuhkan minyak bumi untuk menjamin pasokan bagi negara masing-masing. Dengan memahami kondisi ini, seharusnya masing-masing pihak dalam KKS berada pada posisi sederajat sehingga KKS bisa lebih adil.

Untuk mengatasi kondisi Indonesia yang belum siap dalam investasi sektor minyak bumi, maka negara bisa meminta bantuan swasta Indonesia untuk berperan aktif dalam sektor minyak bumi. Hal ini sesuai semangat yang digagas oleh M. Hatta, bahwa sumber daya alam sebaiknya dikelola sendiri oleh bangsa

besar perusahaan migas dunia berdasarkan produksi masing-masing ditempati oleh Saudi Aramco (Saudi Arabia), Gazprom (Rusia), dan NIOC (Iran), dimana ketiga perusahaan tersebut merupakan BUMN migas di negaranya masing-masing. <http://www.reforminer.com/studies/1322-bentuk-kelembagaan-hulu-migas-di-beberapa-negara> diakses 15 Maret 2015 pukul 15.11

Indonesia. Pemberian kesempatan kepada swasta ini sifatnya hanya sementara sampai negara bisa mengelola sendiri sumber daya minyak buninya. Dengan adanya “penguasaan oleh negara” diharapkan akan terwujud ketahanan energi menuju terwujudnya ketahanan nasional.

Penguatan konsep HMN oleh MK bukannya tanpa kendala. Menurut Syeirazi, MK mendapat tekanan dari para kontraktor minyak yang mengancam akan membawa Indonesia ke arbitrase internasional bila UU Migas dibatalkan.¹⁶⁸ Pada akhirnya MK tidak berani membatalkan UU Migas. Sikap MK tersebut berbeda dengan sikap MK ketika berani membatalkan UU Ketenagalistrikan¹⁶⁹ dan UU SDA.¹⁷⁰

MK juga masih memberi ruang privatisasi terhadap Pertamina dan merestui pencabutan monopoli terhadap Pertamina. Menurut MK, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara, *c.q.* Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak.¹⁷¹

Implementasi Pasal 33 UUD 1945 berupa penguatan peran negara mengalami kendala karena MK tidak bisa mengeksekusi putusan. Terbukti, pasca Putusan MK yang melarang penetapan harga BBM berdasarkan harga pasar, Pemerintah mulai masa Presiden Megawati sampai Presiden Joko Widodo tetap mendasarkan harga BBM pada harga pasar. Misalnya pada APBN dan APBNP 2015 masih diakui oleh Pemerintah bahwa harga pasar (keekonomian) BBM dalam negeri sangat dipengaruhi oleh perkembangan berbagai faktor eksternal,

¹⁶⁸ Syeirazi, (2009), hal. 5.

¹⁶⁹ MK dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 beralasan bahwa dalam Undang-undang Ketenagalistrikan, alur pikir tentang prinsip penguasaan negara tidak tampak dengan jelas. Hal ini berbeda dengan UU Migas yang cukup menjelaskan alur pikiran penguasaan oleh negara, baik pada sektor hulu maupun hilir, meskipun menurut MK masih ada hal-hal yang harus dipastikan jaminan penguasaan oleh negara.

¹⁷⁰ Dalam catatan peneliti, UU SDA setidaknya sudah dimohonkan uji materi sebanyak lima kali, namun baru permohonan keenam dikabulkan, yaitu pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 tanggal 17 September 2014. MK beralasan ketentuan yang terkait hak penguasaan oleh negara atas air sebagaimana tertuang dalam UU SDA, dinyatakan bertentangan dengan UUD, padahal ketentuan-ketentuan tersebut merupakan roh atau jantung dari UU SDA dimaksud. Putusan MK sebelumnya yaitu 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005

¹⁷¹ Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal 211

antara lain harga minyak mentah di pasar dunia dan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS.¹⁷²

Dengan adanya Pasal 33 UUD 1945, seharusnya negara menjadi pemain dominan dalam sektor minyak bumi. Pembentukan berbagai lembaga negara yang mengurus sektor minyak bumi merupakan langkah awal menuju *welfare state*. Keberadaan berbagai lembaga negara tersebut perlu dilanjutkan dengan peran negara yang lebih substantif dan membatasi peran asing sehingga Indonesia lebih mampu mewujudkan kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

Namun demikian, upaya pembatasan peran asing bukannya tanpa rintangan. Di era globalisasi, keinginan untuk membatasi asing dan menjadikan negara dominan dalam perekonomian semakin mengalami tantangan yang hebat untuk dilaksanakan secara konsekuen. Hal ini karena adanya keinginan masyarakat global, terutama dari negara-negara maju, agar masing-masing negara meniadakan hambatan perdagangan, baik hambatan tariff maupun nontariff. Pada kenyataannya, perdagangan bebas selalu tidak seimbang. Negara maju dengan segala kelebihan sumber dayanya, bisa memasukkan barang dagangan dengan mudah ke negara maju, sementara negara berkembang memiliki hambatan beragam saat ingin memasukkan barang ke negara maju.

Kondisi yang sama terjadi pada sektor minyak bumi. Negara maju melalui IOC yang dimiliki mudah berinvestasi dan menambang minyak di negara berkembang. Sebaliknya, negara berkembang mengalami kesulitan berinvestasi di negara maju. Dengan kesenjangan ini, maka negara berkembang semakin tergantung dan menjadi tempat penghisapan sumber daya oleh negara maju

Penghisapan negara berkembang oleh negara maju inilah yang dikhawatirkan akibat pelaksanaan ekonomi pasar sesuai mazhab neoliberal. Bahkan penganut neoliberal berharap peran Pemerintah semakin kecil dalam sektor minyak bumi meski Indonesia sudah memenuhi LoI IMF.¹⁷³ Dalam posisi ini, Indonesia dilematis. Di satu sisi, Pemerintah Indonesia berkewajiban melindungi kepentingan seluruh warga negaranya dengan menjamin kesejahteraan

¹⁷² Nota Keuangan dan APBN 2015, dan APBNP 2015.

¹⁷³ Paramadina *Public Policy Institute*, (tanpa tahun), *Jalan Baru Indonesia: Mendorong Investasi, Mewujudkan Kemakmuran*, hal 9.

mereka dari sektor minyak bumi. Namun di sisi lain, Pemerintah membutuhkan pinjaman dari lembaga donor internasional, dan pendapatan sektor minyak bumi yang sangat ditopang oleh IOC karena keterbatasan sumber daya manusia, modal dan teknologi di Indonesia yang belum bisa mengolah sendiri sektor minyak bumi nya. Akhirnya Pemerintah terkesan ragu dalam memutuskan. Misalnya, saat penelitian ini ditulis, ada sekitar 23 kontrak yang akan jatuh tempo antara 2018 dan 2021.¹⁷⁴ Pemerintah belum memulai pembahasan mengenai pembaharuan atau renegotiasi kontrak. Ketidakpastian mengenai perpanjangan kontrak menurut kalangan industri, berpotensi membuat pemegang PSC enggan untuk berinvestasi, dan ini akan berdampak buruk pada produksi migas. Ketidakpastian ini juga berpotensi menyebabkan operator migas yang selama ini mengelola blok-blok migas tidak melakukan investasi tambahan.

Meskipun mulai membatasi peran asing, di sisi lain ternyata Pemerintah secara sadar melakukan liberalisasi sektor minyak bumi. Pemerintah mengakui bahwa UU Migas¹⁷⁵ lahir untuk menyikapi berbagai perubahan eksternal dan internal, baik pengaruh globalisasi dan liberalisasi maupun perubahan lingkungan strategis seperti otonomi daerah.¹⁷⁶ Bagi Pemerintah, kata kuncinya adalah efisiensi, dan hanya kompetisi saja yang memungkinkan efisiensi itu bisa tercapai.¹⁷⁷ Pemerintah menyatakan akan lebih memfokuskan fungsinya sebagai regulator, dan secara bertahap akan melepaskan fungsinya sebagai operator dalam artian sebagai pelaksana langsung kegiatan, sesuai prinsip "*government function is to govern*". Sejalan dengan makin meningkatnya kemampuan swasta, fungsi

¹⁷⁴ Kontrak-kontrak yang berakhir pada 2018: Tuban (JOB Pertamina- Petrochina); Ogan Komering (JOB Pertamina-Talisman); North Sumatera Offshore (NSO) B (ExxonMobil); Southeast Sumatera (CNOOC); Tengah (Total); NSO-NSO, Aceh Extent (ExxonMobil); Sanga-Sanga, Kalimantan Timur (VICO); W. Pasir and Attaka (Chevron Indonesia Company). Kontrak-kontrak yang berakhir pada 2019: Bula (Kalrez Petroleum); Seram-Non Bula (Citic); Pendaopo and Raja (JOB Pertamina-Golden Spike); Jambi Merang (JOB Pertamina-HESS). Kontrak-kontrak yang berakhir pada 2020: South Jambi B (ConocoPhillips); Selat Malaka (Kondur Petroleum); Brantas (Lapindo); Salawati (JOB Pertamina-Petrochina); Kepala Burung A (Petrochina International Bermuda); Sengkang (Energy Equity); Makassar Strait Offshore Area A (Chevron Indonesia Company). Kontrak-kontrak yang berakhir pada 2021: Rokan (Chevron Pacific Indonesia); Bentu Segat Kalila (Muriah Petronas); Selat Panjang (Petroselat Nwd).

¹⁷⁵ Revisi UU Migas tidak kunjung selesai hingga penelitian ini dibuat, meski anggota DPR periode 2009-2014 berjanji akan menyelesaikan revisi tersebut sebelum berakhirnya masa bakti mereka

¹⁷⁶ Keterangan Menteri BUMN, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 149.

¹⁷⁷ Keterangan ahli dari Pemerintah, Dr. M. Ikhsan di sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 171.

operator akan diserahkan kepada swasta terutama nasional, sedangkan Pemerintah sebagai regulator menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan.¹⁷⁸

Perkembangan ini perlu diwaspadai karena bukan tidak mungkin akan menyebabkan terjadinya perubahan fungsi negara dalam sektor minyak bumi, sehingga menjadi seperti *private state*, yaitu negara yang mengalihkan sebagian besar kegiatan dan usaha yang dikuasai selama ini ke pihak swasta.

Gejala ini tampak ketika peran Pertamina selaku NOC dan kepanjangan tangan Pemerintah, malah terus diperkecil menjadi persero biasa dengan dilarang melakukan monopoli. Monopoli di sektor minyak bumi sebagaimana dilakukan oleh Pertamina melalui UU Nomor 8 Tahun 1971 tidak seharusnya dicabut, karena karakter monopoli memang dibutuhkan untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945.¹⁷⁹ Monopoli oleh negara sama sekali tidak keliru, karena negara berdasar kedaulatan rakyat sehingga mengutamakan kepentingan rakyat¹⁸⁰ dan berusaha mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat. Untuk itu, *monopoly by the law* dalam sektor minyak bumi seharusnya dibolehkan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999. Patut diduga bila BUMN tetap dibolehkan melakukan dalam monopoli sektor minyak bumi, maka akan menjadi penghalang masuknya korporasi asing. Peningkatan kapasitas negara pemilik minyak bumi melalui NOC dikhawatirkan akan mereduksi dominasi IOC.¹⁸¹

Ironisnya, pengambil kebijakan banyak yang meragukan kemampuan Pertamina selaku NOC, misalnya dalam mengelola Blok Mahakam,¹⁸² sebelum akhirnya resmi diberikan kepada Pertamina. Alih-alih mendukung NOC, UU Migas semakin meluaskan dominasi IOC dalam industri hulu migas nasional. Pertamina bukan lagi pemegang Kuasa Pertambangan (KP) yang menguasai cadangan dan produksi migas nasional, serta bukan lagi pengawas dari kegiatan kontrak bagi hasil sehingga tidak lagi memiliki akses untuk mengontrol jumlah *lifting* dan kewajiban besaran *cost recovery*. Bahkan untuk keperluan pembangunan kilang yang bersifat *urgent* pun menurut Erwansyah Nasrul Fuad,

¹⁷⁸ Keterangan Menteri BUMN, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003, hal. 151.

¹⁷⁹ Ginting, *op. cit.*, hal. 94.

¹⁸⁰ Keterangan Sri Edi Swaono dalam sidang MK, lihat Putusan MK Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 hal. 87.

¹⁸¹ Nasir, *op. cit.*, hal. 124.

¹⁸² Syeirazi, wawancara 26 Maret 2015.

Pertamina kini harus berpikir jauh karena nilai investasinya sangat tinggi, sementara kedudukan Pertamina hanya sebagai operator yang sama dengan operator lain.¹⁸³

Pertamina telah dirombak sebagai perusahaan dengan skala usaha yang telah dipecah-pecah (*unbundled*), sementara perusahaan-perusahaan minyak dunia lainnya semakin terintegrasi secara vertikal, yang mencapai efisiensinya dengan mengintegrasikan kegiatan sektor hulu dan hilir. Mereka menambang minyak sekaligus mengurus distribusi dan penjualannya. Perusahaan-perusahaan minyak nasional dunia yang kini dikenal sebagai "the new seven sisters" adalah perusahaan-perusahaan dengan skala usaha besar dan terpadu, yang mengontrol langsung cadangan dan produksi migasnya. Perusahaan asing bertindak sebagai kontraktor yang bekerja di bawah kontrol dan manajemen BUMN terkait. Perusahaan asing tidak menentukan kebijakan produksi, karena kebijakan produksi berada di tangan BUMN yang bertindak sebagai kepala operator.

Kini kontribusi produksi Pertamina terhadap produksi nasional hanya sebesar 20%, sementara sisanya 80% dihasilkan oleh IOC.¹⁸⁴ Alih-alih memperkuat peran Pertamina sebagai kepanjangan tangan negara dalam menguasai sektor minyak bumi, Pemerintah ternyata malah menambah masalah yang berpotensi mengganggu kembali efisiensi Pertamina. Misalnya untuk tahun 2013, Pemerintah memiliki utang terhadap Pertamina sebesar USD 4,2 juta untuk penggantian biaya subsidi BBM jenis tertentu, untuk biaya program konversi minyak tanah ke LPG dan piutang imbalan jasa pemasaran atas jasa memasarkan minyak mentah, gas bumi dan LNG bagian Pemerintah.¹⁸⁵ Demikian pula utang dari sejumlah instansi Pemerintah yang terus bertambah, berpotensi mengganggu efisiensi Pertamina. Utang instansi Pemerintah terhadap Pemerintah dapat dilihat pada Tabel 4.3 berikut.

