Di Bawah Naungan Modal:
Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*

M Kholid Syeirazi**

Pengantar

Pada penghujung tahun 1997, ekonomi Indonesia terpuruk ke jurang krisis yang dalam. Krisis terjadi tidak lama setelah *World Bank* mengeluarkan laporan tahunan yang berisi puja-puji atas prestasi ekonomi yang mengagumkan, dengan pertumbuhan GDP rata-rata 7,7 persen antara 1991-1994, 8,2 persen pada 1995, dan 7,8 persen pada 1996. Gambaran itu seketika runtuh ketika depresiasi baht Thailand menjalar ke Indonesia dan menghantam sendi-sendi perekonomian nasional.[1] Krisis ekonomi segera menempatkan Indonesia sebagai 'pasien' lembaga-lembaga kreditor internasional seperti IMF, World Bank, dan ADB. Sebagai 'dewa penolong', lembaga ini datang dengan pelbagai agenda liberalisasi yang dipaksakan sebagai prasyarat (*conditionalities)* pencairan dana pinjaman. IMF, misalnya, menuntut pemerintah Indonesia melaksanakan program liberalisasi dan deregulasi sektor keuangan, privatisasi aset-aset negara, dan pengetatan fiskal melalui pencabutan subsidi publik di sektor pangan, pendidikan, dan kesehatan.[2]

Dalam naungan *Washington Consensus*, IMF—bersama World Bank dan ADB—merancang serangkaian program reformasi seperti reformasi sektor energi dan ketenagalistrikan, reformasi sektor sumber daya air, reformasi sektor perkebunan dan kehutanan, reformasi sektor sumber daya mineral, dan seterusnya.[3] Bersama lembaga donor lain, IMF melakukan intervensi dalam proses pengambilan keputusan ekonomi dan politik, termasuk pembuatan perundang-undangan, dengan dalih perlunya Indonesia mempertahankan stabilitas ekonomi untuk mendukung kepercayaan pasar.

Sejarah politik hukum Indonesia lantas mencatat lahirnya sejumlah produk perundang-undangan 'liberal' seperti UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Migas), UU No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA), UU No 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang, UU No 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM).

Sebagai hasil dari kesepakatan politik, undang-undang tersebut tidak lepas dari noktah keberatan. Ketika sejumlah undang-undang itu disahkan dalam Sidang Paripurna DPR, beberapa anggota dewan dari beberapa fraksi mengajukan *minderheidsnota* (nota keberatan), dengan alasan substansi sejumlah undang-undang itu bernisbat pada paham liberal yang 'durhaka' terhadap UUD 1945, khususnya pasal 33 yang mengatur soal perekonomian nasional.

Tabel
Kasus Pengesahan UU yang Diwarnai Minderheidsnota

Undang-Undang/Tanggal Pengesahan	Pengusul/ Alasan
UU Penanaman Modal No 25 Tahun 2007 (29 Maret 2007)	F-PDIP dan FKB. Kedua fraksi meminta RUU PM ditunda pengesahannya karena terlalu liberal, proasing, dan tidak berpihak kepada kepentingan nasional. FPDIP menilai pasal 22 mengenai fasilitas kemudahan perpanjangan HGU, HGB dan hak pakai tidak berdasarkan hukum dan melanggar UU Pokok Agraria (UUPA) No 5/1960.
UU Perkebunan No 18 Tahun 2004	Sayuti Rahawarin (FPDU). Beberapa pasal

---

* Disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang" pada Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal, Jakarta, 5-7 Agustus 2008.

** Alumnus Pascasarjana Ilmu Politik UI, bekerja sebagai Tenaga Ahli di DPR RI.

[1] Thee Kian Wie, "Indonesia's Economic Performance Under the New Order: The Effects of Liberalisation and Globalisation", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI, No. 2, Second Quarter (1998), hal. 123.

[2] Lihat Lepi T. Tarmidi, "Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF dan Saran", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan* (Maret 1999) hh. 1-25.

[3] Rincian langkah dan jadwal reformasi ekonomi dan kelembagaan Indonesia yang disepakati RI-IMF diumumkan pada 20 Januari 2000. Kesepakatan tersebut adalah syarat pencairan dana bantuan sebesar US$260 juta, sebagai bagian dari paket bantuan sebesar US$5 miliar yang akan dicairkan dalam jangka waktu tiga tahun.

(12 Juli 2004).	harus disempurnakan, misalnya tentang HGU perkebunan dan HGB yang memungkinkan area perkebunan diubah menjadi perumahan.
UU Sumber Daya Air No 7 Tahun 2004 (19 Februari 2004)	Fraksi Reformasi, plus dua nggota FKKI. Total ada tujuh anggota DPR yang mengajukan keberatan, tetapi tidak dilakukan voting untuk mengesahkan. UU SDA dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.
UU Ketenagalistrikan No 20 Tahun 2002 (4 September 2002)	Hartono Mardjono, Abdul Kadir Djaelani, Sayuti Rahawarin (Fraksi Perserikatan Daulatul Ummat (FPDU) dan Permadi. UU ini dianggap merugikan masyarakat sebagai konsumen dan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.
UU Migas No 22 Tahun 2001 (23 Oktober 2001)	12 Anggota DPR dari berbagai fraksi, yaitu Hartono Mardjono, Dimyati Hartono, Amin Aryoso, Sadjarwo Sukardiman, Suratal HW, Aries Munandar, Tunggul Sirait, LT Susanto, Rodjil Gufron, Abdul Kadir Djaelani, Posdam Hutasoit, dan S. Soeparni. Nota penolakan dari 12 anggota dewan itu berbunyi; tidak dapat menerima, tidak menyetujui, dan tidak ikut bertanggungjawab atas disahkannya UU Migas karena bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945.

Sumber: diolah dari "Pusat Data Hukumonline" dan berbagai sumber.

Kendatipun disertai *minderheidsnota*, secara material sejumlah UU tersebut sah sebagai undang-undang sejak disahkan DPR dan sah secara formal setelah ditandatangani Presiden. Secara hukum, *minderheidsnota* tidak menghalangi atau membatalkan sebuah persetujuan yang disahkan oleh kuorum. Undang-undang yang pengesahannya disertai *minderheidsnota* itu kemudian diajukan uji materi (*judicial review*) oleh sejumlah kalangan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dari sejumlah undang-undang yang disebutkan di atas, hanya satu yang secara mutlak dibatalkan MK, yaitu UU No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Demam liberalisasi yang menjelma dalam produk perundang-undangan di Indonesia merupakan pelaksanaan dari agenda-agenda ekonomi neoliberal yang telah dimulai sejak pertengahan 1980-an, antara lain melalui paket kebijakan liberalisasi, deregulasi, dan debirokratisasi. Namun, implementasinya secara massif menemukan momentumnya setelah Indonesia dilanda krisis ekonomi yang parah dan mengundang lembaga seperti IMF untuk memulihkan perekonomian nasional. Sebagai syarat untuk pencairan dana pinjaman, pemerintah Indonesia wajib melaksanakan program-program penyesuaian struktural (*structural adjustment program*) melalui penandatanganan *Letter of Intent* (LOI), yang salah satu butir kesepakatannya adalah liberalisasi tata kelola sektor-sektor strategis di bidang sumber daya alam.

