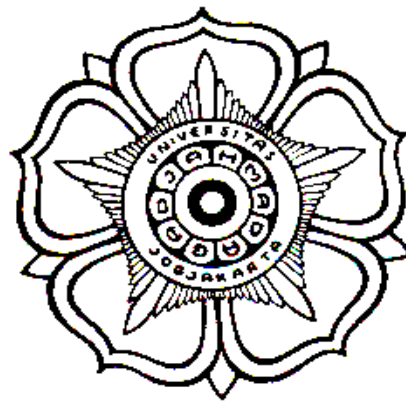


**KAJIAN KEBIJAKAN LIBERALISASI INDUSTRI
MINYAK DAN GAS BUMI: TINJAUAN TERHADAP
KETAHANAN ENERGI MIGAS NASIONAL**

TESIS

untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2

Program Studi Magister Hukum
Jurusan Hukum Bisnis



diajukan oleh:
Hayu Susilo Prabowo
18234/PS/MH/05

Kepada
**SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA**
2007

TESIS

**KAJIAN KEBIJAKAN LIBERALISASI INDUSTRI
MINYAK DAN GAS BUMI: TINJAUAN TERHADAP
KETAHANAN ENERGI MIGAS NASIONAL**

yang dipersiapkan dan disusun oleh
Hayu Susilo Prabowo
18234/PS/MH/05

telah disetujui oleh:

Pembimbing Utama

Prof. DR. Nindyo Pramono, S.H., M.S.

tanggal

Pembimbing Pendamping

Drs. Paripurna Sugarda, SH. M. Hum.

tanggal

Usulan Penelitian

**KAJIAN KEBIJAKAN LIBERALISASI INDUSTRI MINYAK DAN GAS
BUMI: TINJAUAN TERHADAP KETAHANAN ENERGI MIGAS
NASIONAL**

yang diajukan oleh
Hayu Susilo Prabowo
18234/PS/MH/05

telah disetujui oleh:

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S.

tanggal

Pembimbing Pendamping



Drs. Paripurna Sugarda, SH. M. Hum.

tanggal

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Yogyakarta, 9 Februari 2007

Hayu Susilo Prabowo
18234/PS/MH/05

KAJIAN KEBIJAKAN LIBERALISASI INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI: TINJAUAN TERHADAP KETAHANAN ENERGI MIGAS NASIONAL

Hayu Susilo Prabowo, Nindyo Pramono dan Paripurna Sugarda

INTISARI

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman mengenai latar belakang berikht jiwa atau ruh perumusan UU Minyak dan Gas Bumi (Migas). Kemudian melihat pelaksanaan implementasi UU Migas oleh Pemerintah serta melihat reaksi investor dan masyarakat yang timbul dan tindakan-tindakan Pemerintah selama periode lima tahun implementasinya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan meneliti Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi dalam pembentukan serta pelaksanaannya yang mengacu kepada peraturan-peraturan yang ada sesuai dengan kajian ilmu hukum berupa asas-asas hukum dan norma-norma hukum yang berlaku.

Penerapan konsep liberalisasi dan privatisasi yang dilakukan IMF pada penanganan krisis moneter Indonesia telah menimbulkan beberapa konsekuensi pada perkembangan industri migas. Penetapan UU Migas ternyata tidak membuat perkembangan industri migas semakin baik meskipun ketika harga minyak dunia naik cukup signifikan. Filosofi ditetapkannya undang-undang untuk meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi di Indonesia, dipandang sebagai bertentangan dengan asas perekonomian Indonesia yang berlandaskan demokrasi ekonomi. Setelah lebih dari lima tahun pemberlakuan UU Migas ternyata tidak membuat industri yang menyangkut pemanfaatan kekayaan alam bagi kemakmuran rakyat ini berkembang lebih baik.

Proses implementasi dari UU Migas banyak menghadapi kendala terutama terdapat ketentuan yang tumpang tindih dengan kebijakan fiskal, keterlambatan penetapan peraturan-peraturan pendukung serta tatakelola kelembagaan yang birokratis dengan kontrol yang bersifat mikro. Kendala ini mengakibatkan kegiatan investasi terhambat sehingga produksi nasional terus menurun sedangkan konsumsi BBM naik terus, yang mengakibatkan Indonesia menjadi *net oil importer* pada Maret 2004. Guna menjamin ketersediaan energi (*security of supply*), pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan strategis dalam sektor energi diantaranya adalah (i) menargetkan untuk menaikkan produksi minyak dari 1,0 juta barel per hari pada 2006 menjadi 1,3 juta barel per hari pada tahun 2009 dan (ii) menetapkan Kebijakan Energi Nasional dengan pembangunan energi dilaksanakan melalui pendekatan-pendekatan yang integratif sehingga ketentuan ini akan memayungi masalah pemanfaatan energi yang pengelolaannya tersebar di berbagai instansi pemerintah dan non-pemerintah.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk membuat kebijakan yang disusun, kelembagaan yang dibangun, dan teknologi yang dirakit maupun diambilalih dikerjakan dengan lensa rakyat dan didorong oleh kebutuhan dan kemampuan rakyat. Mengingat begitu besarnya manfaat energi serta kompleksnya permasalahan penyediaan energi, maka diperlukan suatu pengaturan tersendiri masalah energi dengan pengaturan yang bersifat integral sebagai payung dari seluruh kegiatan pemanfaatan energi berupa undang-undang Energi.

Kata kunci: Minyak, Gas Bumi, Energi & Liberalisasi

EVALUATION OF LIBERALIZATION POLICY ON OIL AND GAS INDUSTRY: SECURITY OF NATIONAL OIL AND GAS ENERGY SUPPLY PERSPECTIVE

Hayu Susilo Prabowo, Nindyo Pramono and Paripurna Sugarda

ABSTRACT

The objective of this research is to obtain understanding of the background and the spirit on the formulation of the oil and gas law. The implementation of the law by the government was also observed to discover investors and public reaction along with the response made by the government during the past five years of its implementation.

The research uses normative approach in examining the configuration and implementation of oil and gas law that corresponds to the rule of law and the norms of law of the applicable regulations.

The implementation of liberalization concept and privatization by IMF in managing the Indonesian monetary crisis has resulted in some consequences in the development oil and gas industry. The establishment of the oil and gas law does not improve oil and gas industry despite the world's significant oil price increase. The liberalization philosophy in oil and gas law in Indonesia has been viewed as against the statute of Indonesian economics with the basis of economics democratic. After more than five years of the implementation of oil and gas law, the oil and gas industry does not show any improvement in getting benefit of natural resources for the prosperity of the people.

Implementation process of the oil and gas law faces many obstacles primarily due to the overlapping regulations with the fiscal regime, the delay of the establishment of supporting regulations as well as bureaucratic government institutions that focus on micro management. The situation has created many obstacles for investment that resulted in continuous oil production decline which can not keep up with the increase oil consumption; consequently, Indonesia became a net oil importer in March 2004. In order to ensure the security of supply, government issued a number of strategic policies for energy sector such as: (i) targeted to increase oil production from 1.0 million barrel per day in 2006 to 1.3 million barrel per day in 2009 and (ii) established National Energy Policy where integrated energy development will be adopted so that the policy will become an umbrella policy to deal with energy utilization administration scattered across government and non-government institutions.

It is considered necessary that the policy formulated, the institution constructed, and the technology created or adopted has to be driven by the needs and the capacity of the people. Considering the importance of energy utilization as well as the complexity energy supply problems, it is essential to regulate the energy affair with an integrated regulation on energy utilization in the form of Energy law.