¹⁸³ Erwansyah Nasrul Fuad, wawancara 3 Februari 2015.

¹⁸⁴ Benny Lubiantara, (2015), *Ekonomi Migas: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia, hal 151.

¹⁸⁵ Laporan Tahunan Pertamina 2013, hal 398.

**Tabel 4.3. Utang Instansi Pemerintah Terhadap Pertamina
Per 31 Desember 2013**

Instansi	Utang (dalam USD)
Pemerintah	4.290.954.000
PT PLN dan entitas anak	1.004.067.000
TNI/Kementerian Pertahanan	771.702.000
PT Trans Pacific Petrochemical Indotama (TPPI)	565.962.000
PT Donggi Senoro LNG	370.506.000
PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk (utang usaha)	107.645.000
PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk (utang lain-lain)	43.138.000
PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk	41.291.000
PT Pupuk Indonesia (Persero)	49.001.000
PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) (utang-lain-lain)	21.479.000
PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) (utang usaha)	12.664.000
Lain-lain utang usaha (masing-masing di bawah USD 10.000)	89.499.000
Utang Lain-lain (masing-masing di bawah USD 10.000)	48.926.000

Sumber: Laporan Keuangan Pertamina Tahun 2013, telah diolah kembali.

Atas utang-utang yang sangat besar tersebut, Pertamina terpaksa harus menyisihkan piutang untuk dicadangkan sebagai kerugian. Untuk tahun 2013 saja, pencadangan kerugian dari utang usaha sebesar USD 1,4 juta,¹⁸⁶ dan dari utang lain-lain sebesar USD 339 juta.¹⁸⁷ Di samping itu, kewajiban Pertamina untuk menyetor deviden dalam jumlah yang sangat besar, mengurangi kesempatan Pertamina dalam mengembangkan usaha.¹⁸⁸ Kondisi ini menjadikan Pertamina serba salah. Pada satu sisi, Pertamina diharuskan bersaing dengan IOC sehingga harus berkerja secara efisien dan tidak boleh rugi. Namun di sisi lain, Pertamina dibebani oleh Pemerintah dengan berbagai kewajiban.

¹⁸⁶ Laporan Tahunan Pertamina 2013, hal. 459.

¹⁸⁷ Laporan Tahunan Pertamina 2013, hal. 461.

¹⁸⁸ Erwansyah Nasrul Fuad, wawancara 3 Februari 2015.

Setelah diberlakukannya UU Migas yang mencabut monopoli Pertamina, ternyata permasalahan di sektor minyak bumi tidak kunjung selesai. Padahal pencabutan monopoli Pertamina merupakan agenda besar Pemerintah memberlakukan UU Migas, dan diharapkan pengelolaan sektor minyak bumi menjadi lebih baik.

Berdasarkan fenomena tersebut di atas, terlihat Indonesia tidak berniat memproteksi sektor minyak bumi dengan membiarkan mekanisme pasar berjalan dengan sendirinya, padahal diketahui pasar tidak dapat berjalan dengan sendiri. Perlu campur tangan negara secara substantif agar pasar dapat berjalan dalam koridor yang sehat dengan tujuan akhir kemakmuran rakyat.

Indonesia harusnya bisa belajar dari peran AS, Eropa dan Tiongkok dalam sektor minyak bumi. Meski terdapat perbedaan ideologi di kalangan mereka, ada yang liberal dan ada yang komunis, namun peran negara sama-sama sangat besar dalam sektor minyak bumi. Hal ini mengingat sektor minyak bumi merupakan sektor strategis yang terkait dengan kepentingan nasional sehingga mereka melakukan segala cara demi mendapatkan minyak bumi. AS, Eropa, dan Tiongkok sangat mendukung peran perusahaan minyak bumi mereka, tanpa peduli apakah mereka NOC atau bukan. Bahkan di AS, banyak dari pejabat IOC tersebut dilibatkan dalam pemerintahan serta suara mereka banyak didengar dalam pengambilan kebijakan nasional AS. Terlebih pada Tiongkok, yang menganggap NOC nya sebagai perwakilan negara dalam mendapatkan minyak bumi. Dukungan Tiongkok kepada NOC nya sangat berarti dan menjadikan NOC nya menjadi IOC besar yang disegani di banyak negara.

Peran Pertamina selaku NOC seharusnya terus ditingkatkan sehingga bisa bersaing dengan IOC. Pembatasan peran asing sebagaimana dilakukan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, sesuai dengan cita-cita M. Hatta yaitu agar sumber daya alam dikelola secara langsung oleh Indonesia. Peran asing sifatnya hanya sementara sambil Indonesia terus belajar untuk mandiri. Komitmen Pemerintah untuk membatasi peran asing perlu dijaga karena pembatasan peran asing merupakan bagian dari implementasi *welfare state* sesuai Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, peran negara bisa lebih besar dalam

sektor minyak bumi sehingga diharapkan dapat lebih meningkatkan kemakmuran rakyat.

4.3.3. Usaha Mewujudkan Kemakmuran Rakyat

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*. Dengan bunyi Pasal demikian, maka penguasaan negara harus dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan frase “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bila hal itu tidak dilakukan, maka bisa jadi negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam.¹⁸⁹

Dalam sektor minyak bumi terdapat kebijakan pemberian subsidi, CSR, Kontrak Kerja Sama Minyak Bumi, dan penambahan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi, dan lain-lain. Kebijakan tersebut akan dianalisis untuk mengetahui apakah merupakan bagian dari usaha mewujudkan kemakmuran rakyat dari sektor minyak bumi.

Negara melakukan intervensi di sektor minyak bumi antara lain dengan pemberian subsidi. Umumnya, subsidi energi dapat didefinisikan sebagai “berbagai bentuk tindakan pemerintah yang bertujuan menurunkan biaya produksi energi, meningkatkan pendapatan produsen energi atau mengurangi biaya yang dibayar oleh konsumen energi” Subsidi energi dibagi menjadi dua kategori: subsidi yang dirancang untuk mengurangi biaya konsumsi energi, yang disebut sebagai subsidi konsumen, dan subsidi yang bertujuan mendukung produksi domestik, atau subsidi produsen.¹⁹⁰

Pemberian subsidi merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan *welfare state*. Hal ini karena pemberian subsidi

¹⁸⁹ Putusan MKPerkara Nomor 36/PUU-X/2012, hal. 100.

¹⁹⁰ Ellis, Jennifer. (2009). *Untold Billions: Fossil Fuel Subsidies, Their Impact, and Path to Reform, Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development*, Geneva.

diharapkan dapat mewujudkan cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi sehingga tercapai kemakmuran yang merata sebagaimana amanat penyusun konstitusi (*framers of the constitution*).

Pemberian subsidi pasti mendapat kritik penganut ekonomi pasar. Hal ini karena keberadaan subsidi mendistorsi pasar sehingga harga akan lebih murah dan membuat IOC tidak bisa bersaing dengan Pertamina di Indonesia. Kritik atas subsidi mialnya dari *International Energy Agency* (IEA). IEA memandang subsidi energi menghambat proses transisi Indonesia ke sistem energi yang berkelanjutan dalam berbagai bentuk.. IEA menyarankan agar Indonesia dengan tegas menghapuskan subsidi bahan bakar fosil dengan menerapkan jadwal penghentian subsidi yang ada dan memulai dalam skala yang lebih besar serta melakukan kampanye komunikasi jangka panjang atas kebutuhan, waktu dan realokasi belanja negara.¹⁹¹

Pemerintah sendiri sebenarnya setengah hati memberi subsidi karena berpendirian bahwa masih relatif besarnya beban subsidi energi dianggap dapat berdampak pada kesinambungan fiskal dan menjadikan potensi belanja infrastruktur menjadi rendah.¹⁹² Pemerintah pun akhirnya berencana menghapus subsidi. Berdasar PP Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan,¹⁹³ dan akan dilakukan pengurangan subsidi BBM secara bertahap sampai kemampuan daya beli masyarakat tercapai.¹⁹⁴ Pemerintah akan melakukan rancang ulang kebijakan subsidi agar lebih tepat sasaran, efisien serta mengurangi kerentanan APBN terhadap perubahan asumsi dasar ekonomi makro, khususnya nilai tukar rupiah dan Indonesia *crude price* (ICP).¹⁹⁵

Meski kebijakan subsidi kontroversi, negara-negara maju sendiri melakukan kebijakan subsidi dan tidak membiarkan warga negaranya mendapat tekanan dari pasar. Indonesia sendiri ternyata menyediakan sejumlah subsidi untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas dalam bentuk insentif

¹⁹¹ International Energy Agency, (2015), *Indonesia 2015: Ringkasan Pelaksanaan Kebijakan Energi Luar Negara IEA*, Paris

¹⁹² Nota Keuangan dan RAPBN 2015 hal. I-2

¹⁹³ Pasal 20 ayat (1) PP Nomor 79 Tahun 2014.

¹⁹⁴ Pasal 21 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2014.

¹⁹⁵ Nota Keuangan dan RAPBN 2015 hal. II.4-5.

pajak, pinjaman kredit penanaman modal, dan kewajiban pasar minyak domestik. Pada 2008 saja, produsen minyak dan gas menerima sekitar Rp2,37 triliun (US\$245 juta) dalam bentuk kredit penanaman modal dan insentif pajak. Selain itu, Pertamina diuntungkan dengan pembelian minyak mentah yang dipasok oleh IOC melalui sistem DMO dengan potongan harga yang cukup besar. Subsidi yang diberikan ke Pertamina oleh Pemerintah pada 2008 bernilai Rp15 triliun (US\$1,55 miliar), yang membuat jumlah total subsidi yang diberikan Pemerintah ke produsen minyak dan gas hulu bernilai sebesar Rp17 triliun (US\$1,8 miliar) pada tahun yang sama.¹⁹⁶

Dengan demikian, subsidi sebenarnya adalah suatu keniscayaan bagi masyarakat. Pembinaan perlu dilakukan agar subsidi tepat sasaran dan tidak dikorupsi. Saat ini, subsidi yang diberikan masih kurang transparan sehingga sarat korupsi di daerah dan di pusat,¹⁹⁷ misalnya banyaknya pungutan dari aparat desa saat bantuan diberikan secara langsung, ada warga miskin yang tidak dapat Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan sebaliknya ada warga ekonominya golongan menengah atau sudah meninggal tetap mendapat BLT.

Di sisi lain, adanya disparitas harga antara BBM bersubsidi dan non subsidi ternyata membuat masalah baru dalam distribusi BBM karena rawan penyelundupan. Demikian pula penghapusan premium oleh Pemerintah juga dinilai akan menjadi masalah karena kilang Indonesia sendiri hanya satu yang bisa memproduksi pertamax, sehingga ujung dari kebijakan tersebut tetaplah impor.¹⁹⁸ Tanpa membangun *refinery* baru dengan *complexity* yang tinggi terlebih dahulu, penghapusan premium hanya akan menguntungkan pihak asing yang sudah lebih siap menyediakan pertamax. Kebijakan penghapusan premium perlu dikaji lebih lanjut dengan mempertimbangkan kemungkinan harga minyak mentah ketika sedang dalam kondisi puncak. Kebijakan ini dahulu diambil ketika harga minyak sedang turun.¹⁹⁹ Harus disadari bahwa kebijakan penghapusan premium maupun penghapusan subsidi BBM akan mendorong kenaikan inflasi dan pada gilirannya menekan daya beli masyarakat.

¹⁹⁶ ¹⁹⁶ International Institute for Sustainable Development's, (2012), Panduan Masyarakat tentang Subsidi Energi di Indonesia, Geneva, hal. *hal. 14*

¹⁹⁷ Damayanti, *op. cit.*

¹⁹⁸ Erwanyah Nasrul Fuad, wawancara 3 Februari 2015.

¹⁹⁹ Erwanyah Nasrul Fuad, wawancara 3 Februari 2015.

Kebijakan penghapusan premium seharusnya diambil dalam kerangka kebijakan energi nasional. Kebijakan energi nasional merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan *welfare state* sehingga harus dilaksanakan secara konsisten. Dengan kewenangan negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, serta mengawasi sektor minyak bumi, seharusnya upaya mewujudkan ketahanan energi bukan lagi hal yang sulit dilakukan. Melalui Pasal 33 UUD 1945 diharapkan penguasaan terhadap sektor minyak bumi memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkaunya harga bagi orang banyak.²⁰⁰ Namun demikian, karena belum konsisten mewujudkan ketahanan energi, Indonesia selalu mengalami masalah setiap terjadi kenaikan atau penurunan harga minyak bumi. Hal ini menyebabkan tujuan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945 belum optimal..

Seringnya harga BBM naik dan turun menunjukkan betapa harga BBM di Indonesia menyesuaikan harga minyak mentah dunia. Hal ini sebenarnya sudah dilarang oleh MK sejak tahun 2003, namun tetap dilaksanakan oleh Pemerintah. Fluktuasi harga BBM menyebabkan fluktuasi penerimaan dari sektor minyak bumi. Untuk itu perlu dipikirkan lebih lanjut agar sektor minyak bumi bukan menjadi andalan bagi penerimaan APBN.

Karakteristik sumber daya alam sebagai sumber penerimaan APBN memang sering ditemui di negara berkembang. Negara berkembang sering mengandalkan sektor ekstraktif, terutama sumber daya alam, sebagai andalan bagi penerimaan negara. Sektor ekstraktif biasanya berupa bahan mentah yang nilai jualnya rendah serta sifatnya tidak elastis terhadap permintaan.

Kondisi saat ini Indonesia tidak memiliki keunggulan komparatif dan keunggulan absolut di sektor minyak bumi. Saat ini Indonesia tidak mampu memproduksi sendiri minyak bumi yang dimiliki karena tidak memiliki modal, tenaga ahli, dan teknologi yang memadai. Dari sisi ekonomi, seharusnya suatu negara memproduksi barang yang benar-benar dikuasai dan rendah biaya produksinya, agar mendapat keuntungan optimal. Berdasarkan kondisi tersebut,

²⁰⁰ Elli Ruslina, (2012, Maret), "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 (1), hal. 61-62.

maka tidak tepat bila sektor minyak bumi terus menjadi andalan bagi penerimaan APBN. Sebagai penggantinya, Indonesia misalnya bisa mengandalkan sektor pertanian karena tanahnya subur, dan permintaan terhadap hasil pertanian selalu meningkat setiap tahun. Selain itu, Indonesia bisa beralih ke industrialisasi bila benar-benar sudah siap.