Politik Hukum Liberal: Perspektif Teori

Akomodasi modal dalam proses pembaruan perundang-undangan di Indonesia menyeret pada isu dialektika hukum dan politik. Ada tiga model kerangka untuk menjelaskan *interplay* hukum dan politik. Pertama, hukum determinan atas politik dalam arti wilayah politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, politik determinan atas hukum karena hukum merupakan produk dan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi. Ketiga, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang satu sama lain, sebab meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada, maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.[4]

Politik dan hukum berbagi tugas sebagai alat untuk memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan, di mana politik adalah aspek dinamis dari tugas tersebut, sedangkan hukum merupakan aspeknya yang statis.

[4] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-3 (Jakarta: LP3ES, 2006), hal. 8.

Sebagian ahli menyebut hukum adalah politik yang diam. Hubungan-hubungan politik-hukum merupakan dasar politik hukum, karena itu pelaksanaan dan pengembangan hukum tidak bisa dipisahkan dari pelaksanaan dan pengembangan politik secara keseluruhan. Politik hukum terkait dengan kebijakan pembangunan hukum (*legal policy*) yang disepakati oleh elit-elit masyarakat yang memegang otoritas politik. Mengutip Mahfud, politik hukum adalah arah atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.[5]

Tesis Mahfud bertolak dari premis: hukum adalah produk politik, karena itu karakter isi setiap produk hukum akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks. Mengembangkan tesis Mahfud, tulisan ini hendak memperluas argumen bahwa ***konfigurasi politik ekonomi yang liberal melahirkan produk hukum yang bersifat liberal.***

Sejak memutuskan untuk menempuh jalur reformasi propasar dan mengembangkan demokrasi liberal, politik hukum Indonesia cenderung berada dalam tekanan untuk mengembangkan kebebasan dan liberalisasi dalam dua aspek paling penting, yaitu politik dan ekonomi. Politik hukum Indonesia pasca reformasi menampung aspirasi pemerintahan konstitusional yang menempatkan rakyat dan hak-hak asasi manusia ke dalam cita hukum nasional, tetapi sekaligus mengakomodasi tuntutan liberalisme yang mendesakkan pasar bebas dan terbuka dalam skala dunia. Arus ini masuk melalui usaha-usaha untuk merombak Pasal 33 UUD 1945 yang telah menjadi ideologi ekonomi nasional selama 44 tahun.

Perubahan keempat UUD 1945 menambahkan dua ayat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang oleh beberapa kalangan dinilai mengusung semangat liberal dan kapitalistik. Pasal 33 Ayat (4) dan (5) berbunyi: "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". "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang".

Perombakan pasal 33 UUD 1945 telah melalui kontestasi ideologis di antara Tim Ahli Ekonomi Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja (PAH I BP) MPR yang merumuskan naskah perubahan konstitusi yang terkait dengan ekonomi. Sebagian Tim Ahli menghendaki agar Pasal 33 UUD 1945 yang menyangkut asas kekeluargaan dan kerakyatan tidak diubah karena asas tersebut sudah menjadi ideologi bangsa yang dirumuskan sejak tahun 1930-an. Tim Ahli yang berpandangan demikian adalah Mubyarto dan Dawam Rahardjo. Tim Ahli lainnya seperti Sjahrir, Didik J Rachbini, Sri Adiningsih dan Sri Mulyani, menghendaki agar asas itu diubah dan disesuaikan dengan tuntutan reformasi. Asas kekeluargaan telah dimanipulasi Soeharto untuk melanggengkan praktik ekonomi oligarki sehingga perlu dihilangkan dan diganti dengan asas kemanusian atau keadilan. Mubyarto dan Dawam Rahardjo akhirnya mundur dari Tim Ahli PAH I BP MPR, dengan alasan berbeda pendapat yang tidak bisa disatukan dengan anggota Tim Ahli bidang ekonomi lainnya menyangkut Pasal 33 UUD 1945.[6]

Penambahan Ayat (4) dan (5) pada Pasal 33 UUD 1945 merupakan bentuk kompromi, karena kekhawatiran bahwa asas kekeluargaan dan kerakyatan akan dihapuskan dari Pasal 33 UUD 1945 tidak terbukti. Kendatipun demikian, hasil kerja perubahan menolak mengadopsi bagian penjelasan Pasal 33 UUD 1945 lama secara utuh, dan hanya memindahkan dan merumuskan kembali kata demokrasi ekonomi dalam bagian penjelasan ke dalam Ayat (4) perubahan Pasal 33 UUD 1945 yang baru, dengan membubuhkan kata efisiensi yang bernuansa pasar dalam sistem perekonomian nasional.

Bagian Penjelasan Pasal 33 dalam UUD 1945 yang lama secara tegas menyatakan bahwa produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat diutamakan di atas kemakmuran orang per orang. Karena itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.[7] Bagian penjelasan ini secara tegas menggambarkan bahwa sistem ekonomi berdasarkan konstitusi adalah ekonomi kerakyatan yang bernapas kekeluargaan.

Perspektif teori politik hukum liberal ini membantu menjelaskan bagaimana pengaruh liberalisme, yang bekerja melalui institusi maupun lewat agen penyusun kebijakan yang menyakini ide-ide liberal, telah

---

[5] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hal. 15.

[6] *Kompas*, 25 Mei 2001 (Mubyarto dan Dawam Rahardjo Keluar dari Tim Ahli PAH I BP MPR).

[7] MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hal. 19-20.

membentuk sebuah konfigurasi hukum yang liberal. Sebagai sebuah *resultante* (hasil kesepakatan politik),[8] konstitusi adalah kristalisasi dari *collective mind* yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Pemikiran kolektif ini merupakan refleksi dari situasi dan kondisi politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat.

Masyarakat Indonesia setelah jatuhnya Soeharto dan runtuhnya rezim otoriter Orde Baru adalah masyarakat yang dirundung euforia untuk merombak tatanan kenegaraan dari otokrasi menjadi demokrasi, dari sentralistik menjadi desentralistik, dari represif menjadi liberal. Liberalisasi lantas melanda struktur kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang politik, ekonomi, maupun hukum dan perundang-undangan. Bab tentang Hak Asasi Manusia yang sebelumnya tidak terwadahi dalam konsiitusi kini ditampung secara khusus dalam Pasal 28A hingga 28J UUD 1945 hasil perubahan. Presiden yang sebelumnya mandataris MPR kini dipilih langsung oleh rakyat. Pusat yang sebelumnya menguasai hampir semua aspek pemerintahan kini berbagi kewenangan dengan daerah.

Sayangnya, liberalisasi di bidang politik yang menjelma dalam demokrasi politik tidak kongruen dengan peningkatan kesejahteraan rakyat dalam konsep demokrasi ekonomi sebagaimana dibayangkan para *founding fathers*. Dalam arus demokrasi politik, rakyat tetap miskin, pengangguran meningkat, dan korupsi tak tertanggulangi. Demokrasi akhirnya mulai banyak dipersoalkan. Rakyat memang telah memilih pemimpin mereka secara langsung, tetapi rakyat belum menempati posisi sentral yang menentukan kebijakan-kebijakan ekonomi politik negara. Rakyat terasing dari demokrasi, karena demokrasi ternyata bukan sistem yang memihak kepentingan mereka.