Key words: oil, gas, energy & liberalization.

Daftar isi

Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	16
C. Keaslian Penelitian.....	16
D. Tujuan Penelitian.....	16
E. Manfaat Penelitian.....	17
Bab II Tinjauan Pustaka	19
A. Pembangunan Ekonomi Indonesia.....	19
A.1. Penerapan Kebijakan IMF pada Krisis Moneter Indonesia.....	21
A.2. Dampak Kebijakan IMF Pada Industri Migas.....	25
B. UU Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.....	27
B.1. Kontrak Kerja Sama Migas.....	29
B.2. Hubungan Fungsi Pemerintah Dan Non-Pemerintah.....	31
B.3. Penerapan <i>Good Governance</i>	35
C. Penyediaan dan Penyaluran BBM Nasional.....	40
C.1. Penyaluran BBM Bersubsidi.....	42
C.2. Konversi BBM.....	44
D. Kebijakan Energi Nasional (KEN).....	47
E. Pengembangan Potensi Migas Indonesia.....	57
F. Perundangan Migas dan Energi di Masa Depan.....	63
F.1. Identifikasi Kebijakan Migas Pasca Kasus Porong.....	69
F.2. Pengembangan Perusahaan Migas Nasional.....	72
F.3. Kerangka Kerja Akuntabilitas Kontrak Kerja Sama.....	75
F.4. Peningkatan Daya saing Industri Migas.....	77
Bab III Cara Penelitian	81
Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan	84
A. Peningkatan Produksi Minyak dan Gas Bumi Nasional.....	87
B. Diversifikasi dan Konservasi Sumber Energi Minyak.....	92
C. Perundangan dan Tatakelola Energi di Masa Depan.....	94
Bab V Penutup	101
A. Kesimpulan.....	101
B. Saran.....	102
Daftar Pustaka.....	104

Bab I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara antara lain menegaskan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif yang makin mampu menunjang kepentingan nasional dan diarahkan untuk turut mewujudkan tatanan dunia baru berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta ditujukan untuk lebih meningkatkan kerjasama internasional, dengan lebih memantapkan dan meningkatkan peranan Gerakan Non-Blok. Garis-Garis Besar Haluan Negara juga menggariskan bahwa perkembangan dunia yang mengandung peluang yang menunjang dan mempercepat pelaksanaan pembangunan nasional perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya dengan mendorong ekspor, peningkatan daya saing dan penerobosan serta perluasan pasar luar negeri.

Perubahan orientasi perekonomian nasional ke arah pasar ekspor, membawa berbagai konsekuensi termasuk di dalamnya kebutuhan peningkatan kegiatan perdagangan luar negeri. Dalam skala nasional, masalah yang timbul di bidang ekonomi tidak sederhana karena pemerintah Indonesia perlu menyesuaikan kemampuan ekonomi nasional terhadap perkembangan yang ada serta membuat kebijakan yang lebih berorientasi pasar guna menarik para investor. Para investor umumnya menginginkan transparansi serta deregulasi yang dapat menjamin keamanan investasi tersebut. Untuk itu, Indonesia serta para negara tetangga memasuki persetujuan pasar terbuka dengan menjadi

anggota *World Trade Organization (WTO)*, *the ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, dan *the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*. Manfaat dari keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan tersebut pada dasarnya bukan saja memungkinkan terbukanya peluang pasar internasional yang lebih luas, tetapi juga menyediakan kerangka perlindungan multilateral yang lebih baik bagi kepentingan nasional dalam perdagangan internasional, khususnya dalam menghadapi mitra dagang.

Pada saat terjadinya krisis ekonomi tahun 1997, dimana Indonesia sangat menggantungkan bantuan pada *International Monetary Fund (IMF)*, telah memaksa Indonesia untuk melakukan reformasi. Dalam paket reformasi IMF¹ tidak menyebutkan reformasi industri migas, tapi menyatakan “pemerintah diharapkan untuk menghilangkan subsidi secara bertahap selama program, yang dimulai pada 1 April 1998 untuk harga bahan bakar dan listrik, kecuali untuk harga minyak tanah dan diesel hanya dinaikkan seperlunya dengan mempertimbangkan kepentingan rakyat miskin”.

Namun pengurangan subsidi pada waktu yang telah ditentukan tersebut tidak dapat terlaksana. Sehingga pada pemberian pinjaman tahun 1998 sebesar \$40 juta dolar, IMF mensyaratkan reformasi ekonomi, dan judicial guna mempersiapkan Indonesia agar dapat bersaing pada pasar terbuka dimana kebijakan liberalisasi ekonomi dilihat sebagai salah satu cara untuk meningkatkan daya saing. Liberalisme ekonomi² berarti jaminan adanya kebebasan bagi semua insan ekonomi untuk menentukan sendiri apa yang akan dikonsumsi, apa yang akan diproduksi, bagaimana memproduksinya, dan untuk memperdagangkannya. Sistem ini tidak membenarkan bahwa seorang petani diharuskan menanam suatu komoditi pertanian tertentu dan diharuskan pula

¹ www.imf.org on Indonesia, *Memorandum of Economic and Financial Policies*, 15 Januari 1998, butir 9 dalam Fiscal Policy.

² Soesastro, *Kebijakan Persaingan, Daya Saing, Liberalisasi, Globalisasi, Regionalisasi dan Semua Itu*, hlm 4.

untuk menjualnya kepada orang atau lembaga tertentu. Liberalisme bukan tanpa aturan, bahkan aturan dan pengaturan merupakan keharusan yang disepakati bersama. Tanpa aturan dan pengaturan kebebasan seseorang bisa mengurangi kebebasan orang lain, dan ini bertentangan dengan jiwa dari liberalisme ekonomi.

Sebagai realisasi reformasi ekonomi tersebut, RUU tentang Minyak dan Gas Bumi (RUU Migas) disampaikan secara resmi kepada DPR RI oleh Pemerintah pada tanggal 29 September 2000. Hal ini mengingat karena minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah pada pertumbuhan ekonomi nasional. Sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan tentang minyak dan gas bumi yang baru guna menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien dan berwawasan pelestarian lingkungan, serta mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional. Secara umum RUU Migas dipandang oleh Pemerintah jauh lebih maju dibandingkan dengan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi sebelumnya.

Disamping itu penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi menjadi mendesak karena pembaharuan atau pembangunan hukum di sektor lain sudah sampai ketahap implementasi seperti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Apabila Undang-Undang di bidang minyak dan gas bumi tidak diubah atau disempurnakan, niscaya akan menimbulkan berbagai benturan dikarenakan

secara substansi materi terdapat perbedaan yang pada tataran implementasi tidak mungkin dilaksanakan secara bersamaan.