Dari sisi ekonomi, kontribusi sektor minyak bumi bagi daerah penghasil juga masih terbatas penambahan DBH dan CSR. Penambahan DBH minyak bumi dilakukan dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan, sudah sepatutnya menerima hak yang diambil dari bumi mereka. Namun kemakmuran yang diharapkan ternyata belum merata. Kalimantan Timur, misalnya mengaku mengalami “*growth without development*”, pertumbuhan ekonomi daerah memang terjadi namun pembangunan belum dinikmati oleh sebagian besar rakyat Kalimantan Timur. Kalimantan Timur merasa memiliki sumber daya alam yang berlimpah, namun sumber daya manusianya sangat memprihatinkan, infrastruktur tidak memadai, kerusakan lingkungan yang sangat parah dan hak-hak dasar rakyat Kalimantan Timur juga sangat memprihatinkan. Banyak keluarga miskin, pengangguran, dan ketimpangan antardaerah. Menurut masyarakat Kalimantan Timur, hal ini menunjukkan adanya penghisapan ekonomi daerah oleh Pemerintah pusat atau investor asing.²⁰¹

Selain itu, pemberian DBH minyak bumi untuk memakmurkan rakyat ternyata terkendala masalah birokrasi, antara lain:

1. Lemahnya koordinasi antara Pemerintah dan DPR dalam mengimplementasikan ketentuan DBH, khususnya UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 55 Tahun 2005, sehingga terdapat penetapan alokasi DBH bertentangan dengan kedua ketentuan tersebut;
2. Kurangnya keterpaduan atau sinkronisasi antara APBN dengan APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota maupun koordinasi kebijakan antara ketiga lapis pemerintahan itu;

²⁰¹ Lihat permohonan perkara Pengujian UU Nomor 33 Tahun 2004 oleh Masyarakat Kalimantan Timur, dalam Putusan Perkara Nomor 71/PUU-IX/2011 hal. 21-22.

3. Belum ada mekanisme monitoring dan rekonsiliasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memastikan bahwa dana yang disalurkan Pemerintah Pusat sudah diterima oleh pemerintah daerah dan penerimaannya di Kas Daerah;
4. Masih kurang efektifnya koordinasi antara Departemen Keuangan, departemen teknis, dan pemerintah daerah dalam menentukan besarnya realisasi DBH sehingga penyalurannya terlambat;
5. Belum ada prosedur yang memadai untuk memberikan keyakinan kepada pemerintah daerah mengenai sumber data DBH Migas, jumlah DBH yang akan dialokasikan kepada suatu daerah, serta waktu penyalurannya.²⁰²

Meski masih banyak masalah, penambahan DBH minyak bumi merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 karena bertujuan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan memberikan DBH, negara telah melakukan tanggung jawab sosial dalam bidang prekonomian, karena negara menyadari bahwa perannya lebih luas dari pada sekedar sebagai penjaga malam, tetapi juga bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya. Namun demikian, pemberian DBH harus diawasi dan diperbaiki agar kemakmuran rakyat yang dicita-citakan dapat terwujud.

Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat pula maka pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mewajibkan CSR bagi perusahaan minyak bumi. Berbeda dengan paradigma masa lalu yang menjadikan CSR sebagai kewajiban, bagi perusahaan, kini CSR dianggap sebagai investasi. Sebagai sebuah investasi, maka semua pihak perlu mewaspadaikan kemungkinan perusahaan minyak bumi menjadikan CSR sebagai biaya produksi, untuk kemudian ditagihkan kepada negara melalui mekanisme *cost recovery*. Kewaspadaan ini adalah hal yang wajar karena sebagai entitas bisnis, naluri perusahaan adalah mendapatkan laba sebesar-besarnya.

Pelaksanaan CSR merupakan implementasi dari Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan *welfare state*. Melalui CSR, maka rakyat akan mendapatkan manfaat secara langsung dari perusahaan minyak bumi, atas minyak yang telah diambil dari perut bumi di sekitar wilayah mereka tinggal. Hal ini

²⁰² Majalah Pemeriksa, No 112/April 2008 - Juni 2008/Tahun XXVIII, hal. 4-19.

karena penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai Pasal 33 UUD 1945 hakikatnya memberikan kewajiban negara untuk: (1) segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat; (2) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan pelbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; (3) mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.²⁰³

Usaha untuk mewujudkan kemakmuran rakyat juga tampak dari pelaksanaan kontrak bagi hasil minyak bumi (PSC). PSC yang diadopsi dari filosofi jawa *paron*, masih menjadi model kontrak ideal saat ini, sehingga tetap dipertahankan sampai generasi keempat. Pelaksanaan PSC merupakan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka *welfare state*, karena bisa menjadi solusi saat ini di tengah keterbatasan modal, teknologi, dan sumber daya yang dimiliki Indonesia dalam pengelolaan sektor minyak bumi. Namun demikian, pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar sesuai dengan tujuan Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

²⁰³ Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 602

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Hal ini karena laju produksi minyak bumi terus menurun sementara laju konsumsi terus naik sehingga menyebabkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi terus membesar. Tata kelola minyak bumi yang belum baik, menambah masalah kesenjangan tersebut.
2. Kebijakan sektor minyak bumi pasca reformasi banyak diwarnai liberalisasi karena adanya tekanan dari pihak asing, dan kebijakan energi nasional tidak dilaksanakan dengan konsisten.
3. Indonesia sudah berusaha menerapkan sebagian Pasal 33 UUD 1945 di sektor minyak bumi dalam rangka mewujudkan konsep *welfare state*, yaitu adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi.

5.2. Saran

5.2.1. Saran Kebijakan

1. Lembaga yang ada harus dimanfaatkan dengan baik untuk meningkatkan ketahanan energi dan memperbaiki tata kelola minyak bumi. Pemerintah harus menghindari kecenderungan untuk membentuk lembaga baru dalam penyelesaian masalah di sektor minyak bumi.
2. Indonesia harus meningkatkan ketahanan nasional agar dalam mengambil kebijakan tidak mudah didikte pihak asing.

3. Masuknya paham ekonomi pasar dalam sektor minyak bumi perlu diikuti dengan peningkatan kemampuan Indonesia agar Indonesia tidak tergantung terus menerus dengan pihak asing.

5.2. 2. Saran Akademis

1. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan ketahanan energi dalam Program Studi Ketahanan Nasional yang sifatnya multidisiplin. Dengan pendekatan multidisiplin, maka pembaca hanya akan mendapatkan gambaran secara global atas masalah sektor minyak bumi. Untuk itu, diperlukan penelitian yang lebih mendalam dengan pendekatan disiplin ilmu tertentu untuk lebih mendalami berbagai masalah yang disampaikan dalam penelitian ini.
2. Penelitian ini hanya menggunakan dua narasumber saat wawancara karena keterbatasan waktu. Kedalaman informasi tentu akan lebih baik bila narasumber yang dipilih lebih banyak dan lebih beragam mewakili berbagai kepentingan, mulai dari akademisi, Pemerintah, Pertamina, kontraktor minyak Indonesia, kontraktor minyak asing, pakar hukum, pakar ekonomi, pakar ketahanan nasional dan pihak lain yang kompeten.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Asshiddiqie, Jimly. (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

-----, Jimly. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

Bakrie, Connie Rahakundini. (2009). *Defending Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Basri, Faisal. (2009). *Catatan Satu Dekade Krisis*. Jakarta: Erlangga.

Bryman, Alan. (2004). *Social Research Methods (third edition)*, Newyork: Oxford University Press.

Creswell, John W. (2003). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, University of Nebraska: Sage Publications.

Choirie, A. Effendy. (2003). *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

Deliarnov, (2006), *Ekonomi Politik*, Jakarta: Erlangga.

Harjono, (2008), *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hal,

Hasan, Madjedi. (2009). *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Fikahati Aneska.

Husodo, Siswono Yudo. (2009). *Menuju Welfare State*, Jakarta: Baris Baru.

Hough, Peter. (2004). *Understanding Global Security*. London: Routledge.

Latif, Yudi. (2011). *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Benny Lubiantara, (2015). *Ekonomi Migas: Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*. Jakarta: Gramedia.

Nasir, Abdul. (2014). *Sejarah Sistem Fiskal Migas Indonesia*. Jakarta: Grasindo.

Palguna, I Dewa Gede (2008), *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Palmer, Tom G. (2012). *After the Welfare State*, Washington: Atlas Economic Research Foundation.

Pradnyana, Gde (2014). *Nasionalisme Miga.*, Banten: Nayottama Press Holdings.

Priyono, R (2013, 30 November), *Menjaga Minyak dan dan Bumi Indonesia: Migas untuk Indonesia yang Satu dan Sejahtera*, dalam AM Putut Prabantoro, (2014), *Migas, the Untold Story*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Sodiki, Achmad dan Yanis Maladi. (2009). *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, cetakan pertama.

Sutedi, Adrian. (2012). *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika.

Syeirazi, M. Kholid (2009). *Di Bawah Bendera Asing,: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Tjandra, W. Riawan. (2008). *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Utrecht, E. (1985), *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ichtisar Baru.

Yuwono, Ismantoro Dwi (2014). *Mafia Migas vs Pertamina: membongkar Skenario Asing di Indonesia*, Jakarta: Galang Pustaka..

JURNAL

Alfitri. (2012). "Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional," dalam *Jurnal Konstitusi*, 9 (3), Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

Dixon, Thomas F. Homer. (1994). "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Case." *International Security*, 19 (1). The MIT Press.

Djauhari, (2006). "Kajian Teori *Welfare State* Dalam Perspektif Barat dan Islam," *Jurna! Hukum*, XVI (I), , Semarang: Fakultas Hukum Unissula.

Elinur dkk (2010). "Perkembangan Konsumsi dan Penyediaan Energi Dalam Perekonomian Indonesia," *Indonesian Journal of Agricultural Economics*. (IJAE), 2 (1).

John, Harris, (1999). "State Social Work and Sosial Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism" dalam *The British Journal of Social Work*, 29, (6).

Klapp, Merrie G. (1982). *The State--Landlord or Entrepreneur?*, University of Wisconsin-International Organization, 36 (3).

Marilang, (2012). "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang," dalam *Jurnal Konstitusi*, 9 (2), Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Magnar, Kuntana, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, (2010, Februari). "Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002) dalam *Jurnal Konstitusi* 7 (1), Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Ma'arif, Syamsul .(2013). "Perubahan Kebijakan di Sektor Migas Pasca Rezim Orde Baru." dalam *Jurnal Sawala*, 2 (2).

Ger McCoy & Rois'in Peddle, (2012), "Neoliberal policy and its influence on welfare ideology: A source of sosial injustice" dalam *Limerick Student Journal of Sociology*, University of Limerick Department of Sociology 3 (2): 61, <http://www.ul.ie/sociology/socheolas/vol3/2>

Pallone, Shannon. (tanpa tahun). "Indonesia's Oil Crisis: How Indonesia Became a Net Oil Importer," *The Journal of International Policy Solutions*. Californias: University of California.

Prasetyo, Kukuh Fadli. (2012, September). "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi *Welfare State* di dalam Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi*, 9 (3). Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

Resosudarmo, Budy P dkk. (2010)."Energy Security in Indonesia," *Working Paper* (08), Australia: ANU College of Asia and the Pacific.

Ruslina, Elli (2012, Maret), "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, 9 (1).

Sitepu, Dewi Sinorita & Silvia Dian Anggraini. (2007). "Fenomena Korporasi dalam Konstelasi Internasional (Tinjauan Teoritis)". *Global & Strategis*, I (2).

Syahuri, Taufiqurrohman. (2012). Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, dalam *Jurnal Konstitusi*, 9 (2), Juni, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Umar, Ahmad Rizky Mardhatillah, (2012). "Ekonomi Politik Perminyakan Indonesia: Analisis Kebijakan Liberalisasi Sektor Hulu Migas Indonesia pasca-1998", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 16 (1), hal. 58.

Watson, Andrew (2009), "Social Security for China's Migrant Workers – Providing for Old Age" dalam *Journal of Current Chinese Affairs*.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana. (2008, Mei), *Good Governance dan Mitos Ketatanegaraan Neo-Liberal*, Jurnal Bersatu, Jakarta.

Yang, Yinan, John B. Wilimason, and Ce Shen. (2009). "Social Security for China's Rural Aged: A Proposal Based on a Universal Non-Contributory Pension." *International Journal of Social Welfare*.

KARYA AKADEMIK

Aminah, Siti. (2011). *Negara, Pasar, dan Masyarakat: Sebuah Studi Sosiso-Ekonomi dan Budaya Pembangunan BRT-Transjakarta*. Disertasi pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Depok.

Ariyati, Ety Syamsiyah. (2010). Analisis Ketentuan-Ketentuan di *Production Sharing Contract* Indonesia dalam Kaitannya dengan Penerimaan Negara Minyak dan Gas Bumi. Tesis pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly. (1993). *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergesaran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi Ekonomi, 1945-1980-an*, disertasi pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

Azhari, Aidul Fitriadi. (2005). *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi*. Disertasi pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Kurniawati, Ika Esti. (2010). Mencari Bentuk Ideal Kerja Sama Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi di Indonesia. Tesis pada Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

Redfern, William A. (2010), *Sukarno's Guided Democracy and the Takeovers of Foreign Companies in Indonesia in the 1960s*. Disertasi pada The University of Michigan.

Swasono, Sri Edi. (1988, 13 Juli). *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Tarmidi, Lepi T. *Krisis Moneter Indonesia : Sebab, Dampak, Peran IMF dan Saran*, revisi dan updating dari pidato pengukuhan Guru Besar Madya pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dengan judul “*Krisis Moneter Tahun 1997/1998 dan Peran IMF*”, Jakarta, 10 Juni 1998.

Veronika, Nuri Widiastuti. (2012). Pengaruh Komponen Geopolitik terhadap Konflik di Laut China Selatan antara China-Vietnam pada Periode 2009-2011. Tesis pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta.

Wicaksono. (2000). *Liberalisasi Ekonomi IMF dan Kepentingan Nasional Indonesia 1997-1998 (Peran Organisasi Internasional di Dalam Suatu Negara)*. Tesis pada Program studi Ilmu Politik kekhususan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta.

ARTIKEL

Adipranata, Daniel. (2012, 19 Juni). *Konstitusi dan Peluang Negara Kesejahteraan*, Kompas.