Gugatan terhadap demokrasi muncul karena demokrasi kian menjadi alat dominasi segelintir elit (bisnis maupun politik) untuk melangsungkan kepentingan-kepentingan mereka.[9] Kampanye demokrasi oleh Dunia Barat semakin dipahami sebagai kampanye pasar bebas dunia dengan aktor-aktor seperti IMF, World Bank, dan WTO. Demokrasi pada akhirnya menjadi instrumen untuk menegakkan pasar bebas, karena pasar bebas lebih kompatibel dalam naungan sistem demokratis. Hertz mengingatkan, aktor-aktor kapitalis global secara diam-diam membajak kedaulatan publik dalam demokrasi. Kendatipun pemimpin pemerintahan dipilih oleh rakyat, kebijakan pemerintah nyatanya lebih banyak melayani kepentingan pemilik modal dan korporasi-korporasi multinasional. Di titik inilah kapitalisme membinasakan demokrasi.[10]

Kelas pemilik modal bukan hanya memperalat demokrasi sebagai ideologi untuk melegalkan kebebasan, termasuk kebebasan mencari laba di negeri lain, tetapi juga memperalat hukum untuk menunjang kepentingan ekonomi politik mereka. Hukum lantas menjadi pantulan dari kepentingan kelas-kelas penguasa sebagaimana dinyatakan Marx. Menurut Marx, hukum dan tatanan institusional lainnya, termasuk pendidikan, agama, filsafat, moralitas, seni dan budaya adalah refleksi dari struktur kekuasaan ekonomi. Kelas pemilik modal yang menguasai ekonomi memperalat negara, sehingga kekuasaan negara selalu mendukung kepentingan mereka. Tatanan institusional lain, termasuk hukum dan sistem kepercayaan masyarakat, memberikan legitimasi kepada kekuasaan kelas-kelas atas. Hukum, sebagai kristalisasi dari *collective mind*, pada dasarnya adalah kristalisasi dari gagasan-gagasan kelas penguasa.[11] Tesis marxian ini layak ditimbang untuk melihat daftar panjang koleksi undang-undang liberal di Indonesia.

Lahirnya UU Migas: Studi Kasus

Draf RUU Migas termasuk draf yang pertama kali diusulkan untuk dibahas sejak Indonesia dilanda krisis moneter dan menempuh jalur reformasi propasar yang didukung IMF. Memanfaatkan situasi nasional yang tengah diharu biru oleh euforia reformasi, desain dari skenario liberalisasi perlahan menyusup ke jantung perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi nasional.[12]

---

[8] Teori konstitusi sebagai "resultante" dirumuskan oleh KC. Wheare, *Modern Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 1951).

[9] Cf. Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society* (Boston: Beacon Press, 1964), hal. 52.

[10] Lihat Noreena Hertz, *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy* (New York: HarperBusiness, 2003).

[11] Karl Marx and Frederick Engels, *Selected Works* (Moscow: Progress Publishers, 1968) Vol. I hal. 363.

[12] Dari sekian banyak agenda reformasi ekonomi yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LOI), salah satunya adalah program reformasi sektor energi. Reformasi sektor energi tercantum dalam butir kesepakatan huruf F (*The Energy Sector*) dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (Letter of Intent), 20 Januari 2000. Tiga butir yang secara tegas mengandung 'perintah' IMF untuk membenahi sektor energi, khususnya minyak dan gas, adalah: (80) *In the oil and gas sector, the government is firmly committed to the following actions: replacing existing laws with a modern legal framework; restructuring and reforming Pertamina; ensuring that fiscal terms and regulations for exploration and production remain internationally competitive; allowing domestic product prices to reflect international market levels; and establishing a coherent and sound policy framework for promoting efficient and environmentally sustainable patterns of domestic energy use*; (81) *The draft oil and gas law that was presented to the previous parliament will be reviewed and resubmitted with a view to its passage during 2000. This law will provide*

Di tengah konfigurasi politik yang diliputi oleh euforia liberalisasi, draf RUU Migas pertamakali diajukan pada 24 Maret 1999 pada masa pemerintahan presiden BJ Habibie, dengan Menteri Pertambangan dan Energi Kuntoro Mangkusubroto. Dalam rentang Maret-September 1999, draf usulan pemerintah ini sempat dibahas di DPR hingga memasuki Pembicaraan Tingkat IV (pandangan fraksi-fraksi). Dengan alasan membahayakan kepentingan negara, dan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, Pansus RUU Migas DPR akhirnya menolak melanjutkan pembahasan draf RUU Migas dan mengembalikannya kepada pemerintah.

Inti gagasan dari RUU Migas yang ditolak DPR adalah regulasi yang hendak mereduksi monopoli Pertamina dan meliberalisasi pengusahaan migas Indonesia dari hulu ke hilir. RUU ini hendak memecah (*unbundling*) struktur industri migas yang terpadu (*vertically integrated*) dan dimonopoli Pertamina ke dalam beberapa ranting usaha dan menjadikan industri hilir migas Indonesia lebih terbuka bagi persaingan. Usaha pengilangan, penyimpanan, pengangkutan, dan niaga dibuka untuk swasta, termasuk asing. Sistem PSC (*Production Sharing Contract*) khas Indonesia yang ditiru banyak negara juga dirombak sebagai bukan satu-satunya sistem kontrak kerja sama penguasahaan migas. DPR kala itu menilai, jika RUU Migas diloloskan, industri migas nasional seperti 'lepas dari mulut singa, masuk ke mulut buaya', artinya monopoli Pertamina diakhiri, tetapi muncul oligopoli swasta asing.[13]

Penolakan DPR, selain karena perspektif tentang kepentingan nasional, juga bisa dipahami dalam kerangka dinamika politik yang menempatkan pemerintahan BJ Habibie dalam posisi terdesak karena legitimasi politisnya rendah di hadapan rakyat maupun DPR. Berbagai gejala politik yang terjadi menuntut pembacaan bahwa BJ Habibie tengah berada di tubir kekuasaannya. Selain itu, perhatian publik dan anggota DPR lebih tertuju kepada agenda Sidang Umum MPR yang akan digelar pada Oktober 1999. Penjelasan ini lebih bisa menjelaskan mengapa dengan substansi undang-undang yang sama, tetapi diajukan oleh pemerintahan baru yang lebih *legitimate*, RUU Migas pada akhirnya lolos sebagai undang-undang, tanpa resistensi yang keras dari DPR.

Draf RUU Migas, dengan inti gagasan yang sama, diajukan kembali oleh pemerintahan baru pada 29 September 2000. Surat pengajuannya ditandatangani oleh Wapres Megawati Soekarnoputri. Jika ditelaah dokumen-dokumen yang termuat dalam Risalah pembentukan UU Migas, akan terbaca noktah-noktah antitesis pandangan fraksi-fraksi di DPR terhadap draf RUU Migas versi pemerintah, khususnya yang dituangkan dalam pemandangan umum fraksi-fraksi dan pengantar musyawarah pembahasan RUU Migas. Isu-isu krusial seperti soal Kuasa Pertambangan, monopoli Pertamina, sistem PSC (*Production Sharing Contract*), keberadaan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur, persetujuan DPR terhadap setiap kontrak kerja sama, pelepasan harga BBM ke mekanisme pasar, dan liberalisasi industri hulu dan hilir migas Indonesia, semuanya mendapat sorotan kritis dari fraksi-fraksi di DPR.