Berbeda dengan pandangan Pemerintah, sebagian masyarakat mempertanyakan tujuan RUU Migas tersebut karena materi Undang-Undang tersebut jelas bertentangan dengan UUD 1945, terutama pasal 33. Ayat (2) dan (3) pasal ini menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Setelah mengalami pembahasan secara maraton selama hampir sembilan bulan, pada tanggal 23 Oktober 2001 DPR RI telah menyetujui RUU Migas menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas). Namun pada persidangan persetujuan DPR RI tersebut disertai catatan (*minderheidsnota*) oleh Hartono Mardjono³ yang mewakili 12 anggota DPR lain dari berbagai fraksi. *Minderheidsnota* tersebut masuk dalam lembaran negara dimana pada intinya menyatakan, para anggota yang menandatangani tidak dapat menerima, tidak menyetujui dan tidak ikut bertanggung jawab atas disahkannya RUU menjadi UU. Setidaknya ada sepuluh alasan yang dikemukakan dalam *minderheidsnota* tersebut, yang disebut sebagai kelemahan strategis yang akan dapat merugikan kepentingan rakyat banyak. Di antara kesepuluh alasan tersebut, Hartono menyebutkan bahwa RUU Migas bertentangan atau sekurang-kurangnya tidak sesuai dengan jiwa pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

³ <http://www.hukumonline.com>, DPR Setujui RUU Migas, Pertamina Akan Rindukan Nikmatnya Hak Retensi, 24 Oktober 2001.

Dari berbagai pertanyaan-pertanyaan yang timbul dari materi serta keabsahan dari proses pengesahan RUU Migas tersebut diatas, pengujian yuridis (*judicial review*) atas UU Migas diajukan oleh sejumlah lembaga seperti Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (APHI), Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI), Yayasan 324, Solidaritas Nusa Bangsa dan Serikat Pekerja Pertamina.

Permohonan pengujian itu disampaikan sebelum Mahkamah Konstitusi (MK) terbentuk. Dengan kata lain, diajukan terlebih dahulu ke Mahkamah Agung yang kemudian dilimpahkan ke MK sejak Oktober 2003. Sidang perdana pengujian Undang-Undang Migas baru dimulai pada 11 November 2003 dengan registrasi perkara Nomor 002/PUU-I/2003. Dua jenis pengujian⁴ yang diajukan, yaitu pengujian formil dan pengujian materil. Pengujian formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif, seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautkah tidak.

Selanjutnya pengujian materil adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Dalam permohonannya para pemohon meminta Mahkamah Agung menyatakan seluruh materi Undang-Undang Migas 2001 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap. Permohonan terhadap seluruh materi, bukan pasal per pasal, didasarkan pada pemikiran bahwa pasal-pasal UU Migas saling terkait

⁴ Soemantri, *Hak Uji Materil Di Indonesia*, 1997 dikutip oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003*, 4 Januari 2005.

dan tidak dapat dipisahkan. Filosofi Undang-Undang ini adalah meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi Indonesia. Di mata para pemohon materi Undang-Undang tersebut jelas bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam keterangan tertulis pemerintah⁵ (Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral dan Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia) kepada Mahkamah Konstitusi pada Januari & Juli 2004 menyatakan bahwa dalam perkembangan selama kurun waktu 4 (empat) dasawarsa ternyata tujuan dan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 tersebut yang diterjemahkan melalui Undang-undang No. 44 Prp. Tahun 1960 dan Undang-undang No. 8 Tahun 1971 dirasakan belum sepenuhnya dapat diwujudkan.

Berbagai kelemahan dan kendala tercermin secara jelas dalam substansi materi kedua perangkat peraturan perundang-undangan tersebut di atas terutama apabila dikaitkan dengan perkembangan sekarang maupun tantangan di masa depan, antara lain disebabkan:

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) dan sarat misi sosial (penugasan Pemerintah).
3. Tidak mendukung kemandirian, pemupukan dana, dan kemampuan bersaing dalam era keterbukaan.
4. Terdapat ketentuan khusus (perpajakan dan kepabeanan) yang sering menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.

Di samping kelemahan dan kendala tersebut di atas, perangkat perundang-undangan yang ada juga mempunyai kerancuan/tumpang tindih antara

⁵ Mahkamah Konstitusi, 2005:106

pengaturan sektor dan pengaturan perusahaan yang mengakibatkan tugas Pemerintah dan tugas perusahaan menjadi tidak jelas. Peran perusahaan terhadap pengaturan sektor sangat besar dan sebaliknya peran Pemerintah terhadap pengaturan operasional perusahaan juga cukup besar, meskipun Pemerintah selama ini telah melakukan upaya dan langkah-langkah kebijaksanaan baik melalui deregulasi maupun debirokratisasi, namun disadari bahwa untuk mewujudkan kondisi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat tidak cukup dicapai dengan kebijakan tersebut.

Oleh karena itu, dalam undang-undang ini telah dimuat ketentuan-ketentuan yang diyakini dapat menghilangkan kelemahan dan kendala dimasa lalu serta dipisahkannya secara jelas apa yang menjadi tugas Pemerintah dan apa yang menjadi tugas perusahaan.

Ruang lingkup, maksud dan tujuan secara lebih menyeluruh filosofi dan konsepsi UU Migas sebagai pengganti kedua undang-undang tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. Minyak dan gas bumi sebagai sumber kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia dikuasai negara dan diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Sesuai dengan semangat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, Kuasa Pertambangan tetap dipegang oleh Pemerintah dengan maksud agar Pemerintah dapat mengatur, memelihara, dan menggunakan kekayaan nasional tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya pemerintah membentuk badan pelaksana.
2. Menghilangkan usaha bersifat monopoli baik di sektor hulu maupun hilir. Dalam bidang usaha hulu yang terdiri dari eksplorasi dan eksploitasi yang

merupakan kegiatan berkaitan dengan pengurusan kekayaan alam berupa bahan galian minyak dan gas bumi, pihak swasta hanya dapat melakukan kegiatan secara tidak langsung sebagai kontraktor melalui kerja sama dengan Badan Pelaksana.

Sedangkan dibidang usaha hilir yang terdiri dari usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga, dapat dilaksanakan oleh perusahaan berdasarkan izin usaha yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Khusus untuk bidang pengangkutan dan niaga gas bumi melalui pipa diberlakukan pengaturan prinsip usaha terpisah (*unbundling*) untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen baik dalam segi harga maupun kualitas. Selanjutnya untuk mengawasi kegiatan sektor hilir tersebut Pemerintah membentuk Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa yang selanjutnya disebut BPHMigas.

3. Menciptakan dan menjamin penerimaan Pusat dan penerimaan Daerah yang lebih nyata dari hasil produksi, sehingga penerimaan negara dari sektor minyak dan gas bumi dapat dinikmati secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Untuk maksud tersebut Perusahaan atau Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan bagian negara, pungutan negara, membayar bonus, pajak-pajak, pajak daerah dan retribusi daerah, serta kewajiban kepabeanan yang berlaku. Atas pungutan negara, bagian negara dan bonus diperuntukkan sebagai penerimaan Pusat dan penerimaan Daerah.
4. Menumbuhkembangkan perusahaan nasional minyak dan gas bumi baik di dalam maupun di luar negeri serta dapat mengakomodir perkembangan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang akan datang. Di samping

memberikan apresiasi yang lebih besar terhadap pemanfaatan barang, jasa, dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri.