Asshiddiqie, Jimly. (2010, 14 Desember). *Konstitusi Sosial dan Ekonomi Serta Perspektif Mengenai Tanggungjawab Sosial Perusahaan*. Seminar Nasional Integrasi Program CSR dan Pengembangan Masyarakat. Jakarta.

Atmadewi, Katrin. (2009). *Eksistensi Hak Individu dalam Bernegara, Kajian Filosofis Pemikiran Robert Nozick dalam Kehidupan Bernegara*. Program Studi Ilmu Filsafat Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Depok.

Austin, Angie. (2005). *Energy and Power in China: Domestic Regulation and Foreign Policy*. The Foreign Policy Centre: London.

Crane, Keith et. Al, (2009), *Imported Oil and US National Security*, Santa Monica: RAND Corporation.

BP Statistical Review of World Energy 2015, Energy Academy, Herlo-Watt University.

Chandra, Alexander C. (2011), *A Dirty Word? Neo-liberalism in Indonesia's Foreign Economic Policies*, International Institute for Sustainable Development.

Hertizak, Donald I. (2007). *Pertamina: Indonesia's State-Owned Oil Company*, Rice University.

Ibrahim, Rustam. (2007, 29 Juli). *Hubungan Demokrasi dan Bisnis Menurut Faham Neoliberal dan Demokrasi Sosial*. Jeneponto: Makalah disusun sebagai pengantar untuk memulai pembahasan modul "Bisnis dan Demokrasi" dalam Sekolah Demokrasi yang diselenggarakan oleh Yayasan Melania.

Köhler, Gabriele. (2014). "Is There an Asian Welfare State Model?" Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kotarumalos, Nur Aisyah. (tanpa tahun). *Menuju Ketahanan Energi Indonesia: Belajar dari Negara Lain*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Lampros. Vassiolou, "The Dynamic Between The Role Of The Court and Informal Workouts". <http://www.oecd.org/dataoecd/7/42/1874132.pdf>

Nugraha, Safri. (2004). *Privatisation of State Enterprises in The 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*. Jakarta: Institute of Law and Economic Studies Faculty of Law University of Indonesia.

Paramadina *Public Policy Institute*, (tanpa tahun), *Jalan Baru Indonesia: Mendorong Investasi, Mewujudkan Kemakmuran*

Purbo, Dirgo D. (2013, 7 November), "Geopolitik dan Energi Security Dalam Kepentingan Nasional Republik Indonesia Abad 21," *Focus Group Discussion (FGD) Badan Intelijen Negara-Dewan Analisis Strategis*.

Suharto, Edi (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.

_____. (2006, 25 Juli). *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?*, Makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Syeirazi. M Kholid. (5-7 Agustus 2008). *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*, disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang," pada Konferensi Warisan Totalitarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal, Jakarta.

Zen, A. Patra M. (2008, 5 Agustus). *Tirani Modal dalam Ketetapan Konstitusional di Indonesia*, Paper pada Konferensi Warisan Otoritarian,

Panel Hukum dan Ekonomi, Kritik Atas Arah dan Kecenderungan "Supremasi Hukum" Pasca 1998 Terkait dengan Modal". Sub-tema: "Dalam Konteks Bagaimana Tirani Modal Bisa Hidup dan Berkembang?". Diselenggarakan kerjasama ELSAM, INFID, WALHI, Sawit-Watch, HUMA, YLBHI, AMAN dan ICEL, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

Peraturan Menteri BUMN No. PER-08/MBU/2013 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

DOKUMEN LEMBAGA PEMERINTAH/SWASTA

Anonim. (2006). *Blueprint Pengelolaan Energi Nasional 2006 – 2025 Sesuai Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2006*.

BPK, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2014

China Constitution

The Constitution of the United States

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2011). *Peluang Investasi Sektor ESDM*. Jakarta.

Kementerian Negara Riset dan Teknologi. (2006). *Buku Putih Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Bidang Sumber Energi Baru dan Terbarukan, untuk Mendukung Keamanan Ketersediaan Energi Tahun 2025*. Jakarta.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/ 2003

Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Nomor 36/PUU-X/2012.

Nota Keuangan dan RAPBN 2009

Nota Keuangan dan RAPBN 2015

Nota Keuangan dan RAPBNP 2015

BPK RI, Majalah Pemeriksa, No 112/April 2008 - Juni 2008/Tahun XXVIII, Jakarta.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (2010), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I*, Jakarta

Laporan Tahunan SKK Migas 2013.

Laporan Tahunan SKK Migas 2014.

Laporan Tahunan Pertamina 2013

USA Social Security Administration, (2015), *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2014*, Washington DC,

USA Social Security Administration, (2014), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2013*, Washington DC

INTERNET

Kompas Online, 9 Juli 2008.

<http://www.cnindonesia.com/ekonomi/20141130202720-85-14837/susilo-siswoutomo-birokrasi-75-persen-masalah-sektor-energi/> diakses 8 Januari 2015, pukul 23:53.

www.chevronindonesia.com

<http://www.aktual.co/energi/pertamina-rugi-rp420-miliar-kepemimpinan-dwi-soetjipto, dipertanyakan diakses> pada 12 Maret 2015 pukul 6.57WIB

<http://finance.detik.com/read/2013/01/11/145223/2139742/1034/sby-cerita-soal-sejarah-bp-migas-dan-pertamina>, diakses pada 13 Maret 2015 pukul 11.38

<http://katadata.co.id/riset-analisis/2014/05/28/ancaman-krisis-minyak-bagi-pemerintah-baru>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.05.

<http://katadata.co.id/berita/2015/02/17/esdm-sederhanakan-izin-migas-sebelum-diserahkan-ke-bkpm>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.14

<http://katadata.co.id/berita/2014/12/23/rumit-perizinan-hulu-migas-mencapai-600-ribu-lembar>, diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.14.

http://kaltimbkd.info/index.php?option=com_content&task=view&id=462&Itemid=105 , diakses pada 17 Maret 2015, pukul 8.12.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/14e9eb6d1b44db/perwakilan-masyarakat-kaltim-uji-uu-perimbangan> diakses pada 17 Maret 2015, pukul 8.12.

<http://jakarta.sorotnews.com/berita/view/dpd-daerah-penghasil-migas.2832.html> diakses pada 17 Maret 2015, pukul 8.12.

<http://bpk.go.id/news/skk-migas-melanggar-uu-keuangan-negara-dan-uu-konstitusi> diakses 22 April 2015 pukul 8.23.

<http://www.reforminer.com/studies/1322-bentuk-kelembagaan-hulu-migas-di-beberapa-negara> diakses 15 Maret 2015 pukul 15.11

<http://news.okezone.com/read/2015/02/19/337/1107922/pemerintah-didesak-nasionalisasi-freeport>, diakses pada 21 Februari 2015 pukul 6.45 WIB.

<http://finance.detik.com/read/2015/05/22/135236/2922125/1034/ri-importir-bbm-terbesar-no2-dunia> diakses 22 Mei 2015 pukul 21.00 WIB.

http://www.kompasiana.com/syamjr/belajar-dari-kebijakan-bj-habibie-tidak-menaikkan-harga-bbm_552c98e86ea834d9028b45a6, diakses pada 24 Juni 2015 pukul 9.20

<http://www.sejarah-negara.com/2014/04/masa-pemerintahan-presiden-bj-habibie.html>, diakses pada 24 Juni 2015 pukul 9.20

<http://www.sejarah-negara.com/2014/04/masa-pemerintahan-kh-abdurrahman-wahid.html>, diakses pada 24 Juni 2015 pukul 9.20

Lampiran 1**Transkrip Wawancara****Narasumber: Erwansyah Nasrul Fuad****3 Februari 2015**

T : Bagaimana *sih* pengelolaan Migas oleh Pertamina? Mengapa Pertamina yang dulunya punya monopoli sekarang sampai dicabut, apakah ada yang salah dengan Pertamina ?

J : mungkin beda antara *dulu* dan sekarang. Kalau *dulu* memang dia mempunyai kekuasaan yang kita *bilang*, bukan monopoli istilahnya, lebih tinggilah kekuasaanya. Sebenarnya kalau *dibilang* monopoli, kayaknya sekarang juga kelihatan masih monopoli, dari sisi misalkan penyaluran untuk LPG 3 kg. Pertamina sendiri yang menyalurkan. Kalau dulu mungkin suatu hal yang berbeda sekarang adalah untuk pengelolaan sektor hulu hulu Migas. Kalau dulu *kan* Pertamina itu dengan Direktorat namanya *Management Production Sharing* (MPS). MPS itu mengelola sekaligus mengatur, sekaligus juga dia sebagai operator, jadi fungsinya agak kalau *dibilang* itu rangkap sebagai regulator dan sebagai operator. Nah sebagai regulator berarti dia dulu menguasai atau memanejemeni kontraktor. Kontraktor asing yang bekerja di Indonesia sebagai operator. Dia juga punya wilayah kerja sendiri yang sekarang menjadi wilayah kerja yang dimiliki oleh anak perusahaanya yaitu Pertamina EP. Nah kalau tadi terkait dengan masalah monopoli, itu sebenarnya *sih* kalau yang dikatakan monopoli, kalau dari sisi proses bisnis *sih* sekarang juga masih ada.

T : tapi posisinya mungkin lebih lemah atau bagaimana karena Pertamina mungkin bersama sama kedudukanya agak sejajar dengan operator operator lain ?

J : ya, karena sekarang dia juga sebagai operator. Contohnya waktu pendistribusian BBM subsidi, misalkan premium, solar, dan minyak tanah. Pertamina juga dibantu subsidiya, dibantu distribusinya oleh operator lain, istilahnya BUMN pendamping. Didampingi oleh PT AKR, ada PT SPN. Ada dua badan usaha

pendamping. Perlakuan Pemerintah terhadap Pertamina memang berubah untuk masalah itu memang. Kemudian yang kedua tadi masalah pendistribusian untuk sektor hilir. Untuk sektor hulu, sekarang Pertamina juga diperlakukan sebagai operator murni, yang regulatornya *kan* SKK Migas. Pertamina sebagai operator. Kemudian yang melaksanakan kontrak dengan SKK Migas, anak perusahaannya Pertamina EP (*Exploration and Production*), dan Pertamina PHE (Pertamina Hulu Energi).

T : Nah dengan perubahan seperti itu tadi nya Pertamina sebagai regulator dan operator, dia bisa membawahi operator-operator lain. Nah, sekarang kedudukannya sama dengan operator lain. Signifikasinya bagaimana Pak? Karena ada banyak pendapat bahwa kedudukan nya sama dengan operator lain itu akhirnya Pertamina tidak bisa leluasa untuk melakukan usaha, kemudian ketahanan energi terganggu dan sebagainya. Dari pandangan Bapak?

Mungkin kalau itu, harus dibuktikan *kali* ya, apakah memang dengan posisi Pertamina seperti itu berakibat pada terganggunya, misalkan ketahanan energi dan sebagainya. Cuma definisikan dulu itu mengenai yang dimaksud ketahanan energi itu. Apakah persediaan BBM atau kemampuan kita memproduksi minyak mentah atau apa *gitu* 'kan. Kalau *dibilang* ketersediaan BBM ya sepanjang tidak terjadi kelangkaan ya berarti sama saja Pertamina waktu itu sebagai operator maupun sebagai regulator *kan* sama karena *kan* kalau namanya kelangkaan itu bukan disebabkan oleh posisi Pertamina sebagai operator atau regulator, tapi dari sisi kelancaran distribusi. Macam-macam faktornya: perijinan, pajak dan sebagainya itu kelangkaan faktor alam juga bisa. Nah kalau dari sisi ketahanan energi misalkan kemampuan memproduksi minyak mentah cenderung turun itu sebenarnya banyak faktor. Saya pernah buat semacam penilaian, membandingkan antara turunnya produksi dengan biaya yang sudah dikeluarkan. Hemat *sih* *gak*, ada bunganya. Jadi biayanya dinaikkan pun ternyata produksi kita juga tetap aja *gak* naik-naik. Kalau kita sering lihat itu *kan* naik tapi produksi minyak kita *kan* *begini*.

T : **apanya yang salah ?**

nah itu kita juga *nyari-nyari* tapi sebenarnya kalau menurut ahli, bicara apa namanya teknik di perminyakan ya itu ya karena memang sumur kita atau ya sumur-sumurnya sudah tua, meskipun mungkin di situ ada cadangan yang besarpun itu barangnya adanya di dalam, dan itupun sifatnya 'kan namanya sumur harus dibor 'kan, membutuhkan biaya yang tinggi dan *gamblingnya* tetep ada. Dulu *gambling* tapi biayanya kecil karena dangkal. Dulu *gambling* tapi dangkal jadi biaya kecil. Masih bisa *gambling* kita dengan biaya kecil. Tapi sekarang untuk *gambling* itu butuh biaya yang besar dan kadang ada kadang *nggak*.

T : **apakah ada teknologi khusus?**

J : teknologi selama ini yang dipakai namanya *Enhanced Oil Recovery*, tapi itu kan berbiaya tinggi EOR itu, dan peningkatan produksi yang didapatkan itu data ahli minyak yang disimpan direktur utamanya Pertamina itu, juga tidak akan meningkatkan minyak yang signifikan. Jadi yang harus kita temukan ya cadangan baru, dan mungkin karena cadangan baru itu adanya di dalam ya apa kontraktor yang mau *ngambil* dari dalam itu, kalau itu mungkin, akan bisa lagi.

T : Sejauh ini bagaimana Bapak melihat *good governance* di Pertamina sendiri?

J : *Good governance* sudah ada yang menilainya sendiri. Katanya *sih* bagus, kami *sih* secara audit belum pernah melihat nilai *good governance*, tapi untuk pengendalian internal kita pernah mendapat penilaian itu *sih* hasilnya bagus dan *good governance* dinilai oleh ada kan lembaga yang timnya itu katanya bagus sekian nilainya 8 hampir 9.

T : Jadi pasca UU Migas yang 2001 itu Pertamina justru membaik?

J : pasca itu menurut saya *sih* lebih mengarah ke bisnis. Kalau dihubungkan dengan ketahanan energi makanya tadi kalau dihubungkan dengan ketahanan energi yang mana? kalau ketahanan energi itu terkait cadangan energi kita, yang sekarang ini kalau kita lihat contohnya misalkan peremium itu 17-20 hari. Kalau

kita perang, kita *gak* dapat *supply*, kita bertahan beberapa hari itu juga kondisi sekarang sekitar *segitu*, jadi kalau kita perang itu kita hanya mampu bertahan *segitu* itu dibandingkan dengan apa namanya Singapura, Israel, Malaysia masih jauh. Singapura bisa 30 hari, Israel 270 hari. Jadi kalau perang itu yang paling menang Israel.