Tabel
Ikhtisar Pandangan Fraksi-fraksi terhadap RUU Migas
(September 2000-Oktober 2001)

No	Fraksi	Sikap dan Pokok-pokok Pandangan
1	FPDIP	• Setuju monopoli Pertamina dihapuskan.

for the establishment of a special purpose agency to allocate acreage and supervise exploration and production contracts; the establishment of an independent agency to regulate monopoly elements of downstream businesses; the enabling of effective competition in the supply of fuels to the domestic market; and the transformation of Pertamina into a limited liability enterprise. In parallel, domestic fuel prices will be progressively increased so as to encourage more efficient energy choices and to phase-out the budget subsidy; toward these ends, an initial increase will be implemented for FY 2000. Low income households will be protected by targeted subsidy schemes that are being developed in close consultation with the World Bank; (82) *The government remains committed to building a world class oil and gas industry in which a reformed Pertamina will continue to play a key role. The recent special audit and an earlier internal management review commissioned by Pertamina identify clearly where performance needs to be substantially improved. The government will require Pertamina to develop and publicize, by March 2000, a comprehensive restructuring plan that will include corrective actions in all problem areas identified by the special audit.* "Memorandum of Economic and Financial Policies Medium-Term Strategy and Policies for 1999/2000 and 2000", http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/01/. Dalam *Memoranda of Economic and Financial Policies (MEFP)*, Juli 2000, perintah itu dinyatakan kembali pada butir 60: *The government remains strongly committed to the comprehensive legal and policy reforms for the energy sector outlined in the MEFP of January 2000. In particular, two new laws concerning Electric Power and Oil and Natural Gas will be submitted to Parliament during September. The Ministry of Mines and Energy has prepared medium term plans to phase out fuel subsidies and restore electricity tariffs to commercially viable levels.* "Memorandum of Economic and Financial Policies", Juli 2000; http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/03/index.htm

[13] *Media Transparansi*, No 7, April 1999 (RUU Migas: Siapa yang Diuntungkan?).

		• Setuju jenis-jenis kontrak lain selain PSC, seperti Kontrak Karya, diberlakukan. • Setuju harga BBM berstandar internasional untuk mengantisipasi *international free trade*. • Jangan sampai RUU Migas gagal diundangkan lagi.
2	FPG	• PSC (*Production Sharing Contract*) dipertahankan sebagai satu-satunya bentuk kontrak kerja sama migas. • Setiap kontrak kerja sama sebelum ditandatangani harus terlebih dahulu disetujui DPR. • BUMN Pertamina dipertimbangkan menjadi Badan Pelaksana yang melaksanakan Kuasa Pertambangan pemerintah.
3	FKB	• Badan Pelaksana ditangani sebuah BUMN. • Pencabutan Kuasa Pertambangan dari Pertamina ditinjai kembali. • Pemberian wewenang dan Kuasa Pertambangan dari Menteri kepada investor asing atau swasta membahayakan. • Pelaku ekonomi nasional harus dilindungi dari dominasi perusahaan asing
4	FPPP	• Agenda liberalisasi migas harus tetap mengacu dan berpijak kepada Pasal 33 UUD 1945. • Penghapusan monopoli Pertamina mengancam pengendalian distribusi, pemasaran, dan jaminan harga BBM yang merata di seluruh Indonesia. • Waspadai dominasi korporasi-korporasi besar dunia terhadap pemerintah; jangan sampai UU Migas yang baru membuat bangsa Indonesia asing di negeri sendiri.
5	Fraksi Reformasi	• Gagasan menghapuskan monopoli Pertamina dan mengganti UU No 8/1971 harus dilakukan dengan ekstra hati-hati. • Kegagalan Pertamina bukan karena undang-undangnya, melainkan karena faktor integritas SDM-nya. • Melepaskan harga BBM ke mekanisme pasar dapat mengancam hak rakyat terhadap migas dengan harga yang terjangkau. • Setiap kontrak migas harus disetujui DPR.
6	FPBB	• Idem dengan konsep pemerintah.
7	FPDKB	• Berpandu pada tiga konsep utama: *mineral rights* berada di tangan negara, *mining rights* berada di tangan pemerintah, *economic rights* berada di tangan BUMN. • Kontrak PSC (*Production Sharing Contract*) adalah satu-satunya kontrak yang bisa menjamin kepemilikan negara terhadap sumber daya alam sampai ke titik penyerahan. • Keberadaan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur rentan menimbulkan kerumitan. Badan Pelaksana seharusnya adalah BUMN Migas yang bertindak sebagai operator, bukan sekadar regulator semata. • Harga BBM dan Gas Bumi tidak boleh dilepaskan ke pasar, tetapi ditetapkan pemerintah dengan memperhatikan nilai keekonomian usaha.
8	FPDU	• Idem dengan konsep pemerintah.
9	FKKI	• Industri migas adalah industri yang vital dan strategis, pengelolaannya harus melalui pengendalian negara, tidak boleh dilepaskan ke mekanisme pasar. • Monopoli dalam industri migas bukan barang haram. Penghilangan monopoli harus dilakukan dengan hati-hati. • Setiap kontrak pertambangan migas harus dikonsultasikan

		dulu ke DPR.
10	FTNI/Polri	• Idem dengan konsep pemerintah.

Namun, anehnya, setelah bekerja selama kurang lebih 9 bulan, Pansus RUU Migas DPR ternyata tidak merubah apa-apa, kecuali sedikit perubahan redaksional. Hampir semua rumusan UU Migas dikembalikan ke versi pemerintah. Dengan demikian, rapat-rapat Pansus DPR hanyalah seremoni untuk "mengacarakan" konsep pemerintah yang sudah sangat bias dengan konsep asing.[14] Dalam situs resmi USAID, terungkap pengakuan terbuka lembaga ini dalam merancang, memengaruhi, dan mengawal pelaksanaan liberalisasi sektor energi dan ketenagalistrikan. Menimbang pentingnya pengakuan itu, penggalan pernyataan berikut akan dikutip secara agak panjang lebar:[15]

"USAID helped draft new oil and gas policy legislation submitted to Parliament in October 2000. The legislation will increase competition and efficiency by reducing the role of the state-owned oil company in exploration and production. A more efficient oil and gas sector will lower prices, increase product quality for consumers, increase government revenues, and improve air quality. USAID will continue to work on developing implementing regulations for the oil and gas legislation.

In FY 2001, USAID plans to provide $850,000 DA to support NGOs and universities in developing programs for raising awareness and supporting involvement of local government and the public of energy sector issues, including removal of energy subsidies and phase out of leaded gasoline.

An increase or decrease in political will for energy sector reform may warrant adjustments to this objective. The appointment in 2000 of a private sector-oriented reformist as the new head of the State Oil and Gas Company bodes well for reform agenda progress.

USAID works closely with the Asian Development Bank (ADB) and the World Bank on energy-sector reform. USAID assistance is leveraging a $20 million ADB power sector-restructuring loan, with USAID advisors playing project management and planning roles. The ADB and USAID worked together on drafting a new oil and gas law in 2000. Complementing USAID efforts, the World Bank has conducted comprehensive studies of the oil and gas sector, pricing policy, and provided assistance to the State electric company on financial and corporate restructuring. Along with USAID, Canada and the ADB are helping Indonesia develop an action plan for leaded gas phase-out and reducing overall transportation emissions.