5. Memberikan ketentuan yang lebih jelas mengenai jaminan kelangsungan atas penyediaan dan pelayanan Bahan Bakar Minyak (BBM) sekaligus pengaturan yang berkaitan dengan mekanisme subsidi BBM.
6. Menjamin penyediaan data yang cukup, tenaga kerja profesional, peningkatan fungsi penelitian dan pengembangan serta menggiatkan investasi melalui penciptaan iklim investasi yang kondusif.
7. Terdapatnya pengaturan mengenai pengelolaan wilayah kerja oleh Pemerintah yang akan diusahakan oleh Perusahaan atau Bentuk Usaha Tetap. Selanjutnya dalam rangka penyediaan lahan guna menunjang penetapan Wilayah Kerja tersebut, Pemerintah dapat melaksanakan Survei Umum sebagai upaya meningkatkan nilai lahan yang ditawarkan kepada para peminat.
8. Adanya jaminan kepastian hukum, yang lebih mantap (pengaturan yang sederhana, tegas, dan konsisten) serta menghilangkan campur tangan Pemerintah yang terlalu besar, sehingga iklim usaha diharapkan dapat lebih sehat dan kompetitif. Untuk itu Pemerintah dalam waktu secepat-cepatnya akan menyelesaikan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang ini.
9. Terwujudnya antisipasi pencegahan dan penanggulangan meningkatnya tindak pidana, dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi baik secara kuantitas maupun kualitas melalui pengangkatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Secara umum UU Migas memuat 8 (delapan) bagian pengaturan yang terdiri dari:

1. Pola penguasaan dan pengaturan kegiatan usaha minyak dan gas bumi;
2. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hulu;
3. Pola pengaturan kegiatan usaha sektor hilir;
4. Pola pengaturan usaha pengangkutan dan niaga minyak dan gas bumi;
5. Pengaturan penerimaan negara;
6. Hubungan usaha minyak dan gas bumi dengan hak atas tanah;
7. Status hukum Pertamina; dan
8. Pembinaan dan pengawasan.

Oleh karena itu, UU Migas dipandang sebagai instrumen hukum yang sangat penting di dalam dunia usaha yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum untuk berusaha dan sekaligus mewujudkan amanat Pasal 33 UUD 1945 yaitu adanya kemakmuran rakyat yang merata.

Pada persidangan tanggal 21 Desember 2004 Mahkamah Konstitusi memutuskan tidak mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Namun Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon dalam pengujian material untuk sebagian dan menyatakan pasal-pasal itu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Tiga pasal yang dinilai bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 dari pengujian ulang (*judicial review*) UU Migas itu adalah:

1. Pasal 12 ayat (3) yang berkaitan dengan pengusahaan sumber migas yang menyatakan adanya pemberian wewenang Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral kepada Kontraktor Kontrak Kerja Sama⁶ (KKKS). Hal itu berpotensi memberikan kekuasaan kepada pihak kontraktor bukan pemerintah.

⁶ Dalam bahasa Inggris dikenal Production Sharing Contractor (PSC) dan sebelumnya digunakan istilah Kontraktor Production Sharing (KPS)

2. Pasal 22 ayat (1) yang mewajibkan KKKS menyerahkan produksi untuk memenuhi kebutuhan domestik. Pasal itu hanya menyebutkan batas maksimal, yaitu 25%. Didalam pembahasannya tercetus beberapa kemungkinan untuk diubah dengan menyatakan batas minimal atau dengan 0,01% saja.
3. Pasal 28 ayat (2) terkait dengan penetapan harga bahan bakar minyak (BBM) yang diserahkan pada mekanisme persaingan usaha. Sedangkan pasal yang sama ayat (3) menyatakan tanggung jawab pemerintah kepada rakyat golongan tertentu. Menurut Mahkamah Konstitusi, pasal itu harus diubah untuk mengakomodasi kepentingan rakyat golongan tertentu itu terlebih dulu sebelum menyerahkan harga BBM kepada mekanisme pasar.

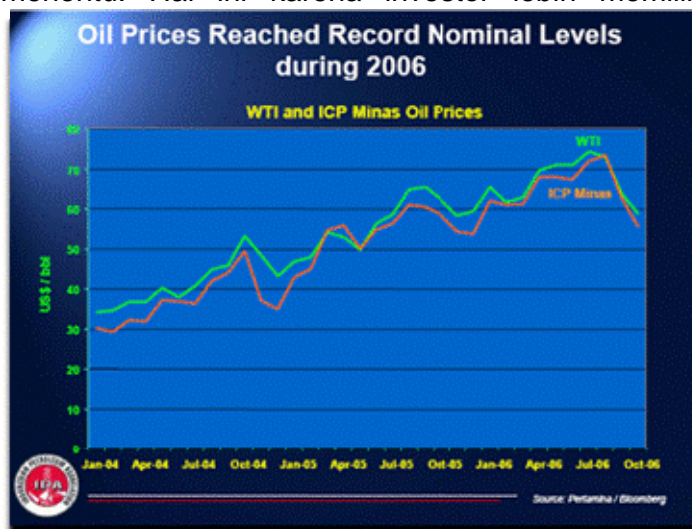
Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk mengubah materi UU, tetapi hanya dapat memutuskan pasal tersebut tidak berlaku. Sehingga, pasal bermasalah itu harus diamandemen agar dapat diberlakukan kembali.

Sejak pemerintah mencanangkan liberalisasi industri migas dengan mengubah aturan hukum secara radikal, Ibu rumah tangga dan pengusaha minyak dan gas sama-sama panik, tetapi keduanya memiliki kepentingan yang berbeda. Ibu-ibu ingin elpiji dan minyak tanah tersedia secara kontinyu tanpa perubahan harga, sedangkan pengusaha migas berharap UU Migas tidak dibatalkan karena sudah membuat kontrak bisnis yang mengacu UU tersebut. Seperti yang dikemukakan oleh Presiden Direktur Caltex Pacific Indonesia Wahyudin Yudiana, Presiden Direktur Medco E&P Indonesia Daryono Doyoatmojo, dan Presiden Direktur Star Energy Supramu bahwa ancaman gugatan miliaran dollar AS jika UU Migas dicabut oleh perusahaan yang sudah membuat kontrak atas undang-undang tersebut. Selain itu, Indonesia akan

semakin kehilangan kepercayaan⁷. Sejak disahkannya UU Migas oleh DPR RI hingga dikeluarkannya fatwa MK pada periode 2002 – 2004 telah disetujui sejumlah 23 Kontrak Kerja Sama⁸. Beberapa pengamat berpendapat bahwa ancaman gugatan serta kepastian hukum ini juga menjadi salah satu faktor penting oleh Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan.

Gambar 1

Implikasi lain adalah sisi iklim investasi migas serta-merta berubah menjadi tidak kondusif dan tidak menentu. Hal ini karena investor lebih memilih menunggu adanya kepastian aturan hukum menunggu RUU Migas disahkan DPR. Ternyata, meskipun DPR sudah mengesahkan RUU Migas menjadi UU Migas



Gambar 2

⁷ Kompas Cyber Media, *Pada Akhirnya Semua Dibuat Panik oleh Undang-Undang Migas*, 20 Des 2004.

⁸ Embassy Of The United States Of America, *Petroleum Report Indonesia 2005-2006*, Jakarta, Juni 2006.

pada November 2001, investor belum juga datang seperti yang diharapkan meskipun harga minyak dunia naik hingga melebihi \$70/barrel. Gambar 1⁹ dan Gambar 2 menunjukkan fenomena ini.

Kali ini alasannya adalah aturan implementasi UU Migas yang berupa peraturan pemerintah (PP) di sektor hulu belum juga keluar, sementara PP mengenai Badan Pelaksana Migas (BP Migas) dan perubahan status Pertamina menjadi PT (Persero) sudah keluar.

Padahal, PP hulu sangat diperlukan untuk menjadi aturan hukum yang lebih detail mengenai bagaimana usaha eksplorasi dan eksploitasi (produksi) diatur sehingga investor dapat berusaha dengan lebih pasti. Berhubung PP hulu belum ada, maka adalah wajar juga kalau investor migas yang sangat diharapkan masih lebih bersikap *wait and see*. Namun sebenarnya, lebih dari hanya sekadar keterlambatan PP Hulu, ternyata substansi atau materi dari UU Migas ini cenderung di jauhi oleh investor hulu.