T : Selama ini kita masih terus mengimpor, apakah masalahnya? OPEC masih menikmati ketika harga naik. Kita malah turun terus

J : Karena selain produksi yang turun, kapasitas kilang kita juga terbatas. Perbandingan impor, sama yang kita mampu produksi itu 70:30. *Dulu* masih 60:40.

T : Pertamina kan tadinya mengurus dari hulu sampai hilir sekarang akhirnya harus dipecah-pecah masing-masing punya badan sendiri-sendiri, apakah ada akibatnya Pak?

kalau masalah cadangan minyak tadi yang 17 hari itu harusnya Pemerintah yang berperan. Mungkin kalau Pertamina itu fungsinya masih sebagai regulator mungkin dia bisa membangun tangki. Nah sekarang karena dia sebagai operator kan mau membangun tangki, mikir-mikir ini. Kan kalau sebagai operator itu kan sudah memperhitungkan untung rugi pasti mikir. Ya kalau mau bangun ini kan stok yang berhenti, maksudnya duit yang berhenti. Kan idelnya 30 hari. Dihitungnya 30 hari perhari konsumsi. Sehari misalkan 1400 barel di kali 30, ya itu duit yang *segitu* harus *stanby*. Mungkin kalau dia sebagai regulator mungkin bisa pakai APBN. Tapi kalau sebagai operator pasti dia mikir, *segitu* itu duitnya dari mana.

T karena kalau gagal *ga* diganti?

J : Ya.

T : Ada solusi Pak untuk permasalahan Migas yang selama ini terjadi? setiap kenaikan selalu jadi masalah yang sama. Ternyata kesenjangan antara produksi dan konsumsi terus meningkat. Mungkin ada solusi dari Bapak?

J : yang diperlukan oleh Indonesia saat ini adalah *storage* dulu, cadangan untuk BBM yang tadi saya *bilang* agar kita memiliki ketahanan yang lebih lama tadi. Karena kalau kita bicara ketersediaan, produk itu tersedia di luar negeri, itu banyak tinggal kita beli. Nah perbaikannya ya setiap belinya kita perbaiki tapi yang perlu kita garisi dari sisi ketahanan energi kita, perpanjang kemampuan *storage* kita. Karena pada saat mungkin harga lagi rendah seperti sekarang ini kita bisa beli sebanyak-banyaknya supaya kita simpan, tetapi begitu harga lagi naik kita bisa menggunakan cadangan kita itu apalagi kita kan belum boleh *hedging*, ini sebagai bentuk semacam *hedging*.

Yang kedua, untuk ketahanan energi itu pembangunan kilang, tapi itu membutuhkan dana yang cukup tinggi. Seperti sekarang isu nya *kan* premium mau diganti dengan *pertamax*. Kilang kita yang mampu memproduksi *pertamax* hanya kilang Balongan, satu kilang saja. Itu pun kapasitas nya kecil yang perlu kita lakukan ya itu membangun kilang baru, atau ya kalau tidak bisa bangun ya meng-*upgrade* kilang yang ada, dibangun yang namanya apa pengolahan tersiernya. Jadi kilang ada yang primer sekunder tersier. Kilang Indonesia itu baru primer dan sekunder. Kalau dia mau menghasilkan produk yang lebih tinggi, tersiernya harus dibangun. Jadi kita tidak menjual apa namanya minyak hasil olahan yang bernilai rendah. Kan selama ini kita ekspor yang namanya LSVR, itu kita ekspor. Nah kalau kita bisa membangun itu otomatis ya kita gak perlu ekspor itu lagi, kita olah sendiri kita biasa menghasilkan *pertamax 92*. Makanya upaya itu (penghapusan premium) *sih* bagus tetapi mungkin waktunya belum tepat sekarang. Kita belum mampu. Kalau sekarang dituntut menghasilkan *pertamax* nanti ujung-ujungnya kita juga tetap beli ke luar negeri kalau mau ganti premium ke *pertamax 92*.

T : **Itu rekomendasi yang tim Migas itu belum pas?**

J : menurut saya kalau sekarang belum pas.

T : ***nah* kenapa dulu bangun kilang yang bukan peruntukannya untuk Indonesia bisa bikin *Pertamax*?**

J : ya karena waktu itu kita kan memang premium. Kalau mau dirancang langsung ke pertamax ya mungkin *gak* seperti sekarang, jadi lebih modern

T : berarti *gak* ada *master plan* energi produksi minyak itu?

J : sebenarnya *master plan* itu sudah ada, semua orang punya tapi misalkan mau *master plan* untuk kilang, misalnya Pertamina punya. Jadi *upgrading*, itu punya. Cuma duitnya *gak* punya deviden nya diminta banyak, itu juga masalah

T : **ada kewajiban-kewajiban?**

J : iya kan Pertamina penyeter deviden terbanyak, terbesar BUMN. Ia harus *nyetor* itu karena *kan* setahun 10T saja, *gimana* mau *upgrade* kilang. Duitnya habis untuk *nyetor*.

T : **Bagaimana mekanisme subsidi di Indonesia?**

J : istilahnya *cost plus v*. Sampai 2006 kebijakan Pemerintah itu istilahnya *cost plus v*. Jadi berapa *cost*nya Pertamina, berapa biaya dari penjualan BBM, itu *kan* pasti *cost*nya lebih tinggi dari pendapatan dia itu yang dibantu Pemerintah tapi sejak 2006 beda lagi, namanya MOPS plus alfa. Itu menghitungnya berapa volume penjualan jika dihitung dengan harga pasar, dibandingkan dengan berapa penjualan jika dihitung dengan harga yang di POM bensinnya, itu yang spesifik.

T : **sampai sekarang pakai MOPS itu?**

J : masih pakai itu, ga tahu ni sekarang tahun 2015 ini ada perubahan kebijakan lagi itu mengarah kepada katanya premium tidak disubsidi lagi, yang disubsidi adalah solar dan minyak tanah. Sebenarnya kebijakan itu akan agak riskan juga. Memang pada waktu dinyatakan tidak di subsidi lagi premium itu memang kondisinya premium *lagi* turun harganya di pasar internasional. Jadi bisa saja Jokowi *bilang* saya tidak subsidi lagi, karena memang harganya *lagi* rendah,

T : **Nanti ketika naik?**

J : nanti ketika naik berbahaya ini kalau misalkan naik sampai puncak mencapai harga pasar 12 ribu, kalau tidak disubsidi premium akan 12 ribu.

T : nah padahal sudah ada keputusan MK tidak boleh mengikuti harga pasar?

J : katanya kan Pemerintah ini tidak mengikuti data pasar, (tapi) dia membuat ketetapan. Tapi kan ketetapan itu kan dasarnya apa? artinya kita *kan* dibenturkan dengan pasar .

Lampiran 2

Transkrip Wawancara

Narasumber: Kholid Syeirazi, M.Si.,

(Pengamat Migas, Penulis Buku *Di Bawah Bendera Asing, Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*)

26 Maret 2015

T : Bagaimana sih ideologi *welfare state* dalam peraturan perundang-undangan?

J : Yang pertama yang saya nyatakan bahwa ideologi ekonomi kita sebagaimana dituangkan dalam pasal 33 UUD 1945 itu sudah mengalami perubahan suasana batin sejak perubahan UUD 1945 yang berlangsung sejak dari tahun 2000-2001.

Ketika pasal 33 ini hendak diamandemen, terjadi pertentangan atau faksonalisasi antara tim ahli yang waktu itu digawangi oleh beberapa ekonom yang saling bertolak belakang di dalam mengenai pasal 33.

Akhirnya waktu itu ada Pak Mubyarto, Dawam Raharjo, ada Sri Edi Swasono di satu sisi. Di sisi lain juga ada Sri Mulyani, ada Sri Adiningsih, dkk yang cenderung lebih propasar. Akhirnya kemudian Pasal 33 ini sedikit mengalami kompromi, tetapi substansi dari perubahan dan penyisipan redaksi ini saya kira sangat mendasar.

Sebelum amandemen, Pasal 33 hanya terdiri dari 3 ayat setelah amandemen disisipkan kata-kata yang merefleksikan ideologi ekonomi pasar yaitu ada kata-kata efisiensi berkeadilan. Menurut kesaksian perumus, tim perumus, yang pernah saya dengar dari salah seorang perumus, efisiensi berkeadilan ini harus dibaca dalam satu tarikan nafas.

Jadi efisiensi berkeadilan, kalau efisiensi *tok* itu pasar betul, karena pasar itu berarti cenderung yang dominan itu *kan* yang dominan itu ya kapital, modal dan pemilik modal, dan pemilik alat-alat produksi. Karena itu di situ juga ada aspek berkeadilan. Jadi efisiensi berkeadilan.

Entoh demikian kalimat efisiensi ini sudah cukup mencerminkan akomodasi dari paham baru yang masuk di dalam proses amandemen konstitusi terkait dengan perekonomian, yaitu tidak lagi merefleksikan secara *rigid* penganutan ideologi *welfare state* tetapi sudah ada akomodasi nuansa pasar. Jadi kalau kita mau lacak hulunya, memang hulunya adalah diproses perubahan UUD yang dalam konteks ini terkait dengan perubahan Pasal 33.

Jadi kalau anda tanya bagaimana *welfare state*, *welfare state* sudah mengalami proses, kalau bisa disebut perubahan suasana batin. Perubahan suasana batin karena waktu itu tim perumus perubahan sudah menuangkan gagasan pasar didalam Pasal 33 sehingga tidak sepenuhnya bisa disebut *welfare state* meskipun ayat yang lainnya dikhawatirkan oleh Prof Mubyarto dkk akan hilang, itu tidak (hilang), itu tetap dipertahankan, tetapi ada penambahan. Jadi yang sudah ada itu dipertahankan, tetapi disusupkan penambahan baru untuk mengakomodasi situasi dinamika pasar, apalagi waktu itu konteks perubahan UUD adalah pada waktu Indonesia lepas dari kondisi krisis yang membutuhkan banyak sekali uluran tangan kreditur-kreditur internasional. Jadi aspek itu yang diperhitungkan sehingga kemudian ada kalimat atau redaksi efisiensi berkeadilan.

T : **Jadi di sini kemenangan yang propasar mengalahkan yang pro kerakyatan?**

J : Tidak sepenuhnya kemenangan, tetapi ini kompromi antara kelompok, ya kalau Bu Sri yang *bilang*, kelompok nya Pak Mubi (Mubyarto) ini kelompok konservatif, yang sisi lain itu ya propasar. Jadi ini sebenarnya tidak sepenuhnya kemenangan aliran propasar. Karena apa? karena ayat-ayat lainnya yang dikhawatirkan berubah, itu tidak, dibiarkan tidak dihilangkan, tidak dihapuskan tetapi ada penambahan, jadi ini sebenarnya kompromi, kompromi.

T : Oke, nah kembali ke UUD sebelum perubahan ketika hanya 3 Pasal pun ternyata sejauh yang saya tahu, Indonesia tidak terlalu berdaulat dalam hal Migas, karena Pertamina dulu sempat mengalami *booming*, hal-hal yang menyenangkan ketika harga naik, harga minyak naik. Tapi ketika akhir-akhir Orde Baru juga kelihatan ternyata Pertamina banyak korupsinya. Nah *dulu* ketika masih 3 ayat saja Indonesia sudah *keok* dalam hal ketahanan energi, nah apalagi dengan perubahan yang baru ini. Bagaimana anda melihatnya?

J : Kalau saya melihat persoalan Orde Baru itu bukan persoalan acuan dan kerangka hukum yang bermasalah, tetapi hukum zaman Orde Baru itu bahasanya Pak Mahfud, itu adalah hukum yang sifatnya ortodok, jadi hukum itu diperalat. Kalau dia bisa diperalat, akan diperalat. Kalau tidak bisa diperalat, dilampaui, untuk menopang, untuk mendukung kepentingan Orde Baru.

Saya boleh bercerita pada tahun 1960 itu UU Pertambangan Migas yang pertama, itu namanya UU Nomor 44 Prp, karena diambil dari Perpu, Prp 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas bumi. UU ini satu nafas dengan UU yang disahkan sebelumnya, ada UU Nomor 37 Prp tahun 1960 tentang Pertambangan, jadi ada UU Pertambangan kemudian ada UU yang lebih spesifik yang *lex specialis* UU 44.

Waktu di UU 37, saya *kasih* contoh bagaimana Orde Baru itu menukangi UU, itu disitu dinyatakan bahwa kontraktor, itu boleh tetap beroperasi di Indonesia, ya kontraktor asing, investor asing, perusahaan asing yang sudah ada di Indonesia yang sudah beroperasi di Indonesia itu dipersilahkan, diizinkan untuk melangsungkan melanjutkan kegiatan operasinya di Indonesia sejauh menjadi kontraktornya perusahaan negara. Itu bunyi UU 37 Prp 1960 tentang Pertambangan. Jadi perusahaan asing boleh beroperasi di Indonesia, sejauh dia menjadi kontraktornya perusahaan negara, artinya mereka itu menjadi

kontraktornya perusahaannya negara.

Tetapi pada bulan, itu UU itu masih berlaku tetapi tidak lama kemudian, 8 bulan kemudian setelah pengesahan UU tersebut, Pak Harto, itu UU zaman Pak Karno ya, setelah terjadi peralihan kekuasaan dari presiden Sukarno ke Pak Harto UU yang berlaku itu tetap UU 60 tetapi Pak Harto kemudian menekan kontrak dengan Freeport, tetapi bukan seperti amanat Pasal didalam UU Pertambangan Umum maupun Pertambangan Migas. Kalau UU Pertambangan Umum maupun Pertambangan Migas menyatakan bahwa kontraktor asing boleh beroperasi di Indonesia sejauh menjadi kontraktornya perusahaan negara, jadi mereka kedudukannya di bawah BUMN.