USAID technical assistance on drafting led to the enactment of a new oil and gas law in October 2001 that increases competition and efficiency by ending the monopoly of the State Oil and Gas Company (Pertamina). Implementation of the law will upgrade product quality for consumers, increase government revenues, and improve air quality. USAID is encouraging the Government of Indonesia (GOI) to enact a second new law governing electricity to increase efficiency, introduce independent regulation, and open the power market to competition".

(USAID telah membantu merancang draf RUU Migas yang diserahkan kepada DPR pada Oktober 2000. RUU ini akan meningkatkan persaingan dan efisiensi dengan mereduksi peran Pertamina di bidang eksplorasi dan produksi. Sektor migas yang lebih efisien akan menurunkan harga, meningkatkan kualitas produk bagi konsumen, meningkatkan penerimaan negara, dan memperbaiki kualitas udara. USAID akan terus bekerja untuk menyusun peraturan pelaksanaan dari UU Migas.

Untuk projek tahun 2001, USAID menganggarkan dana sebesar US$850.000 untuk menyokong NGO dan universitas untuk mengembangkan program peningkatan kesadaran dan dukungan atas keterlibatan pemerintah lokal dan publik terhadap isu-isu sektor energi, termasuk penghapusan subsidi energi dan pengurangan bensin bertimbal.

---

[14] Dalam Rapat Kerja tanggal 9 Juli 2001, pemerintah yang diwakili Dr Ir Rachmat Sudibjo, menolak tuduhan bahwa RUU Migas disusun atas perintah lembaga-lembaga donor asing seperti IMF. Menurutnya, IMF hanya nimbrung agenda liberalisasi, karena tuntutan untuk merombak Pertamina sudah bergulir sejak 1995. Risalah Buku III.

[15] http:www.usaid.gov/pubs/cbj2002/ane/id/497-009.html

Pasang surut kemauan politik untuk mereformasi sektor energi akan menjamin penyesuaian terhadap tujuan ini. Pengangkatan seorang reformis berorientasi swasta sebagai dirut Pertamina baru pada tahun 2000 (Baihaki Hakim—pen) akan memuluskan kemajuan dari agenda reformasi tersebut.

USAID bekerja bahu membahu dengan *Asian Development Bank* (ADB) dan Bank Dunia untuk melaksanakan reformasi sektor energi. Bantuan USAID menambah bobot bantuan ADB sebesar US$20 juta untuk program reformasi sektor kelistrikan, dalam mana para konsultan USAID memainkan peran dalam manajemen projek dan perencanaan. ADB dan USAID bekerja bareng menyusun RUU Migas pada 2000. Melengkapi usaha USAID, World Bank mengadakan kajian komprehensif di sektor migas, kebijakan harga dan memberikan asistensi kepada PLN untuk melaksanakan restrukturisasi keuangan dan perusahaan. Bersama USAID, Kanada dan ADB membantu Indonesia mengembangkan rencana aksi mengurangi bensin bertimbal dan mereduksi gas buang semua transportasi.

Bantuan teknis USAID dalam menyusun RUU Migas mempercepat pengesahan RUU ini pada Oktober 2001 yang akan meningkatkan kompetisi dan efisiensi dengan mengakhiri monopoli Pertamina. Pelaksanaan dari UU ini akan meningkatkan kualitas produk untuk konsumen, meningkatkan penerimaan negara, dan memperbaiki kualitas udara. USAID mendesak pemerintah Indonesia untuk segera mengesahkan UU Ketenagalistrikan yang baru untuk meningkatkan efisiensi, memperkenalkan regulasi yang mandiri, dan membuka pasar kelistrikan bagi persaingan).

Implikasi UU Migas

Pemberlakuan UU Migas membawa implikasi yang luas bagi masa depan pengembangan industri migas nasional. Liberalisasi yang menafasi jantung UU Migas telah mereduksi kontrol negara terhadap cadangan dan produksi migasnya. Dengan merombak Pertamina sebagai perseroan biasa, negara telah kehilangan alat, yang berupa badan usaha, untuk menguasai, mengatur, menyelenggarakan, dan mengawasi pendayagunaan sumber daya migas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menyerahkan penguasaan negara atas sumber daya migas kepada Badan Pelaksana (BP) yang bukan badan usaha sama sekali tidak menjamin kontrol negara terhadap barang publik (*public utilities*) yang menguasai hajat hidup orang banyak. Memberikan wewenang kepada Badan Pengatur Hilir (BPH) untuk mengatur kegiatan hilir migas telah mengorbankan skala usaha vertikal terpadu (*vertically integrated*) yang lebih terbukti bisa menjamin kepentingan nasional, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.

Implikasi yang paling mengancam adalah, karena kontrol terhadap cadangan dan produksi migas sudah tidak berada pada BUMN migas, negara kehilangan alat untuk menjamin keamanan pasok (*security of supply*) BBM atau BBG, akibatnya krisis bahan bakar minyak dan gas membayangi sektor energi nasional. Kasus ambruknya beberapa industri besar di Aceh, yaitu PT PIM (Pupuk Iskandar Muda), PT AAF (Asean Aceh Fertilizer), dan PT KKA (Kertas Kraft Aceh) akibat terganggunya suplai gas karena KPS lebih memilih menjual gasnya ke luar negeri adalah contoh nyata dampak liberalisasi industri migas nasional. Hal yang sama menimpa sejumlah industri di Jawa Timur yang berhenti beroperasi karena terhentinya pasokan gas dari PGN.

Selain itu, menggantungkan jaminan suplai atau PSO (*Public Service Obligation*) ke BP Migas yang tidak mengontrol langsung BBM, tidak memiliki truk, tanker, dan peralatan distribusi lainnya adalah harapan yang penuh pertaruhan. Pertamina, oleh UU Migas, tidak diperintahkan secara tegas untuk menyediakan dan melayani kebutuhan BBM masyarakat setelah masa transisi berakhir (November 2005). Dalam kerangka liberalisasi industri migas nasional seperti diatur dalam UU Migas, kebutuhan BBM diserahkan ke mekanisme pasar. Mekanisme pasar dipertaruhkan untuk menjamin keamanan pasok di negeri yang konstitusinya menganut *welfare state* (Pasal 33 UUD 1945). Padahal, negara liberal kapitalistik seperti Amerika Serikat saja selalu menempatkan jargon "security of supply" sebagai soko guru kebijakan energinya, kendatipun UU Energi Nasional AS selalu dirombak setiap kali ganti pemerintahan.[16]

Pemberlakuan UU Migas juga telah merombak fungsi negara dan pemerintah sebagai pelindung dan pelayan hajat hidup orang banyak menjadi pelayan pasar dan menempatkan rakyat pemilik kekayaan sumber daya alam sebagai objek yang tunduk kepada mekanisme pasar dan hukum-hukum perdagangan dunia. Dilepasnya harga BBM, sebagaimana yang dilakukan pemerintah dengan menaikkan harga BBM untuk mengimbangi harga minyak dunia, adalah wujud dari tanggalnya kedaulatan bangsa atas kekayaannya sendiri. Rakyat pada akhirnya dipaksa membayar BBM, yang sebagian besar masih diambil dari perut

[16] Kurtubi, "Tanker VLCC dan Liberalisasi Sektor Hilir Industri Migas", *Kompas*, 26 Juni 2004.

buminya sendiri, dengan harga yang ditetapkan oleh pasar. Selisih harga berarti subsidi, subsidi berarti defisit APBN.