Hal ini karena dengan UU Migas beban investor dalam rangka mencari cadangan baru melalui kegiatan eksplorasi yang mengandung risiko tinggi justru menjadi lebih terbebani dengan adanya Pasal 31 yang mewajibkan investor untuk membayar berbagai pajak dan pungutan selama periode eksplorasi. Padahal sebelum UU Migas berlaku, lebih dari 30 tahun pajak atau pungutan seperti Pajak Pertambahan Nilai (PPN), pajak impor atas alat-alat atau benda modal untuk keperluan eksplorasi, retribusi daerah, dan sebagainya tidak pernah ada. Nanti bila sudah berproduksi, barulah dipungut berbagai macam pajak atau pungutan. Karena selama periode eksplorasi, investor belum tentu menemukan cadangan migas.

⁹ Indonesian Petroleum Association 2006 Annual Report

Selain itu status investor hulu merupakan "kontraktor" belaka dimana menurut konstitusi (Pasal 33 UUD 1945), pemilik sumber daya migas yang ada di perut bumi adalah negara sehingga bila investor berhasil menemukan cadangan minyak di perut bumi, minyak tersebut 100 persen tetap milik negara, bukan milik investor. Sebagian dari minyak ini baru menjadi milik investor manakala cadangan tersebut sudah diproduksi dan sampai di pelabuhan ekspor, maka tidaklah tepat untuk membebani rupa-rupa pajak di atas pundak investor yang berusaha mencari cadangan baru melalui kegiatan eksplorasi untuk menambah aset atau kekayaan milik negara.

Masalah ini mereda setelah keluarnya Peraturan Menteri Keuangan no.97/PMK.010/2006 tentang Pembebasan Bea Masuk atas Impor Barang untuk Kegiatan Usaha Hulu Migas berlaku sejak 16 Oktober 2006 berlaku surut sejak tanggal 16 Juli 2006 bagi KKKS yang menandatangani setelah UU Migas disahkan. Namun dalam kenyataannya hingga kini masih menyisakan masalah karena terjadinya pajak ganda untuk impor pipa yang merupakan salah satu komponen biaya terbesar untuk pemboran sumur eksplorasi.

Selain itu, dengan UU Migas, proses investasi migas menjadi lebih birokratis dan berbelit-belit, dari sebelumnya yang hanya satu atap, kini harus melewati paling tidak tiga atap. Investor yang berniat melakukan usaha di sektor hulu terlebih dulu harus berhubungan dengan Direktorat Jenderal Migas untuk mengikuti lelang blok yang ditawarkan. Bila sudah memenangkan lelang, para investor harus berhubungan dengan instansi lain bernama BP Migas untuk menandatangani kontrak kerja sama dan mengajukan rencana anggaran, serta dengan bea dan cukai untuk pengurusan alat-alat atau benda modal yang diperlukan untuk eksplorasi. Sebagai akibatnya, "liberalisasi" industri migas di

Indonesia lewat UU Migas bukannya menyederhanakan prosedur guna menambah minat investor, tetapi justru cenderung menambah mata rantai yang menyebabkan investor akan makin menjauh. Hal ini mengingat karakteristik perusahaan pertambangan Migas yang merupakan *high risk, high capital, high technology* dan *long yielding* maka dibutuhkan pengaturan yang jelas dan tegas.

Bila *Institutional building* dilakukan dengan baik kemudian adanya suatu kombinasi lintas sektoral baik, misal masalah kebijakan fiskal. Ini penting karena satu sektor berpikir jangka panjang sektor lain berpikir jangka pendek, misal

penerapan PPN pada kegiatan eksplorasi.

Pemikiran dari industri mengatakan PPN sebagai

Pajak Pertambahan Nilai, nilai itu akan bisa betul-

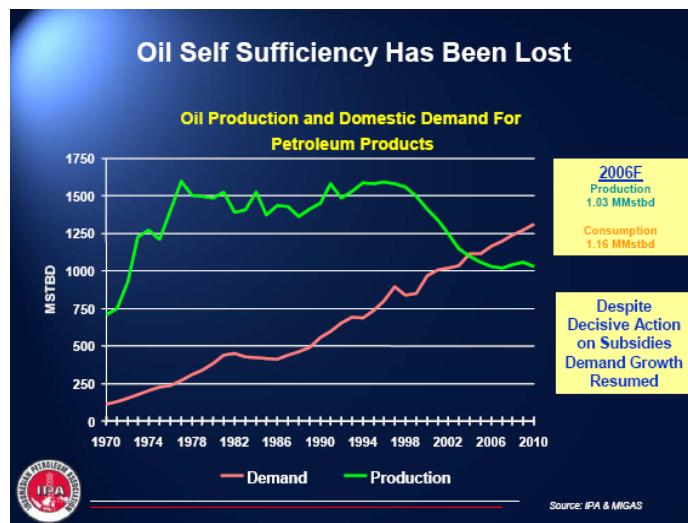
betul muncul bila eksplorasinya berhasil. Jadi

bila melakukan pengeboran

minyak dan belum berhasil tapi sudah dikenakan pajak maka akan berat sekali.

Sebaliknya bila berhasil PPN dapat diterapkan.

Penurunan produksi minyak saat ini juga merupakan buah dari sistem baru yang dikembangkan UU Migas di mana pengembangan lapangan-lapangan minyak dan gas untuk segera dapat berproduksi kini mengalami banyak penundaan karena proses perijinan yang lambat disertai peraturan pelelangan yang ketat. Sejak Maret 2004 status Indonesia yang sudah menjadi negara pengimpor minyak neto (*net oil importer*) karena jumlah minyak yang diimpor



untuk keperluan BBM dalam negeri sudah melampaui jumlah minyak yang bisa diekspor.

B. Perumusan Masalah

1. Faktor-faktor apakah yang menjadi latar belakang kebijakan liberalisasi Migas dengan ditetapkannya ketentuan UU No. 22 Tahun 2001?
2. Bagaimana proses implementasi dari kebijakan ini dan dampaknya pada perkembangan industri Migas Nasional?
3. Persepsi-persepsi apakah yang timbul mengenai keefektifan tujuan serta pencapaian kebijakan ini?

C. Keaslian Penelitian

Sepanjang pengetahuan penulis belum pernah ada penelitian seperti ini dilakukan sebagaimana tertuang dalam rumusan permasalahan diatas. Penelitian sebelumnya dilakukan hanya sebatas implikasi UU Migas kegiatan hulu Pertamina¹⁰ bukan dalam skala nasional.

D. Tujuan Penelitian

Mengacu pada pokok permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman mengenai:

- 1) Latar belakang berikut jiwa atau ruh atau suasana kebatinan perumusan RUU terutama melalui pembahasan pengujian judicial di Mahkamah Konstitusi serta kritik-kritik yang timbul dan tanggapan Pemerintah.
- 2) Pelaksanaan implementasi UU Migas oleh Pemerintah beserta ketentuan-ketentuan lain yang mendukungnya serta reaksi investor dan masyarakat

¹⁰ Priyatna, *Implikasi Undang-undang no.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Kegiatan Usaha Hulu PT Pertamina(Persero)*, Universitas Gajah Mada: Tesis, 2005.

yang timbul dan tindakan-tindakan Pemerintah selama periode lima tahun implementasinya.