Zamannya Pak Harto, dilampaui ketentuan Pasal itu, Pak Harto *meneken* kontrak dengan PT Freeport, tetapi bukan antara perusahaan negara, tetapi antara Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport, jadi *G to B*. Tadinya semangatnya adalah *B to B*. *B to B* itu artinya meletakkan proses negara di atas kontrak. Yang berkontrak itu adalah BUMN, di bawahnya negara, dimiliki oleh negara, dikuasai oleh negara, berkontrak dengan kontraktor asing. Tetapi dengan apa yang dilakukan oleh Pak Harto kemudian Pemerintah menempatkan dirinya menjadi satu derajat, satu tingkat, satu *maqom* dengan kontraktor asing sehingga mendegradasi posisi Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport, karena menempatkan Republik Indonesia sebagai negara berdaulat, berkontrak dengan perusahaan asing. Itu kan kontrak, *contracting party* itu kan para pihak diandaikan berposisi sederajat. Itu satu, bahwa yang terjadi zaman Orde Baru itu adalah bukan persoalan kerangka hukumnya tetapi hukum yang berlaku di zaman Pak Harto adalah hukum ortodok, hukum dibuat untuk diperalat, ditukangi, dibuat untuk mendukung kepentingan Orde Baru dan jaringan kekuasaan.

Yang *kedua*, pada zaman Orde Baru dibuatlah UU untuk menegaskan kembali, mengukuhkan kembali posisi di Indonesia sebagai negara yang

memiliki cadangan Migas cukup besar, yang memiliki kapasitas untuk memproduksi Migas cukup besar, kemudian dibuatlah UU Nomor 8 tahun 1971 tentang Pertamina. Di zaman Orde Baru, di dalam UU ini dipertegas lagi semangat yang sudah tertuang di dalam UU 37 maupun UU 44 dipertegas lagi bahwa kontrak itu terjadi sifatnya *B to B*, bisnis antara BUMN dalam kaitan ini sudah dipertegas dalam UU itu Pertamina, itu dengan kontraktor asing. Sifat kontraknya adalah Kontrak *Production Sharing*, atau *Production Sharing Contract (PSC)*, mereka berkontrak dengan Pertamina, Pertamina menguasai dan secara hukum sebagai kepala operator dari seluruh operasi produksi sumur minyak, jadi mereka bertanggung jawab karena yang dibayar karena jasanya untuk menemukan dan memproduksi minyak. Jasa itu dibayar melalui mekanisme PSC melalui mekanisme bagi hasil. Filosofinya diambil dari semangat Jawa filosofi *paron* di dalam konsep pertanian Jawa yang kemudian diadopsi di dalam sistem perminyakan nasional. Ini gagasan UU ini luar biasa sehingga PSC ini dianggap konsep yang mampu mengakomodasi kepentingan negara dalam hal ini kedaulatan negara dan juga kepentingan asing, karena asing tetap *enjoy* dengan konsep ini. Maksudnya *enjoy gimana* 1, ada 3 level dalam kontrak itu.

Yang *pertama*, *ownership* namanya, kalau di dalam istilah pertambangan *mineral right*, hak mineral. Kalau di dalam sistem konsesi negara tidak memiliki *mineral right*, begitu dikonsesikan kepada swasta, swasta itu yang memiliki mineral, mau di-*apakan*, mau produksi, mau dijual ke mana terserah mereka. Mereka cukup bayar pajak dan royalti. Itu di dalam sistem konsesi, karena di dalam rezim Migas itu hanya ada 2 sistem saja, sistem PSC itu dan sistem konsesi. Masing masing ada plus minus. *Lha*, di dalam PSC ini *mineral right* tetap berada di tangan negara, artinya apa, sesuai dengan Pasal 33: bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Maksudnya apa, implikasinya ada di tangan negara, sejauh dia berada di dalam yurisdiksi Pemerintah Indonesia, kalau dibutuhkan untuk kepentingan nasional

harus diambil. Contoh, Chevron produksi minyak di Riau. Indonesia perang dengan Malaysia misalnya, atau dengan negara negara lain, minyak itu dibutuhkan untuk menopang, jadi misalnya itu berada di Indonesia. Minyak diproduksi oleh Chevron, bagiannya Chevron kalau dibutuhkan untuk kepentingan nasional, bisa diambil. Karena apa? *mineral right* itu tetap berada dan milik Pemerintah Indonesia sampai *point of sale* namanya, titik penyerahan. Begitu lepas pantai, itu sudah milik mereka, tetapi *begitu* tetap berada di wilayah yurisdiksi Indonesia, itu milik Indonesia, bisa dihentikan, bisa distop. Sudah mau dikirim distop, karena apa? kontraktor tidak memiliki hak atas kekayaan mineral. Itu yang pertama *mineral right*.

Yang kedua, *mining right*. Berdasarkan konsep yang lama, *mining right* itu tidak dimiliki oleh kontraktor, *mining right* itu dipegang oleh Pertamina selaku BUMN. Yang ketiga, konsep yang ketiga baru *economic right*, hak atas keuntungan ekonomi boleh di-*sharing* antara Pertamina sebagai representasi dari negara, dengan kontraktor asing. Jadi *mineral right* mereka tidak pegang, *mining right* mereka tidak pegang. *Economic right*, mereka punya.

Konsep PSC ini yang dirumuskan pertama kali oleh Ibnu Sutowo, sebenarnya yang mengadopsi saja, dia bukan yang merumuskan, tetapi mengadopsi saja konsep ini untuk dunia perminyakan. Ini sebenarnya konsep yang sangat ideal sehingga ditiru oleh banyak sekali negara dunia yang menggunakan sistem PSC. Ini temuan khas Indonesia.

Sekarang ini 130an negara di dunia mengadopsi PSC karena investor senang, negara senang. Negara tetapi tetap berdaulat, tetap memenuhi Pasal 33 tapi investor asing senang, karena apa, mereka bebas beroperasi tidak berbelit-belit begitu datang ke Indonesia ketemu Pertamina. Pertamina yang mengurus seluruh perizinannya, yang mengurus peralatan modalnya. Mereka tidak dibebani pajak apapun sebelum produksi. Begitu produksi, baru mereka mengeluarkan dana dulu untuk

kepentingan eksplorasi. Begitu sudah produksi, seluruh biaya dikeluarkan dalam menangkap produksi Migas itu diganti oleh Pemerintah dengan *cost recovery*. Secara teknis negara untung, karena apa, tidak *modalin* dulu, ya tidak mengeluarkan modal awal untuk mencari dan menemukan minyak, karena eksplorasi minyak itu eksplorasi yang sifatnya *high capital*, kapital intensif padat modal. Jika anda bayangkan mengeksplor 1 sumur minyak itu bisa sampai USD 15 juta kalau 1 blok itu bisa USD 100 juta, 1 triliun untuk mengeksplorasi, belum tentu *nemu*, eksplorasi itu mencari, menggali, menemukan. Belum tentu *nemu*. Bayangkan kalau Pemerintah Indonesia menganggarkan uang untuk eskplorasi. Betapa banyak duit APBN yang musnah secara sia-sia karena di dalam industri Migas ini ada sifatnya spekulasi atau unsur-unsur perjudian. Ketika diterima datanya hasil dari survey ada kandungan minyak sekian, begitu dieksplor ternyata isinya air *doang*. Itu sering terjadi sehingga misalnya tahun 2013 itu investasi yang menguap itu mencapai USD 20 miliar.

Kalau dikembalikan ke pertanyaan awal, dengan 3 Pasal saja Indonesia tidak berdaulat. Oke sekarang kita lihat hasil dari UU 8 Tahun 71 di dalamnya ada konsep PSC. Pada tahun-tahun tersebut, sekitar tahun 1987 Indonesia mencapai puncak produksi minyak hingga produksi minyak kita itu rata-rata perhari 1,6 juta barel, itu tahun 1987. Sejak UU tersebut kemudian produksi kita *peak*, memuncak terus sampai paling tinggi sekitar tahun 1987 produksi minyak kita tiap hari itu mencapai 1,6jt barel perhari. Kemudian karena sifat industri Migas nasional itu tidak terlepas dari intervensi tentara, jadi Pertamina ini kan fusi dari 3 perusahaan hasil proses nasionalisasi waktu nasionalisasi itu dulu orang-orang PKI banyak yang mau mengambil alih kilang-kilang minyak di tanah air. Akhirnya untuk mengantisipasi terjadi penjarahan rakyat yang waktu itu di mobilisasi oleh PKI, Presiden Sukarno menugaskan pada Nasution untuk mengawal proses nasionalisasi, akhirnya hampir semua perusahaan yang dinasionalisasi itu di bawah

dominasi tentara sampai ke zamannya Pak Harto. Kekuasaan untuk mengelola Pertamina diserahkan kepada seorang Mayor Jenderal, namanya Ibnu Sutomo. Waktu itu hukumnya lemah karena hukumnya ortodoks, semua dipakai, semua diperalat untuk mendukung kekuasaan Orde Baru. Termasuk BUMN yang paling strategis yaitu untuk Pertamina di peralat menjadi “*sapi perah*” untuk mendukung kekuasaan Orde Baru dan kepentingan konsolidasi militer. Akhirnya Pertamina *collaps*. Ibnu Sutowo diberhentikan. Sewaktu Ibnu Sutowo diberhentikan, utang Pertamina karena Pertamina kemudian keluar dari *khittohnya*, keluar dari *core business*-nya sebagai perusahaan minyak. Ia menjadi konglomerasi tidak hanya produksi minyak. Uang dari keuntungan minyak itu tidak diinvestasi untuk kepentingan minyak, tetapi untuk kepentingan yang lain. *Bikin* hotel, *bikin* rumah sakit, *bikin* pesawat terbang, *bikin* asuransi. Akhirnya Pertamina *collaps*. Waktu Ibnu Sutowo diberhentikan, utang Pertamina mencapai USD 10 miliar, sekarang berarti Rp100 trilyun. Pertanyaannya apakah UU yang salah? menurut saya tidak, karena apa, *yang pertama*, kalau UU nya yang salah, mengapa UU yang dibuat sama dengan Pertamina, *copy paste* dari Pertamina seperti malaysia (punya) Petronas. Malaysia dengan *Petroleum Development Act* tahun 1975, jadi 4 tahun setelah UU Pertamina disahkan, mereka mengirim teknisinya ke Indonesia untuk belajar kepada insinyur-insinyur Indonesia. Akhirnya mereka tangkap semangatnya, mereka bawa pulang, mereka *bikin* UU Petronas (*Malaysian Petroleum Development Act*) relatif berhasil karena apa, semangatnya adalah *development*, mereka pembangunan. Jadi *duit* yang digunakan oleh Petronas untuk *reinvest* itu 70%, jadi keuntungan dari sektor hulu mereka itu di *reinvest* 70% untuk *nyari* minyak lagi, untuk *eksplor* lagi sehingga kemudian mereka tumbuh sebagai perusahaan minyak yang sangat kuat. Bandingkan dengan di Indonesia. Anda bisa bayangkan hanya 10% dari keuntungan bisnis hulu Pertamina yang di *reinvest* untuk kepentingan minyak lagi untuk *nyari* minyak lagi. Akhirnya *collaps*, bukan UU-nya tetapi karena rezim Orde Baru adalah

rezim yang sangat korup dan Pertamina menyediakan dana yang sangat segar untuk dikorupsi.

T : Ada yang mengatakan bahwa dengan PSC itu Indonesia jadi manja karena tinggal duduk diam ada orang bekerja untuk kita, kita tidak tahu apa-apa tiba tiba kita terima hasilnya, tapi selalu berlangsung puluhan tahun ya Indonesia ga ngerti apa apa

J : kata siapa ?

T : lupa, saya sempet baca

J : PSC semangatnya adalah *transfer of knowledge, transfer of technology* dan kemudian pemupukan akumulasi sumber daya manusia itu prinsip PSC. Jadi PSC itu awalnya kenapa dibuat PSC, karena kita tidak punya cukup banyak insinyur perminyakan, kita tidak punya cukup modal untuk *nyari* minyak sendiri, dan kita juga tidak punya teknologi akhirnya dibuatlah PSC. PSC itu bukan duduk manis, tapi kerja bareng. PSC adalah kerja bareng Pertamina, kerja bareng dengan mereka yang sudah professional, punya teknologi, punya modal, agar apa, dalam jangka waktu 30 tahun maksimal 50 tahun sudah terjadi akumulasi pengetahuan, akumulasi modal, dan transfer teknologi. Kenyataannya, seperti yang anda sebut tadi, karena sistem kita yang korup. Semangat yang melandasi PSC tidak pernah terjadi. Dalam jangka waktu 50 tahun setelah waktu kontrak, kita masih tetap bergantung kepada asing karena apa, satu, tidak pernah terjadi akumulasi kapital. Selama Orde Baru, Pertamina dijadikan sebagai sebagai *agent of development*, agen pembangunan yang mendanai seluruh kepentingan pembangunan Orde Baru, dari membangun armada militer, sampai kemudian *bikin* rumah sakit untuk masyarakat itu dari *duit* Pertamina semua. Artinya apa, artinya Pertamina dijadikan sebagai tumpuan, sebagai alat untuk memperbesar yang lain, tetapi kepentingan untuk membesarkan Pertamina sendiri sampai terlewatkan. Jadi semangat PSC itu sebenarnya semangat kerja sama untuk itu semua, sehingga dibatasi maksimal 50 tahun. Kalau

sekarang kita masih ribut soal Blok Mahakam itu pemangku kepentingan kita betul betul tidak memahami semangat dari PSC. Masak 50 tahun kita masih meragukan, bahkan pejabat kita masih meragukan BUMNnya sendiri

T : Apa transfer of knowledge itu bener sudah terjadi?

J : Luar biasa, kalau anda selidiki ke Petronas itu banyak sekali insinyur kita yang mendapat posisi penting di Petronas yang dibayar tinggi , Thailand PTT banyak sekali yang mendayagunakan insinyur kita.

Kalau soal *resources*, kita ini punya insinyur yang nomor tiga terbaik di dunia, insinyur perminyakan, menurut survei dari salah satu perusahaan, saya lupa, tapi ada datanya, nomor tiga didunia yang tidak terjadi adalah akumulasi kapital dan transfer teknologi, karena apa, ya tadi kita salah urus selama lebih dari 30 tahun

T : Ini apakah hanya faktor internal salah urusnya itu, atau ada agenda asing yang sengaja melemahkan?