Secara filosofis, negara kian menjelma sebagai alat pasar ketimbang alat untuk memihak kepentingan-kepentingan rakyat, khususnya rakyat yang paling lemah secara ekonomi. Penghapusan subsidi BBM dalam nalar neoliberalisme harus dilakukan dalam rangka menghapuskan distorsi pasar, kendatipun rakyat harus menanggung beban kehidupan yang semakin berat.

Dalam desain liberalisasi, kehadiran UU Migas semakin mengukuhkan dominasi asing dalam industri migas nasional. Jika di bawah naungan UU No 8/1971 saja partisipasi Pertamina dan perusahaan nasional lainnya tidak pernah mencapai 10 persen, kehadiran UU Migas semakin meluaskan dominasi maskapai tambang minyak dunia dalam industri hulu migas nasional. Harapan untuk menjadikan Pertamina sebagai perusahaan minyak kelas dunia, sebagaimana digaungkan belakangan ini, akan semakin jauh panggang dari api. Ibarat masuk ke gelanggang pertempuran, Pertamina telah dilucuti senjatanya. Pertamina bukan lagi pemegang Kuasa Pertambangan yang menguasai cadangan dan produksi migas nasional, serta bukan lagi pengawas dari kegiatan KPS-KPS sehingga tidak lagi memiliki akses untuk mengontrol jumlah *lifting* dan kewajaran besaran *cost recovery*.

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 migas 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.

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*).[17]

Negara seperti Indonesia semakin sulit memenuhi kuota produksi karena dua hal. Pertama, Indonesia tidak mempunyai kontrol langsung terhadap cadangan dan produksi minyak mentahnya karena cadangan dan produksi *crude oil* Indonesia didominasi KPS-KPS asing. Indonesia tidak bisa memaksa KPS-KPS asing untuk memacu volume produksi, karena mereka adalah kontraktor pemerintah (Badan Pelaksana) yang bukan badan usaha sehingga tidak bisa memimpin langsung kegiatan produksi. Kondisi ini mengancam Indonesia menjadi negara *net oil importer* permanen. Kedua, seandainya negara-negara anggota OPEC diminta untuk mengurangi jumlah produksi, Indonesia, sebelum keluar dari OPEC pada 2008, akan kesulitan melakukannya karena pemerintah yang diwakili BP Migas akan berhadapan dengan KPS-KPS asing yang bisa menyeretnya ke Arbitrase Internasional atas dasar klaim kerugian yang ditimbulkan oleh pengurangan jumlah produksi. Hal ini, misalnya, dialami Venezuela karena Presiden Hugo Chavez mengurangi produksi perusahaan minyak atau KPS guna memenuhi pembatasan produksi OPEC.

Jika semua anggota OPEC berada dalam kondisi demikian, maka liberalisasi yang tengah berlangsung di negara-negara anggota OPEC seperti Indonesia (sebelum keluar dari OPEC), Venezuela, Nigeria, Aljazair, dan Irak merupakan skenario sistematis untuk melumpuhkan OPEC dari dalam. Posisi OPEC akan sangat lemah dalam mengatur suplai dan harga minyak mentah dunia. Mengutip Kurtubi, benang merah dari seluruh agenda liberalisasi dan privatisasi BUMN Migas di negara-negara eksporter minyak seperti Pertamina (Indonesia), Sonatrach (Aljazair), PDVSA (Venezuela), dan NNPOC (Nigeria) adalah membubarkan OPEC, sebuah kartel minyak yang paling ditakuti Amerika Serikat. Dalam 40 tahun terakhir, ekonomi AS seringkali terpukul karena politik minyak OPEC.

Jika BUMN negara OPEC sudah diprivatisasi, maka kontrol produksi dan suplai ke pasar minyak dunia tidak lagi berada di tangan BUMN negara OPEC, sehingga OPEC tidak lagi bisa mengatur suplai dan

[17] Indonesia akhirnya memutuskan keluar dari OPEC pada 2008, setelah menyertai keanggotaanya sejak 1962. Untuk keanggotaannya di OPEC itu, Indonesia membayar iuran tahunan sebesar US$2 juta.

harga minyak mentah dunia. OPEC yang sudah dilucuti senjatanya itu akan dirombak menjadi organisasi penelitian biasa yang tidak mempunyai kekuatan untuk menjalankan politik harga dan kebijakan produksi.

Implikasi lain yang paling krusial adalah, di tengah berjangkitnya wabah "*resource nationalism*" yang melanda berbagai negara di dunia, khususnya Amerika Latin, UU Migas telah menutup pintu bagi Indonesia untuk menegaskan kepentingan nasionalnya di hadapan KPS-KPS asing. Tuntutan nasionalisasi industri migas nasional, seperti disuarakan berbagai kalangan, akan menabrak tembok UU Migas dengan sistem kontrak kerja samanya yang cenderung menempatkan pemerintah (BP Migas) dan kontraktor dalam kedudukan setara, masing-masing sebagai para pihak pembuat kontrak. Hilangnya klausul dalam PSC standard 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, merupakan sinyal lain runtuhnya wibawa nasionalisme dalam kontrak-kontrak strategis yang menentukan masa depan bangsa.

Dirombaknya Pertamina sebagai PT (Persero) lewat PP No 31 Tahun 2003 juga memungkinkan privatisasi Pertamina. Pada masa kepemimpinan Baihaki Hakim, secara jelas *roadmap* Pertamina diarahkan untuk dijual. Pada 2010, Pertamina diharapkan sudah siap melakukan privatisasi melalui penawaran saham umum (IPO). Jika itu terjadi, usaha-usaha untuk melakukan nasionalisasi, dalam pengertiannya yang lunak maupun ekstrem, yaitu renegosiasi kontrak seperti yang dilakukan Bolivia yang meliputi peningkatan pembagian keuntungan (saham), alih teknologi, dan peningkatan pajak/royalti; penghentian sepihak kontrak dengan kompensasi seperti yang dilakukan PM Iran Mohammed Mossadegh; dan nasionalisasi tanpa renegoisasi maupun kompensasi seperti yang dilakukan Fidel Castro di Kuba, dan pada tingkat tertentu Soekarno di Indonesia pada penghujung tahun 50-an, akan semakin menjadi gaung dari masa silam.

Bahkan, nasionalisasi dalam pengertian yang paling *soft*, yaitu penghematan *cost recovery* dan pengutamaan minyak/gas untuk kebutuhan dalam negeri, juga terhambat oleh sistem baru yang dikembangkan UU Migas. Efisiensi *cost recovery* sulit dilakukan karena BP Migas hanya mengawasi "dari jauh" dan tidak terlibat langsung dalam kegiatan produksi sehingga kontrol atas setiap biaya yang dikeluarkan tidak bisa dikawal secara ketat. Pengutamaan migas untuk kebutuhan dalam negeri juga terhambat oleh Pasal 22 (1) UU Migas yang membatasi DMO (*Domestic Market Obligation*). Sebelum pasal itu dibatalkan MK, proyeksi agar ekspor hanya dilakukan setelah kebutuhan domestik terpenuhi, lebih mustahil lagi dilakukan.