- 3) Persepsi-persepsi yang timbul atas perubahan iklim investasi hulu migas dengan cara merangkum dan memahami persepsi-persepsi dan data-data pada periode setelah 5 tahun UU Migas ini ditetapkan.

E. Manfaat Penelitian

Mengingat Indonesia yang kaya dengan sumber daya alam namun secara ekonomi masih tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga yang tidak mempunyai kekayaan sumber daya sebanyak Indonesia, maka kajian terhadap kebijakan UU Migas setidaknya akan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Ilmiah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran melalui pengertian sebab dan akibat dari kebijakan migas yang berlaku serta mengetahui apakah bangsa Indonesia memilih kebijakan migas yang “benar” untuk mencapai tujuan yang “benar”.

2. Kegunaan Praktikal

Dengan diketahuinya sebab dan akibat dari suatu kebijakan akan memberikan pengetahuan ilmu hukum yang dapat diterapkan guna memecahkan suatu masalah yang timbul di masyarakat dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Masukan-masukan tersebut diatas diharapkan dapat memberikan pandangan pada aturan hukum dan manajemen sumber daya migas guna lebih dapat menarik investasi dan teknologi tinggi dalam upaya meningkatkan

produktifitas dan daya saing dalam kegiatan produksi dan eksplorasi minyak dan gas bumi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

Bab II

Tinjauan Pustaka

A. Pembangunan Ekonomi Indonesia

Menurut Kamelus (1997), Mulya Lubis (1978), dan Sunaryati (1988)¹¹ ada tiga kutub pemikiran atau paham yang dominan yang pada akhirnya memerlukan peranan kaidah-kaidah hukum dalam kegiatan ekonomi dan industri suatu bangsa. Paham kapitalisme dan liberalisme ditandai dengan aliran kebebasan berkontrak yang merupakan jaminan suksesnya pembangunan perekonomian suatu bangsa. Sedangkan paham sosialisme ditandai dengan kemutlakan penguasaan hak milik pada negara dan paham ekonomi campuran ditandai dengan paham kekeluargaan atau gotong royong sebagai wujud kombinasi antara kedua paham sebelumnya.

Dalam pembahasan pasal demi pasal Rancangan UUD 1945 pada Sidang Pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang diadakan pada tanggal 18 Agustus 1945 di Gedung Pejambon Jakarta, Soekarno selaku pimpinan sidang antara lain membacakan dan menginterpretasikan serta isi dan makna pasal 33 UUD 1945 sebagai berikut¹²:

¹¹ Dikutip oleh Pramono, 2006:1.

¹² Dikutip oleh Ibrahim, 2006:192 dari Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945, Tim: Penyunting Saifroedin Sabar dkk., diterbitkan Oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta 1992.

Ayat 1: *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Kolektivisme.*

Ayat 2: *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Sosialisme.*

Ibrahim menyimpulkan bahwa pendiri negara (*founding fathers*) dalam menyusun dan mempersiapkan UUD 1945 menghendaki sistem ekonomi sosialisme atas dasar kolektivisme. Aliran seperti ini juga disebut sistem atau paham ekonomi campuran (*mixed economy*). Didalam sistem ekonomi campuran dikenal ada tiga sektor ekonomi yang dapat dipakai sebagai sarana mencapai kemakmuran rakyat, yaitu sektor negara atau pemerintah (*state enterprises*), sektor swasta, dan sektor koperasi¹³.

Seperti yang terjadi pada proses penetapan serta dengan *Judicial Review* UU Migas, telah terjadi kontroversi tentang perdagangan bebas dikalangan para ahli. Sri Edi Swasono¹⁴ misalnya menilai sebagai berikut:

“Pasar bebas akan menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasar bebas dapat mengganjal citi-cita Proklamasi Kemerdekaan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pasar bebas hanya akan netral-netral saja terhadap anak negeri. Pasar bebas tidak mampu memihak kepada bekas kaum Irlander (kaum terjajah) yang jauh di bawah martabat kaum Eropa dan Timur Asing. Pasar bebas bukan didiskriminatif terhadap yang miskin yang tidak memiliki jaminan, tidak mampu memperoleh alokasi. Pasar bebas yang menutup hak demokrasi ekonomi rakyat yang miskin tanpa daya beli dan akan menjadi penonton belaka, berada di luar pagar-pagar transaksi ekonomi. Pasar bebas melahirkan swastanisasi yang memberikan cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan partikelir dan asing. Pasar bebas mencari keuntungan ekonomi, bukan manfaat ekonomi. Pasar bebas menggeser dan menggusur rakyat dan tanah serta usaha-usaha ekonominya. Pasar bebas memperkukuh ketimpangan struktural, lantas mendorong terbentuknya polarisasi sosial ekonomi, memperenggang persatuan nasional. Pasar bebas memelihara sistem ekonomi subordinasi yang eksploitatif dan diskriminatif terhadap yang lemah.

¹³ Pramono 2006:4.

¹⁴ Dikutip oleh Syahmin, 2005:73, Sri Edi Swasono, *Mewaspada Pasar Bebas*, dalam Majalah Karya Virajah, Seskoad, No. 89, 1995.

Kemudian, pasar bebas mengacau pikiran kita, melumpuhkan misi-misi mulia dan mendorong lidah kita bicara palsu, membabi buta anti subsidi, anti-proteksi demi efisiensi yang jarang memberi manfaat bagi si lemah...”

H.S. Dillon¹⁵ mengatakan bahwa proklamator sudah menguraikan dengan begitu gamblang untuk apa Indonesia merdeka yang di kenal sebagai Trisakti:

1. Berdaulat dalam bidang politik
2. Berdikari dalam bidang ekonomi
3. Berkepribadian dalam bidang kebudayaan

Mukadimah konstitusi mengamanatkan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi rakyat, jadi yang perlu dibangun adalah manusianya, bukan sektor ataupun daerah. Di jelaskan pula di Mukadimah mengenai “mencerdaskan kehidupan bangsa”, itu bukan mendidik orang per orang tapi kehidupan itu sendiri. Ini berarti bahwa sebelum ada kata *governance*, para pendiri bangsa sudah melihat pentingnya pengaturan kualitas kelembagaan yang mengelola hubungan antara sesama itu yang dikerjakan dengan lensa rakyat. Jadi semua kebijakan yang disusun, kelembagaan yang dibangun, dan teknologi yang dirakit maupun diambilalih, didorong oleh kebutuhan dan kemampuan rakyat.

Dengan demikian, diperlukan hukum yang berfungsi untuk menjaga terselenggaranya kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tujuan keadilan dimana diperlukan keseimbangan antara kepentingan umum (*public interest*), kepentingan masyarakat (*social interest*) dan kepentingan individu (*private interest*)¹⁶.

A.1. Penerapan Kebijakan IMF pada Krisis Moneter Indonesia

Pada Juli 1944, pemimpin-pemimpin dunia mempunyai keprihatinan yang sama dimana perang dunia kedua akan berakhir dan diperlukannya kegiatan

¹⁵ Wawancara oleh Pradjoto pada acara Impact, Qtv, 20 Desember 2006.

¹⁶ Syahmin AK 2006: 7

pemulihan. Dengan tujuan tersebut, menteri-menteri keuangan dari 44 negara berkumpul di kota Bretton Woods membicarakan perbaikan ekonomi pasca perang dunia terhadap 3 masalah pokok:

1. Rekonstruksi fisik infrastruktur, karena porak poranda setelah perang terutama sekolah, rumah sakit, infrastruktur publik, dsb;
2. Penataan sistem moneter, karena masing-masing negara cenderung untuk melakukan perang devaluasi supaya mata uangnya lemah untuk memperkuat ekspornya;
3. Penataan perdagangan internasional, karena sejak perdagangan masa lampau, negara-negara selalu mau menang sendiri dengan melakukan dumping, supaya ekspor kuat tapi impor nya sedikit.