J : Saya tidak melihat agenda asing pada waktu zaman Orde Baru kalau anda baca buku saya di situ saya sebutkan bagaimana Orde Baru itu menjadi negara untuk dirinya sendiri, artinya kepentingannya semata mata untuk memperluas, memperbesar, memperkuat posisi negara Orde Baru. Setelah reformasi baru kita boleh membuka buka dokumen tentang *file-file* terkait dengan *condisionalities*, *condisionalities* itu prasyarat yang dimintakan oleh kreditor asing sebagai syarat pencairan pinjaman. Nah itu kita baru bisa memperluas cakrawala kita apakah ada kepentingan asing, jelas iya karena selama Orde Baru sifat dari tatakelola industri Migas kita sangat monopolistis. Asing sma sekali tidak berkutik mereka. Di hulunya harus tunduk kepada Pertamina, hilirnya juga sepenuhnya dimonopoli oleh Pertamina karena itu salah satu agenda *structure adjustment program* ,program penyesuaian struktural adalah *energy sector reform* , reformasi sektor energi yang

salah satu agenda utamanya adalah mereformasi Pertamina sebagai pengelola kelembagaan industri Migas nasional, dan yang kedua reformasi harga energi. Jadi ada dua yang diinginkan itu dua pokok besar. Yang *pertama*, adalah reformasi kelembagaan Migas, yang *kedua* reformasi harga Migas. Reformasi kelembagaan itu akan dirombak dari sifatnya monopolistis *vertically integrated* menjadi *unbundling*, dipecah pecah sehingga kemudian watak monopolistisnya menjadi hilang. Yang *kedua* reformasi harga energi, reformasi harga energi, reformasi harga. BP Migas ingin menempatkan komoditas Migas ini bukan komoditas strategis seperti diamanatkan pasal 33 tapi komoditas biasa, artinya apa? sesuai dengan mekanisme pasar, sesuai dengan harga pasar, tidak usah dikendalikan oleh negara, apakah ada agenda asing? jelas, kalau anda baca situasi sekarang ini kenapa mereka perusahaan perusahaan asing yang memburu ceruk bisnis hilir di Indonesia itu selama bertahun-tahun mereka masih bertahan di Indonesia, padahal jelas-jelas mereka rugi dan mereka sektor hilirnya disubsidi dari sektor hulunya seperti Shell, Total itu jelas-jelas rugi karena tidak laku. Kenapa rugi? karena masih ada harga subsidi. Sejauh ada harga yang murah, konsumen sesuai dengan watak konsumen di seluruh dunia, dia akan cari harga yang paling murah, harga yang paling murah itu ada di SPBU Pertamina. Maka SPBU Pertamina lah yang akan diburu. Mereka (asing) masih menunggu-nunggu dan yang masih belum dituntaskan oleh rezim SBY adalah mencabut dan menyamakan harga BBM sama dengan harga pasar. Ini agenda yang mereka tunggu-tunggu.

Istirahat untuk Sholat

- T : **kita lanjutkan untuk sesi keduanya. Bagaimana anda melihat pengelolaan pasca pengesahan UU Migas Nomor 22 Tahun 2001 ini?**
- J : ya seperti tadi saya sampaikan. Kalau ditanya apakah ada agenda asing di dalam sektor Migas, saya rasa ini bisa kita lihat dalam proses pembentukan, dan kemudian pengesahan UU Migas. Sebenarnya

Indonesia ini meskipun cadangan minyaknya hanya 1% dari cadangan minyak dunia, tapi kita ini pemilik dan produsen Migas terbesar di level asia, khususnya Asia Tenggara yakni pemilik dan produsen cadangan Migas di Asia Tenggara.

T : dibandingkan dengan Malaysia?

J : ya jauh, produksi Malaysia itu hanya 500. 000 barel karena mereka hanya meng-*cover* 27 juta penduduk, kapasitas kilang mereka juga sekitar 500.000 barel /hari

T : tapi kenapa malah indonesia impor?

ya karena antara produksi dan konsumsi timpang. Produksi kita itu sekarang ini hanya 825.000 barel /hari.²⁰⁴ Hari ini, produksi kita rata rata 825.000 barel/hari. Sementara berapa kebutuhan kita? hampir 1,7 juta. Perlu anda ketahui produksi kita yang 825. 000 harus juga di *split* dengan bagian kontraktor karena skema kita itu kan kontrak bagi hasil, barapa yang dibagihasilkan kepada kontraktor sekian 400 ribu jadi yang menjadi hak Pemerintah Indonesia hanya sekitar 450 ribu, padahal kebutuhan kita 1,6-1,7 barel/hari. Selisihnya *gimana?* ya harus impor. Impor minyak mentah, impor *crude* sama BBM kita, hari ini itu sudah mencapai 1 juta barel/hari. Hari ini. Tidak ada satupun data yang menegaskan. Hanya saya im. Pemerintah, Kementerian ESDM selalu menutup-nutupi paling Susilo Siswo Utomo *bilang* 900ribu tapi data saya berdasarkan dari laporan BPS saya merangkum dari data BPS impor minyak Indonesia tahun 2013 itu sudah lebih dari 1 juta barel/hari.

Impor minyak mentah atau minyak kilang. Ada dua impor yaitu *crude* masih mentah dan yang *kedua* produk kilang BBM. Kenapa kita impor? ya karena tidak imbang antar produksi dengan konsumsi. Produksi terus menurun, zaman Orde Baru pada masa puncak itu produksi kita sampai 1,6 juta barel sekarang tinggal separuhnya terus menurun. Kenapa terus

²⁰⁴ Saat wawancara, data produksi 2014 dari SKK Migas belum keluar, jadi menggunakan data 2013.

menurun? karena adanya peraturan baru yang lebih tidak mendukung, satu sisi iklim investasi Migas di Indonesia, sisi lain juga tidak mendukung, tidak *compatible* terhadap konsep kedaulatan energi sebagaimana dikehendaki oleh pasal 33. Saya jawab dulu yang *kedua* tadi, kenapa tidak *compatible*? karena UU Migas ini kemudian menarik kembali konsep ICW ini UU Pertambangan yang semangatnya adalah semangat konsesi.

Isi dari konsesi di seluruh dunia itu adalah pajak dan royalti. Dalam konteks UU 22 Tahun 2001 menempatkan kedudukan Pemerintah menjadi sederajat dengan kontraktor asing. Jadi kalau semangat UU 37 Prp 1960, UU 44 Prp 1960, UU 8 Tahun 71 tentang Pertamina, semangat menegakkan kedaulatan negara, menjadikan negara berdiri di atas kontraktor. UU Migas mengubah kembali, menempatkan Pemerintah menjadi sederajat dengan kontraktor asing dalam bentuk kontraknya. Sifatnya dari *B to B* ke *G to B*. Kalau *B to B* berarti kedudukan negara di atas kontrak negara kemudian ada bisnis, disitu BUMN. Bisnis disitu kontraktor bagi hasil. Sementara dengan UU Migas kedudukan negara sebagaimana direpresentasikan oleh Pemerintah sebagaimana diwakili oleh BP Migas yang sekarang ini adalah SKK Migas. SKK Migas menjadi sederajat dengan kontraktor asing, jadi para pihak di dalam kontraknya berubah. Dengan UU Pertamina, para pihak di dalam kontrak adalah Pertamina dengan KPS Kontraktor *production sharing*. Dengan UU Migas para pihaknya berubah menjadi BP Migas/SKK Migas dan kontraktor kontrak kerja sama. Itu dari aspek kedaulatan kelemahan UU Migas. Dari aspek yang saya sebutkan tadi tidak *investor friendly*. *Satu*, UU Migas menjadikan tata kelola Migas kita menjadi lebih birokratis dan rumit. Kalau dulu investasi Migas cukup satu atap melalui Pertamina, sekarang ini investor harus melalui sekian rezim perizinan yang sangat berbelit-belit. Ada 164 perizinan baik di tingkat pusat maupun daerah yang harus dilalui investor untuk investasi sektor hulu Migas di Indonesia betapa *runyam*-nya, lebih birokratis.

Yang *kedua*, UU Migas karena semangatnya adalah deregulasi, semangatnya adalah liberalisasi ini menjadikan sektor Migas itu sama dengan sektor lain. Salah satunya adalah dalam klausul perpajakan. Kalau dulu, ketentuan pajak yang berlaku di industri lain, tidak berlaku di industri Migas karena sifat kontraknya adalah *lex specialis*. Tetapi sejak UU Migas, ketentuan perpajakan di dalam industri Migas itu terikat juga dengan ketentuan perpajakan di industri lain sehingga kalau di industri lain pra produksi itu juga sudah dikenai perpajakan. Begitu pula di industri Migas. Di Pasal 31 UU Migas ada konsep pajak pra produksi jadi di situ ayatnya menegaskan investor harus membayar sekian pungutan salah satunya adalah pungutan ini pungutan itu, itu pungutan yang harus mereka bayarkan sebelum mereka menghasilkan Migas, ketentuan ini sekaligus menjadikan Indonesia sebagai satu satunya negara di dunia yang menerapkan pajak pra produksi. Seluruh kontrak Migas di dunia mengambil pajak setelah kontraktor melakukan produksi, baru di pajaki. Sekarang ini misalnya anda mau investasi minyak mengebor minyak anda mendatangkan peralatan modal, anda beli lift dari luar, begitu sampai bea cukai tidak bisa dibawa ke sumur minyak anda sebelum bayar pajak. Kalau dulu tidak, *nyampe* langsung bawa karena apa, peralatan modern dibutuhkan dalam rangka kegiatan eksplorasi dan produk Migas adalah milik negara sehingga karena milik negara pada akhirnya dimiliki oleh negara tidak dikenai pajak apapun. Kalau sekarang ini belumlah produksi belum tentu menghasilkan minyak sudah dikenai pajak sehingga ini semua menjadikan iklim investasi Migas di Indonesia menurut survei dari frase institut Kanada yang setiap tahun selalu melakukan survei terhadap para pemangku kepentingan terkait, dan iklim investasi di Indonesia menempatkan iklim investasi di Indonesia di sektor Migas itu di seluruh Asia dan Oceania itu hanya lebih bagus *ketimbang* Timur Leste.

T : Apakah ini justru malah bagus untuk potensi pendapatan Indonesia?

J : yang mana ?

T : **yang pajak**

J : tidak, yang namanya industri Migas itu ketentuan perpajakannya dulu ada pembagian yang sudah jadi rumus baku dalam PSC itu 85:15. 85:15 itu *before tax*, eh *after tax* setelah pajak, jadi pendapatan dari Pemerintah, *govermen take*, pendapatan Pemerintah itu harus 85% setelah pajak. Akhirnya karena ada dua komponen, ada PNBPN ada pajak. Ada pendapatan negara bukan pajak dari sektor Migas, ada pendapatan negara dari pajak. Karena PNBPNya kurang, pajaknya ditingkatkan, padahal sektor hulu kita itu lebih menjanjikan dari aspek PNBPNya bukan pajaknya, beda halnya yang sekarang berlaku di pertambangan umum royaltinya lebih kecil ketimbang pajaknya, pajaknya *digedein* royaltinya kecil.

T : **Di MK itu ada ahli hukum yang melihat bahwa tidak ada masalah ketika negara berkontrak dengan swasta, katakanlah ketika pengadaan barang jasa, kementerian akan mengadakan barang jasa dengan rekanan. Di situ Pemerintah sendiri punya dua kewenangan suatu saat dia bertindak sebagai badan hukum public, suatu saat dia bertindak sebagai badan hukum privat. Nah ketika dia berkontrak dengan swasta, maka dia saat itu sedang bertindak selaku badan hukum privat dan adalah hal yang wajar menurut ahli hukum itu ketika kedudukannya sederajat nah bagaimana anda melihatnya disitu**

J : saya tidak melihat sama dalam kasus itu, saya tidak melihat sama kontrak-kontrak pengadaan, itu pengadaan barang dan jasa itu, sama dengan kontrak yang berlaku disektor pertambangan. Sangat berbeda sifatnya. Kontrak-kontrak pengadaan itu, yang pertama, dia tidak terkait dengan sektor strategis. Menurut putusan MK ada 3 sektor yang disebut strategis. Yang *pertama* sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penting bagi negara karena negara butuh

revenue dari sektor tersebut, sekaligus dia juga menguasai hajat hidup orang banyak. Setiap orang masyarakat kira-kira berhak membutuhkan, harus memiliki akses terhadap barang tersebut. Apa barang ini? minyak dan gas. Penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Itu sektor strategis yang pertama, sektor setragis yang kedua adalah penting bagi negara tapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Contohnya apa? mineral, logam, emas, perak, tembaga, bouksit. Negara butuh. Butuh apa? Duit, baik dari pajak maupun royalti. Tapi apakah menguasai hajat hidup orang banyak? tidak, tidak semua orang butuh emas, tidak menjadikan dia sebagai kebutuhan primer. Kalau minyak dan gas, itu hampir terkait dengan kebutuhan primer, sandang pangan barang papan kita selalu terkait dengan sektor tersebut. Yang *ketiga*, adalah tidak penting bagi negara tapi menguasai hajat hidup orang banyak. Apa itu? air, tidak penting bagi negara tapi menguasai hajat umum. Apakah air, karena semua masyarakat butuh air. Nah jadi kontrak yang terkait dengan proses pengadaan barang dan jasa itu tidak sama dengan kontrak pertambangan, dokumennya beda meknisme, bahasa hukumnya beda, anda tanya ke ahli hukum tersebut kalau misalnya terjadi *dispute*, mahkamah apa yang digunakan untuk menyelesaikan itu? kalau di industri Migas, mahkamahnya ke Mahkamah Internasional. Ada mekanisme namanya arbitrase kalau di dalam UU Migas itu ada namanya ICC, Kamar Dagang Internasional. Itu mekanisme arbitrase yang disepakati jika terjadi *dispute* di dalam perjanjian. Sifat peranjaniannya itu seperti perjanjian internasional, beda dengan barang dan jasa, lain.

T : Pemerintah di satu sisi mungkin dilema ketika akan memperkuat Pertamina. Pertaminanya belum bagus, masih belum efisien, dan jadi potensi “sapi perah”. Tapi disisi lain ketika dia menyerahkan ke pihak swasta, ada isu kedaulatan energi.