Penutup

Di penghujung bulan Juni 2008, persis saat demo mahasiswa menentang kenaikan harga BBM berakhir ricuh di depan gedung DPR, parlemen Indonesia, melalui sebuah voting terbuka, meloloskan hak angket untuk menyelidiki tata kelola migas nasional. Tidak ada jalan lain, jika DPR memang sungguh-sungguh hendak mengoreksi kebijakan nasional di sektor energi, sistem perminyakan nasional harus dirombak mulai dari hulu kebijakannya. DPR tidak boleh berhenti pada teknis tata kelola migas dan peran 'mafia minyak' di dalamnya, tetapi mengusut kerangka regulasi dan *roadmap* kebijakan yang hendak meliberalisasi industri migas nasional, sebagaimana tertuang dalam UU Migas dan peraturan-peraturan turunannya. Tidak ada jalan lain, jika DPR hendak menebus 'dosa politik' karena telah ikut meloloskan UU Migas yang sangat bias asing ini, DPR harus mengambil inisiatif mengganti UU Migas dan mengusulkan kerangka regulasi baru yang lebih sejalan dengan prinsip ekonomi konstitusi (Pasal 33 UUD 1945).

UU Migas bukan hanya telah terbukti merapuhkan konsep penguasaan negara dalam tiga matrik *mineral rights*, *mining rights*, dan *economic rights*, tetapi membuat industri migas nasional terpuruk karena sistem yang dikembangkannya tidak efisien. Sejak disahkannya UU Migas, produksi minyak nasional terus anjlok, sementara biaya produksinya terus meningkat. Ketika harga minyak dunia melonjak dan APBN 'beradarah-darah' oleh apa yang disebut dengan 'subsidi', pemerintah mengalihkan bebannya kepada masyarakat dengan cara menaikkan harga BBM. Sistem *brokerage* yang dikembangkan UU Migas, implikasi dari status BP Migas sebagai pemegang Kuasa Pertambangan yang bukan institusi bisnis, melanggengkan keberadaan mafia-mafia minyak, yang membuat rakyat dan negara harus membayar BBM lebih mahal.

Pertamina, yang bukan lagi alat negara untuk menjamin keamanan pasok (*security of supply*) BBM dalam negeri, cenderung semakin tidak efisien dalam membiayai proses pengadaan minyak mentah dan BBM domestik. Dalam bingkai kalkulasi bisnis, karena statusnya telah beralih sebagai PT Persero, BUMN ini memburu laba dan menagihkan semua beban inefisiensinya kepada negara dalam bentuk *cost recovery*. Minyak yang bisa dibeli Pertamina di bawah MOPS, tetap dihitung dengan harga MOPS, karena kebijakan rezim liberalisasi harga oleh UU Migas dan Perpres No 55/2005. Untuk minyak mentah yang diambil dari

perut bumi Indonesia, proses pengolahannya hingga menjadi BBM tetap mengacu pada harga MOPS, dengan alasan kilang minyak dalam negeri belum efisien.

Ini semua memukul dua arah neraca ekonomi pemerintah, neraca penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan negara menurun, meskipun harga minyak naik, karena produksi minyak menurun terus. Di sisi lain, pengeluaran negara semakin besar, selain karena inefisiensi *cost recovery*, juga karena rezim penghitungan subsidi berbasis liberalisasi. Biaya produksi minyak dan BBM tidak dihitung berdasarkan rata-rata biaya pokok produksi dalam negeri, melainkan mengacu pada harga pasar (MOPS). Cara ini membuat APBN 'seolah-olah' jebol karena membengkaknya subsidi, karena itu rakyat harus ikut menanggungnya dengan membeli BBM lebih mahal.

UU Migas telah 'menggadaikan' arti kedaulatan nasional kepada dogma *pacta sunct servanda* (kesucian sebuah kontrak). Upaya-upaya pemerintah untuk menegaskan kepentingan nasionalnya, seperti menerapkan *windfall profit tax*, selalu menumbuk "ikatan-ikatan suci" sebuah kontrak yang tidak boleh diurai. Negara, yang seharusnya berdaulat atas kekayaan mineral dalam perut bumi Nusantara, tiba-tiba tersandera oleh tamu yang bisa mendiktekan aturan rumah tangga tuan rumahnya. Kontrak pemerintah dengan perusahaan-perusahaan minyak seperti perjanjian internasional, yang perselisihan atasnya harus diselesaikan oleh badan arbitrase internasional. Hukum nasional tiba-tiba bungkam di bisnis "emas hitam" di negeri ini.

Tidak ada jalan lain, untuk memulihkan kedaulatan nasional di bidang energi, UU Migas harus dirombak dengan undang-undang baru yang lebih "merah-putih". Bendera nasional harus dikibarkan di semua produk kebijakan dan perundang-undangan di negeri ini. Jika pemerintah diam, DPR yang harus bergerak. Jika dua-duanya diam, rakyat akan menunggu lebih lama lagi untuk bisa menjadi tuan di negeri sendiri.

Lampiran
http://www.usaid.gov/pubs/cbj2002/ane/id/497-013.html
ACTIVITY DATA SHEET

PROGRAM: Indonesia
TITLE AND NUMBER: Energy Sector Governance Strengthened, 497-013
STATUS: Continuing
PLANNED FY 2001 OBLIGATIONS AND FUNDING SOURCE: $4,000,000 DA
PROPOSED FY 2002 OBLIGATIONS AND FUNDING SOURCE: $4,000,000 DA
INITIAL OBLIGATION: FY 2000 **ESTIMATED COMPLETION DATE:** FY 2004

Summary: The energy sector is critical to the Indonesian economy, generating nearly 30% of total Government of Indonesia revenues and serving as a major source of foreign exchange. However, massive national energy subsidies ($4.5 billion annually, or half of all energy revenues) bleed the national budget and reduce funding for critical education, health and other social programs. Poorly conceived energy policies have resulted in inefficient production and distribution by state-owned monopolies and wasteful energy consumption. Reform efforts have accelerated since 1999, however, and the Government of Indonesia energy sector reform agenda has focused on improving efficiency and attracting private sector investment. The few vested interests benefiting from the current structure and the lack of transparency remain as obstacles to reform.

This strategic objective will strengthen energy sector governance to help create a more efficient and transparent energy sector. By minimizing the role of government as a regulator, reducing subsidies, and promoting private sector involvement, a reformed energy sector can contribute billions of dollars in tax revenue. A more efficient energy sector will also have positive environmental impact, rationalize pricing, increase access to energy services, and help sustain Indonesia's natural resource base. USAID has been the primary bilateral donor working on energy sector reform, which helps leverage larger multilateral loans.

Key Results: At the strategic objective level, impact is demonstrated by increases in energy sector contributions to Government of Indonesia revenues and increases in emission units avoided (greenhouse gases, lead and other local pollutants). Achievement of this objective also relies on three key intermediate results: 1) energy sector reform implemented; 2) broader and more knowledgeable participation in energy sector reform; 3) environmentally friendly investments in the energy sector increased.