Untuk tujuan tersebut diatas maka dibentuk 3 lembaga:

1. Bank Dunia yang disebut *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD atau *World Bank*) untuk menangani rekonstruksi fisik infrastruktur;
2. IMF (*International Monetary Fund*) untuk penataan sistem moneter;
3. ITO (*International Trade Organization*), tapi ini tidak terbentuk.

A.Tony Prasentiono¹⁷ mengatakan bahwa dalam menangani krisis ekonomi di Indonesia pada tahun 1997, IMF menerapkan terapi yang sifatnya generik dari pengalamannya menangani krisis di Amerika Latin pada pertengahan 1980an – 1990an. Amerika Latin mengalami krisis 2 kali pada tahun 1986 & 1994/95, dialami oleh negara-negara Mexico, Argentina, Brazil dan beberapa Negara Amerika Latin lainnya. Pada waktu itu dilakukan pertemuan di Washington antara

¹⁷ Wawancara oleh Pradjoto pada acara Impact , Qtv, 25 Desember 2006

IMF, Bank Dunia dan Ekonom Amerika yang merumuskan 3 pilar utama yang perlu dilakukan oleh Negara berkembang:

1. *Fiscal austerity* atau *fiscal discipline*. Artinya tidak melakukan defisit fiskal atau APBN yang berlebihan, kalau bisa mesti surplus. *Fiscal discipline* ini batasannya adalah maximal 2% terhadap PDB. Indonesia sekarang melakukan defisit fiskal 0.7% terhadap PDB, tetapi oleh Pemerintah dilonggarkan menjadi 1.3% atau 1.4% karena bila terlalu ketat, tidak ada pengeluaran pemerintah dan ekonomi menjadi macet.
2. *Market liberalization* atau liberalisasi pasar. Artinya diharuskan untuk melakukan liberalisasi pasar, misalnya mengikuti WTO, mengikuti pasar bebas dan berbagai kebijakan pasar bebas yang sifatnya deregulasi yang makin liberal.
3. *Privatization of state enterprises*. Jadi melakukan privatisasi dengan melakukan penjualan saham-saham BUMN.

Ketiga pilar tersebut diatas yang lalu diterapkan di Indonesia secara generalisasi tanpa syarat. Kebijakannya bagus tapi kebijakan sebagus apapun memerlukan pra-kondisi atau pra-syarat, karena didalam perekonomian selalu ada asumsi-asumsi, bila asumsi-asumsi tidak terpenuhi maka suatu kebijakan meskipun baik dan sukses di Amerika Latin tapi tidak cocok untuk kondisi Indonesia.

Camdessus, Frankel, dan Fukuyama¹⁸ berpendapat bahwa liberalisasi pasar muncul sebagai akibat dari dari pertimbangan rasional ekonomis dan bukan atas tujuan kepentingan politik dan sosial. Jadi pemikiran liberalisasi adalah bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pertumbuhan ekonomi

¹⁸ Rosser, *The Politics of Economic Liberalisation in Indonesia: State, Market and Power*, 2002:ix

masyarakat secara menyeluruh. Namun hasil penelitian Rosser mengenai liberalisasi di Indonesia sejak tahun 1980 menyimpulkan bahwa ternyata politik dan kekuatan sosial telah membentuk proses liberalisasi ekonomi serta pembentukan pasar yang liberal di Indonesia. Sebagai kenyataan, hingga terjadinya krisis ekonomi tahun 1997, proses deregulasi dan liberalisasi di Indonesia sebenarnya telah mengalami kemacetan sejak permulaan tahun 1990an¹⁹ karena memang proses deregulasi ekonomi di Indonesia sebenarnya tidak pernah mulus. Sejak permulaan proses ini telah menghadapi banyak tantangan, terutama dari kelompok-kelompok kepentingan yang akan kehilangan perlakuan istimewa dan perlindungan terhadap saingan. Proses deregulasi di Indonesia juga tidak digerakkan oleh suatu ideologi atau mashab pemikiran tertentu, tetapi lebih banyak telah didorong oleh keharusan. Karena itu setiap kali terdapat bahaya krisis ekonomi, seperti ketika harga minyak anjlok secara tajam pada tahun 1986, pemerintah melakukan langkah penyesuaian. Hal ini dimungkinkan karena dalam keadaan kritis dan krisis seperti itu Presiden Soeharto bersedia mendengarkan nasihat tim ekonominya dan mau mengambil langkah-langkah yang diperlukan.

Hartojo Wignjowijoto²⁰ menyatakan bahwa UU Migas tidak lepas dari kondisi politik karena migas merupakan lahan yang penuh dengan kelimpahan dana segar yang diperebutkan oleh berbagai kekuatan politik. Sebelumnya konsentrasi kekuatan berlangsung vertikal, maka dengan UU Migas ini membuat konsentrasi kekuatan di migas menjadi horisontal. Hal tersebut selaras dengan konsepsi Dye²¹ bahwa kebijakan negara adalah *whatever governments choose to do or not to do* - apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan atau tidak

¹⁹ Soesastro, Hadi, 2004:14.

²⁰ Kompas, *RUU Migas Jangan Jadi Sarana Bagi-bagi Rezeki*, 6 Mei 1999

²¹ Dye, *Understanding Public Policy*:1

dilakukan adalah isi kebijakan tersebut. Jadi jelas bahwa peranan lembaga-lembaga pemerintahan bukan saja melaksanakan kebijakan negara tapi juga berperan dalam merumuskan kebijakan tersebut. Peranan ganda tersebut memberikan gambaran betapa pentingnya peranan lembaga-lembaga pemerintahan dalam proses politik²².

A.2. Dampak Kebijakan IMF Pada Industri Migas

Michael Sumarijanto²³ UU Migas dibuat untuk merespons dampak global serta yang sangat menonjol adalah cadangan minyak kita menipis. Kemudian persaingan dunia begitu hebatnya dalam bidang eksplorasi dimana kita masih ada monopoli secara khusus dan dengan pemain tunggalnya Pertamina. Dengan dasar itulah maka sektor migas perlu diatur untuk menjaga ketahanan energi migas nasional.

Dalam penciptaan tadi, dipisahkan antara regulator dan pelakunya. Pemisahan ini melalui peraturan khusus melalui *institutional building* pemahaman secara mendalam tugas dari masing-masing terdefinisi secara jelas sehingga dengan paradigma baru bisa menghindari polemik atau debat publik yang membingungkan. *Institutional building* dengan pola kelembagaan dapat memberikan kejelasan tugas dan kewenangan masing-masing dengan tidak diinterpretasi secara berbeda-beda.

Tujuan industri migas adalah guna meningkatkan kegiatan eksplorasi dan eksplotasi yang membutuhkan suatu teknologi, resiko dan modal tinggi dimana investasi berjangka panjang. Untuk itu perundangan yang ada harus memberikan suatu kepastian-kepastian agar orang yang berinvestasi lebih

²² Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*:9

²³ Wawancara oleh Amir Karamoy, *Perundangan Migas & Energi di Masa Depan*, Parliament Watch, Qtv, 26 Desember 2006.

mantap sehingga resiko bisnis yang dapat diperhitungkan yang pada akhirnya menentukan posisi Indonesia dalam persaingan daya tarik investasi dengan negara lain.