J : Saya tidak ada pilihan lain. Itu bukan dilema. Tidak ada sedikitpun alasan untuk meragukan Pertamina di semua negara di dunia ini, apalagi

Kalau kita baca skenario energi global, sekarang peta energi global sekarang ini 70% penguasaan cadangan dan produksi Migas itu oleh BUMN. Kalau dulu ada namanya *seven sisters* itu IOC (International Oil Company) semua. Sekarang itu 70% NOC (National Oil Company). Sekarang ini eranya era BUMN anda lihat seluruh BUMN eh seluruh perusahaan yang memproduksi minyak dan menguasai cadangan Migas yang besar di dunia, ini BUMN anda lihat misalnya sekarang ini produsen minyak terbesar di dunia adalah Saudi Arabia. Siapa aktornya aktornya adalah Saudi Aramco. Siapa dia? BUMN. Yang kedua, produksi gas terbesar di dunia siapa? Rusia. Siapa aktornya? Gasprov. Siapa Gasprov? BUMN. Produksi LNG terbesar di dunia, siapa dia? Qatar. Oleh siapa? oleh Qatar Petroleum. Siapa Qatar Petroleum? BUMN. Lagi lagi BUMN dan kalau kita mau jujur sebagaimana ujar kawan saya seorang pengamat minyak dari Irak, *you* tidak beruntung karena anda memiliki Pemerintah, yang Pemerintah anda satu-satunya Pemerintah yang paling dzolim terhadap BUMN. Ini tesisnya, jadi tidak ada pemihakan misalnya *statement* dari para pejabat kita terkait dengan Blok Mahakam. Itu menurut saya pernyataan yang melecehkan akal sehat dan meremehkan Pertamina serta sekaligus meremehkan dirinya sendiri. Pertamina ini termasuk senior di dalam perusahaan Migas di dunia, senior perusahaan Migas. Kita itu hanya selisih dua tahun dari penemuan minyak pertama kali di Pennsylvania. Kita kemudian tahun 1898 ada penemuan minyak di Telaga Said. Artinya apa? Industri Migas kita sejarahnya sangat tua dan Pertamina itu berdiri di atas sejarah perusahaan Migas yang sangat tua di nusantara sampai kita bikin PSC, sampai membatasi jangka waktu PSC sampai 50 tahun. Ada pejabat yang menyatakan masih meragukan kemampuan Pertamina saya tidak yakin bahwa statmen soal inefisiensi soal budaya yang masih korup itu murni mencerminkan kenyataan yang ada, bukan bagian dari *negative campaign* untuk melumpuhkan Pertamina. Kalau saya melihat desain globalnya, saya lebih cenderung menganggap bahwa persepsi ini sengaja dibentuk sebagai bagian *negative campaign* untuk melemahkan

Pertamina dan untuk mengukuhkan kembali, mengukuhkan terus menerus dominasi asing di dalam penguasaan industri Migas nasional, termasuk dalam konteks Blok Mahakam ini. Mereka bikin jubah *speaker* di mana mana termasuk melalui pejabat kita dipakai mereka sebagai *load speaker* untuk menyatakan kepentingan asing untuk mempermulus jalannya Blok Total untuk kembali menguasai Blok Mahakam dan seterusnya.

T : berarti bagaimana anda melihat *good governance* di Pertamina?

J : saya kira sudah maju. Sekarang sudah lebih baik. Ada transformasi sudah lebih, anda bisa uji sekarang ini dari, saya tidak membela Pertamina tetapi memang sekarang ini misalnya pengakuan internasional Pertamina sudah masuk di group *Fortune 500*. Itu baru pertama kali BUMN masuk di *Fortune 500*, dan itu Pertamina. Artinya apa? ada pengakuan internasional dan kalau yang paling sering kita gosipkan itu keberadaan Petral. Petral itu dapat insentif 10% karena GCG-nya jalan menurut Pemerintah Singapura, artinya proses pemberlakuan prinsip prinsip tata kelola yang baik di perusahaan itu saya kira sudah mulai jalan di Pertamina. Reformasinya sudah mulai jalan sekarang ini tidak bisa macam macam ga bisa seenak sendiri pengadaan pengadaan. Segala pengadaan termasuk minyak itu sudah sangat terbuka bisa diawasi siapa yang aplikasi, yang daftar, *apply* untuk memasok kebutuhan Pertamina. Segala macam itu saya kira sekarang ini sudah lebih baik dibanding zamanya Orde Baru.

T : Berarti sudah tidak ada kekhawatiran seperti zaman dulu bagai “sapi perah”, bagian agen pembangunan?

J : kalau “sapi perah” itu justru yang menjadikan adalah penguasa karena itu kalau mau, jadikan Pertamina *non listing public company*, *non listing* tapi kalau misalnya untuk mendorong proses itu (jadikan) NLPC

T : bukannya ketika *listing* itu bisa dipantau oleh publik ?

J : Betul, tapi kalau *listing* itu artinya kita tidak tau siapa yang beli saham Pertamina. Ini sektor strategis, kalau kemudian yang beli Pertamina adalah pemodal besar dari negara asing kemudian menghancurkan Pertamina melalui proses *trading* di perusahaan saham sektor strategis kita terancam. Jangankan kedaulatan, keamanan energi kita terancam

T : bagaimana anda melihat pemahaman keamanan energi di Indonesia ini

J : saya kira kalau kita lihat dari risalah dokumen dokumennya yang ada yang tertulis itu ada kesadaran soal keamanan energi misalnya anda baca risalah soal energi *blueprint* energi nasional DEN yang direvisi dua kali tahun 2005- 2025 kemudian direvisi setahun kemudian tahun 2006-2025, tetapi itu semua adalah tumpukan kertas yang tidak dilaksanakan. Apa contohnya? apa kenyataannya? yang pertama *roadmap* kita, bauran energi kita masih sangat didominasi oleh energi fosil, jadi energi fosil kita itu 90%. 90% energi kita itu dipasok oleh energi fosil 90%

T : apa sebabnya apakah karena subsidi atau yang lain ?

J : karena kita tidak punya perencanaan jangka panjang dan kegigihan untuk melaksanakan konsep di atas kertas tersebut. Sebagai contoh, saya kira pejabat kita tahu bahwa kita ini tidak kaya kaya amat di sektor energi fosil contoh minyak kita hanya 1% dari cadangan minyak dunia tetapi ketika kita ini pernah mencapai era *bonanza* minyak, kita tidak mengantisipasi bahwa pada saatnya minyak kita akan habis, jadi minyak dieksploitir tetapi tidak di-*reinvest* untuk pengembangan energi selain minyak. Selain minyak apa? Di sana ada gas. Kita dulu mengembangkan LNG itu sejak tahun 1970 an tetapi orientasinya ekspor semua, tidak ada skenario misalnya untuk menginvestasikan uang yang diperoleh dari usaha tersebut untuk pembangunan infrastruktur gas dan skema pemanfaatan gas. Jadi kita tidak punya *roadmap* jangka panjang pada waktu itu, sehingga begitu minyak kita habis, harga minyak melambung, subsidi meroket, *ujuk ujuk* ngomong soal konversi BBM ke BBG,

infrastrukturnya *ga* ada terus bagaimana ? hanya kita ngomong konversi BBG infrastrukturnya tidak ada. Sudah siap tinggal di produksi karena gas ini lain dengan minyak dia *ga* bisa disimpan lama-lama. Pengembangan gas harus sejalan, harus simultan dengan konsumen, tidak bisa gas itu kemudian diproduksi konsumennya *ga* ada, *ga* mungkin, karena gas itu tekanan tinggi, kalau minyak cair kalau gas itu tekanan tinggi.

T : tadi ada pernyataan tidak ada kegigihan untuk melaksanakan (*blueprint energy*), apa kira kira solusinya ?

J : sebabnya tidak ada *political will*, kita ini paradigmanya bukan *national energy security* tetapi hanya *national budget security* harusnya paradigma kita itu adalah paradigma ketahanan kedaulatan energi nasional. Saya *sih* lebih cenderung ke kedaulatan bukan ketahanan. Kalau ketahanan, kita itu yang penting bisa suplai, suplainya dari mana, *ga* peduli. Tapi kalau kedaulatan, yang ada yang kita miliki, itu yang menjadi bahan utama untuk kita suplai. Kalau anda tanya soal tadi kegigihan, ya itu tadi tidak ada paradigma di dalam *mindset* para pejabat kita yang memikirkan *energy security*, paradigma seluruh pejabat kita adalah *budget security*, ketahanan *budget*, *ngomong*-nya itu soal bengkaknya subsidi menteri keuangan *ngomong* soal itu menteri ESDM *ngomong* soal itu tapi nggak *ngomong* hulunya ini apa kenapa BBM itu bengkak, BBM bengkak itu karena *satu*, *lifting* minyak kita jebol ambrol, kenapa ambrol? karena iklim investasi Migas kita jelek kenapa jelek karena UU Migas itu memperburuk, kenapa UU Migas ini tetap dibiarkan, nah ini *satu*. Tidak ada kemauan dari Pemerintah untuk merevisi UU Migas, padahal ini menjadi salah satu *asul* masalah, pokok masalah.

T : itu dari sisi Pemerintahnya. Bagaimana kalau dari sisi perusahaan asing, kemudian Pemerintah negara asing, dan donor, peranan mereka terhadap keamanan energi di Indonesia ?

J : ya mereka butuhnya kalau yang mereka dorong itu kan konsep ketahanan energi. Kalau ketahanan energi itu yang penting ada energi, ada sumber daya energi, ada pasokan energi untuk memenuhi kebutuhan energi rakyat Indonesia. Kalau itu yang dibutuhkan, maka *nggak* usah Pemerintah yang memenuhi pasar, itu mereka itu yang mereka dorong itu mereka dorong konsep keamanan energi, tapi mereka alergi dengan konsep kedaulatan energi. Kalau keamanan energi, yang penting anda bisa memastikan suplai. Suplai dari mana saja ya, dari mana saja. Bisa dari impor bisa dari pembelian jatah minyak dari KPS domestik *nggak* ada masalah.

T : jadi mungkin apasih untuk disimpulkan kira kira apakah ada hubungan ketika kita sudah menganut *welfare state*, tapi di sisi lain tidak ada kedaulatan energi di Indonesia. Bahkan alih alih mensejahterakan masyarakat, malah seolah kita membenarkan adanya tesis kutukan sumberdaya alam ketika sumberdaya alam melimpah malah justru terjadi konflik terjadi *bad government* dan sebagainya.

J : yang terjadi dalam bahasa Jerman, di Indonesia itu adalah kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein*, antara hukum di dalam buku dan hukum yang berlaku di masyarakat. Hukum yang berlaku, hukum yang tertulis adalah hukum dalam UUD, semangatnya adalah *welfare state*, tetapi di dalam turunannya itu banyak UU yang mendurhakai UUD yaitu banyak anak anak durhaka setelah reformasi setelah amandemen konstitusi. Amandemen konstitusi yang tadi saya nyatakan di dalam Pasal 33 tidak menghilangkan tetapi menambah. Tetapi pada prakteknya memperbanyak jumlah anak anak durhaka yang tidak setia terhadap ibu kandungnya. Ibu kandung dari hukum di Indonesia adalah UUD tetapi kenyataannya di bidang perekonomian banyak sekali celah UU yang kemudian membelakangi semangat dasar konstitusi kita. Karena itu, UU di bidang perekonomian yang paling rentan diseret ke Mahkamah

Konstitusi.

T : kira kira apa saja tawaran solusi dari anda?

J : tawaran solusi adalah kembali pada kiblat pembangunan kita kembali pada kalau anda sebut *welfare state*, kembali kepada jati diri ideologi ekonomi kita sesuai dengan Pasal 33 sebelum perubahan, nah seluruh produk peraturan yang bertentangan dengan dia otomatis harus gugur demi hukum dan yang kedua dari aspek hulunya pembentuk UU harus mengerti UUD. Karena proses rekrutmen politik kita dikuasai oleh demokrasi NPWP, demokrasi *nomor piro wani piro*, yang punya modal ya jadi, akhirnya di dalam proses pembentukan UU juga mereka setia bukan kepada kepentingan masyarakat, bukan kepada kepentingan rakyat, tidak pada kepentingan konstitusi, tetapi kepada kepentingan pemodal mereka. Akhirnya proses pembentukan UU kita harus lebih ketat lagi, harus selektif lagi rekrutmen politik, harus dibenahi tidak seperti sekarang, legislator kita itu didominasi oleh para pemilik modal, pemilik uang. Tetapi (harusnya) oleh mereka yang ideologis, yang mengerti ideologi kita, ideologi ekonomi kita, mengerti Pancasila, mengerti UUD sekaligus suasana batin politik tawar menawar dari kedua sumber hukum tertinggi kita tersebut.

T : berarti mungkin masih butuh waktu panjang untuk menuju *welfare state*?

J : Perlu perjuangan untuk mengoreksi sistem politik kita, sistem hukum kita, sistem ekonomi kita, sistem politik kita, rekrutmen politik melalui pemilu, dan sistem pemilu harus dibenahi karena anggota DPR dialah yang membentuk UU. Kalau anggota DPRnya kualitasnya buruk maka undang undangnya buruk, dia tidak mengerti konstitusi hanya konstitusi itu ditulis sebagai konsideran, tetapi hanya sebatas ditulis tetapi tidak meng-kerangkai, tidak menjiwai pasal pasal di dalam UU. Kalau anda misalnya baca UU Migas kecolongan itu, konsiderannya itu adalah undang undang dasar setelah amandemen padahal waktu itu

amandemennya belum ada, amandemennya belum tuntas tahun 2001 masih berlangsung begitu, jadi meluruskan kembali *khittah* 45 kita mengembalikan lagi pada jiwa dan semangat konstitusi kita. Kaitannya dengan Pasal 33 sistem politiknya dibenahi, sistem hukumnya dibenahi. Sistem hukumnya itu ya kita anda tahu sendiri substansi produk perundang undangan yang dihasilkan setelah reformasi itu arus liberalisasinya luar biasa.

Itu yang harus dibawa lagi ke tengah sesuai dengan UUD. Yang *ketiga*, sistem ekonomi kita itu juga harus dikembalikan lagi kepada ekonomi kekeluargaan karena itulah yang di *state* di dalam konstitusi, kecuali UUD-nya berubah, silakan nyatakan ekonomi kita ekonomi pasar, tapi sejauh Pasal 33 itu berbunyi ekonomi kita adalah ekonomi kekeluargaan gotong royong, maka semangat dinamika itu harus dipertegas lagi. Kalau kita mau ikuti sekarang apa *platform* pembawa ekonomi sesuai dengan Pasal 33 maka bisa kita jawab adalah *social market economy*, ekonomi pasar social. Ekonomi pasar sosial itu artinya akumulasi modal bukan hanya untuk kapital, tetapi untuk akumulasi sosial. Akumulasi sosial itu beradab, berkeadilan adalah *general prosperity*, kesejahteraan umum, *public prosperity* kesejahteraan umum itu ekonomi pasar sosial, *social market economy*.