Performance and Prospects: USAID intends to obligate a total of $4 million in DA in FY 2001 to strengthen energy sector governance and help create a more efficient and transparent energy sector. USAID advisors play a catalytic role in helping the Government of Indonesia develop and implement key policy, legal and regulatory reforms. In 2000, the Government of Indonesia reduced energy subsidies by increasing electricity prices by 20% and fuel prices by 12%. Wary of public reaction to the price hikes because similar increases in 1998 led to street demonstrations, the Government of Indonesia, with USAID assistance, ensured that national and local parliaments, civil society organizations, media, and universities were involved in the decision. As a result, there was minimal public outcry. USAID also supported this process by providing policy analysis for energy pricing and subsidy removal. Additional increases are necessary and will require greater public understanding of the impact on the economy and on vulnerable groups. USAID will continue to provide technical analysis on the macroeconomic and microeconomic impact on industries and households, including a study on the impact of pricing policy on women and vulnerable populations.

USAID is helping restructure the electricity sector to open it to private competition, increase efficiency, and reduce the demand for scarce public funds in the sector. USAID advisors work directly with Government of Indonesia officials responsible for implementing power sector reform, revising draft electricity legislation and redesigning regulatory structures. USAID has provided much-needed assistance to the state electricity monopoly in improving power plant efficiency. The program has been replicated quickly within the monopoly as it prepares for sector restructuring.

In FY 2001, USAID plans to provide $2.85 million in DA to incrementally fund contractors under the Global Bureau Energy indefinite quantity contracts for energy analysis and policy assistance, and for assistance in restructuring the electricity, and oil and gas sectors.

USAID helped draft new oil and gas policy legislation submitted to Parliament in October 2000. The legislation will increase competition and efficiency by reducing the role of the state-owned oil company in exploration and production. A more efficient oil and gas sector will lower prices, increase product quality for consumers, increase government revenues, and improve air quality. USAID will continue to work on developing implementing regulations for the oil and gas legislation.

USAID, in partnership with an Indonesian NGO, has been instrumental in gaining the commitment of the state-owned oil company to phase out leaded gasoline in Jakarta by July 2001. USAID is assisting the Ministry of Energy's Oil and Gas Directorate to develop and implement a long-range fuel standards plan that will provide the foundation for refinery upgrade decisions and the production of cleaner fuels.

In FY 2001, USAID plans to provide $850,000 DA to support NGOs and universities in developing programs for raising awareness and supporting involvement of local government and the public of energy sector issues, including removal of energy subsidies and phase out of leaded gasoline.

New decentralization laws have devolved the licensing of electricity businesses and management of non-oil and gas resources to local governments. USAID has helped establish a university network that can serve as a resource for local governments to address revenue sharing and regional pricing issues. The program will provide education on national policy issues and a forum for local governments to analyze and understand their own energy issues, provide input into national policy and develop their own local policy.

In FY 2001, USAID plans to provide $300,000 in DA to support U.S. Department of Energy/Albany Research Center to partly fund the expansion of the performance and efficiency improvement program and possibly to support Indonesian and international NGOs in developing renewable energy and energy efficiency investment activities.

Possible Adjustments to Plans: An increase or decrease in political will for energy sector reform may warrant adjustments to this objective. The appointment in 2000 of a private sector-oriented reformist as the new head of the State oil and gas company bodes well for reform agenda progress.

Other Donor Programs: USAID works closely with the Asian Development Bank (ADB) and the World Bank on energy-sector reform. USAID assistance is leveraging a $20 million ADB power sector-restructuring loan, with USAID advisors playing project management and planning roles. The ADB and USAID worked together on drafting a new oil and gas law in 2000. Complementing USAID efforts, the World Bank has conducted comprehensive studies of the oil and gas sector, pricing policy, and provided assistance to the State electric company on financial and corporate restructuring. Along with USAID, Canada and the ADB are helping Indonesia develop an action plan for leaded gas phase-out and reducing overall transportation emissions.

Principal Contractors, Grantees, or Agencies: The Energy Policy Analysis Office and Oil and Gas Policy programs are implemented by Advanced Engineering Associates International. The Institutional Strengthening for Electricity Sector Reform program is implemented by the Institute of International Education. The Power Plant Improvement program is implemented by Albany Research Labs, U.S. Department of Energy.

Data Sheet

USAID Mission:	Indonesia
Program Title:	Energy Sector Reform
Pillar:	Economic Growth, Agriculture and Trade
Strategic Objective:	497-013
Status:	*Continuing*
Proposed FY 2003 Obligation:	$2,000,000 DA
Prior Year Unobligated:	$0
Proposed FY 2004 Obligation:	$2,000,000 DA
Year of Initial Obligation:	FY 2000
Estimated Completion Date:	FY 2005

Summary: The energy sector is a major component of the Indonesian economy, generating nearly 30 percent of total Government of Indonesia (GOI) revenues and significant foreign exchange. However, the sector is plagued by corruption, weak policies, monopolistic and inefficient production and distribution, and wasteful consumption. Energy subsidies are being phased out, but continue to burden the state budget. USAID's program to improve the efficiency and transparency of the energy sector includes technical assistance and training to: accelerate implementation of legal and regulatory reforms governing the oil and gas and electricity sectors; strengthen GOI capacity to analyze and set energy policy; broaden public participation in energy sector reforms; eliminate subsidies to rationalize energy prices; and increase investment in environmentally friendly energy production and use.

Inputs, Outputs, Activities:

FY 2003 Program:

Accelerate implementation of key energy sector policy and legal reforms ($1,500,000 DA). USAID will fund technical assistance and training to assist the GOI in developing regulations and guidelines to implement the new Oil and Gas Law and the Electricity Law (both laws were drafted with USAID assistance), and assist in the establishment and initial operation of the independent Regulatory Board for downstream oil and gas operation. USAID advisors will work with government and non-governmental institutions to help Indonesia achieve its planned 50 percent reduction of energy subsidies in 2003, including efforts to help the public understand why prices will rise. Technical assistance will support efforts to develop alternative fuels for kerosene and assist in the drafting and passage of a new law governing Indonesia's geothermal energy resources. (Advanced Engineering Associates International (prime), and Institute for International Education (prime)).

Increase investment in environmentally friendly energy production and use ($500,000 DA). USAID will expand the renewable energy development program to increase the efficiency and performance of existing electricity generating facilities and reduce greenhouse gases. (Albany Research Center, U.S. Department of Energy (prime), Winrock International (prime), International Council for Local Environmental Initiative (sub) and the Indonesian Foundation of Environment Management (sub)).

A public-private alliance initiated with funding from the USAID Asia and Near East Bureau will focus on reducing air pollution through efficiency improvements within the public bus system, reduced reliance on private cars, and the introduction of cleaner public buses. (The Institute of Transportation and Development Policy, Pelangi Indonesia (Indonesia Rainbow), the Transportation Research and Injury Prevention Program, the Jakarta City Government, the Infrastructure Development Finance Company, and the Clean Air Initiative for Asian cities).

FY 2004 Program:

Accelerate implementation of key energy sector policy and legal reforms ($1,000,000 DA). USAID plans to initiate new technical assistance and training activities to help establish an independent Electricity Market Supervisory Board and implement open downstream oil and gas operations.