Ketentuan suatu perundang-undangan menentukan bentuk tertentu terhadap kontrak kerjasama antar dua pihak atau lebih. Untuk industri Migas terjadi perubahan mendasar setelah disahkannya UU Migas karena Kuasa Pertambangan dialihkan dari Pertamina ke Pemerintah. Sehingga hubungan kontrak migas beralih dari *Business-to-Business* (B to B) menjadi *Business-to-Government* (B to G). Menurut Kurtubi²⁴ akan berdampak:

- Memperluas “jaminan” dari kontrak, dari hanya dijamin oleh Pertamina saja diperluas untuk dijaminan oleh seluruh asset Pemerintah bila terjadi masalah hukum dengan pihak investor (KKKS);
- Kekayaan alam migas milik Negara asset menjadi “mubazir” karena tidak dapat dimanfaatkan oleh rakyat sebab cadangan migas terbukti (*proven reserves*) menjadi tidak *Bankable* karena pemerintah tidak dimungkinkan untuk berbisnis langsung dan tidak mempunyai neraca. Bila *proven reserves* minyak 5 milyar barrel dengan bagian 60% negara pada harga minyak \$45/barrel maka asset ini bernilai sekitar Rp. 1.215 trilyun. Ini belum termasuk nilai cadangan gas. Padahal seluruh perusahaan dunia memasukkan nilai asset cadangan migasnya kedalam neraca perusahaan;
- Penjualan migas bagian negara yang berasal dari KKKS harus melewati Pihak Ketiga karena BPMigas bukan merupakan entitas bisnis. Kebijakan ini akan menciptakan inefisiensi industri perminyakan nasional yang akan merugikan negara.

²⁴ Kurtubi, *Tinjauan Kritis Kebijakan Migas Dalam Mendukung Stabilitas dan Pertumbuhan Ekonomi Nasional*.

- Konsep *unbundling (liberized system)* dimana kegiatan hilir berupa usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga diberlakukan pengaturan dengan prinsip usaha terpisah. Pengaturan ini membuat harga yang jual ke masyarakat naik 30% dibandingkan dengan *vertically integrated system*²⁵. Pada konsep *unbundling*, di setiap titik pada rantai proses kegiatan hilir akan timbul besaran (biaya + keuntungan + pajak) oleh setiap pelaku pasar, sedangkan pada *vertically integrated system* hanya akan ada sekali saja timbul besaran (biaya + keuntungan + pajak) oleh satu pelaku pasar yaitu Pertamina karena adanya efisiensi dari seluruh proses awal hingga akhir.

Konsep *unbundling* ini sangat berlawanan dengan strategi perusahaan raksasa minyak multinasional seperti BP, Shell, ExxonMobil, Chevron dan Total dimana mereka melakukan integrasi secara vertikal dari hulu hingga ke hilir pada beberapa tahun terakhir dengan melakukan merger.

B. UU Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) merupakan landasan bagi deregulasi sektor energi Indonesia. Restrukturisasi industri energi yang diarahkan oleh undang-undang tersebut bersifat cukup fundamental, bertujuan mengubah struktur industri energi yang semula terintegrasi vertikal (didominasi/dimonopoli oleh perusahaan milik negara) ke struktur yang terpecah-pecah (*unbundled*) dengan menumbuhkan kompetisi, membentuk badan pengatur, serta menata-ulang fungsi-fungsi pemerintahan, pengaturan dan pengusahaan untuk kedua jenis industri energi tersebut. Untuk industri minyak dan gas bumi telah dibentuk Badan Pelaksana

²⁵ Kurtubi, *The Impact of Oil Industry Liberalization on The Efficiency of Petroleum Fuels Supply for The Domestic Market In Indonesia*, 2003

Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMigas) serta Badan Pengatur Kegiatan Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPHMigas),

UU Migas terdiri dari 15 bab dan 67 pasal berpotensi mengubah banyak hal mengenai pengelolaan industri minyak dan gas bumi Indonesia. UU Migas dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang “mandiri, transparan, berdaya saing, berwawasan pelestarian lingkungan, serta mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional”. Selain pembagian yang lebih tegas antara fungsi-fungsi pemerintah, pengatur dan pelaku usaha serta pemecahan rantai usaha ke dalam beberapa kegiatan utama serta menumbuhkan kompetisi berusaha, UU Migas menekankan pada liberalisasi sektor hilir. Kegiatan hilir BBM (pengilangan, penyimpanan, ekspor-impor dan transportasi) yang didominasi oleh Pertamina dibuka untuk perusahaan swasta, termasuk asing. Sistem baru pengadaan BBM nasional diperkenalkan, akan melibatkan perusahaan lama dan baru, di bawah koordinasi BPHMigas. UU Migas juga menekankan prioritas pada pengembangan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Untuk mempertegas penataan sektor energi yang ingin dicapai, kedua UU tersebut mengamanatkan pembentukan sejumlah Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan setingkat Keputusan Presiden (Kepres) dan Keputusan Menteri (Kepmen). Amanat pembentukan beberapa PP, termasuk Badan baru disertai dengan target waktu pembentukannya.

Peraturan Pemerintah yang mesti disiapkan untuk melengkapi UU Migas meliputi PP tentang: (i) Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Migas (BPMigas), (ii) Kegiatan usaha hulu migas, (iii) Penetapan besarnya pungutan negara dan bonus dalam kegiatan usaha hulu migas serta tatacara penyetorannya, (iv)

Badan Pengatur Hilir Migas (BPHMigas), (v) Kegiatan usaha hilir migas, (vi) Besaran iuran dari Badan Usaha yang melakukan kegiatan penjualan BBM atau pengangkutan dan pendistribusian gas bumi melalui pipa, (vii) Keselamatan kerja pada pemurnian dan dan pengolahan migas, serta (viii) Keselamatan operasi pada kegiatan usaha migas.

PP No. 35/2004 tentang Kegiatan Hulu dan PP No. 36/2004 tentang Kegiatan Hilir, yang merupakan PP yang sangat penting karena menyangkut pengaturan kegiatan utama di bidang minyak dan gas bumi, baru saja diterbitkan atau setelah 3 tahun UU 22/2001 diundangkan. PP No. 11/1997 tentang Keselamatan Kerja Pada Pemurnian dan Pengolahan Minyak dan Gas Bumi yang telah disiapkan sebelumnya dapat ditambahkan sebagai PP yang melengkapi UU Migas.

B.1. Kontrak Kerja Sama Migas

Kontrak Kerja Sama adalah kontrak bagi hasil dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi antara Pemerintah dan Kontraktor. Rochmat²⁶ mengungkapkan sejarah pengaturan kontrak pada sektor Migas yang terbagi dalam tiga era:

1. Kontrak Konsesi

Sebelum tahun 1960 eksplorasi dan eksplotasi pertambangan, termasuk minyak dan gas bumi, diatur dengan menggunakan UU Pertambangan tahun 1899. Pada UU ini, eksplorasi minyak berdasarkan pemberian hak kepemilikan atas Migas oleh pemerintah kolonial kepada perusahaan asing untuk mendapatkan pajak dan royalty. Dalam kontrak ini perusahaan asing memiliki kekuasaan penuh atas seluruh mineral yang diperoleh. Shell dari Belanda dan Stanvac dan Caltex dari Amerika masuk kedalam kontrak ini.

²⁶ Dikutip oleh Sihotang:19.

2. Kontrak Kerja,

Setelah dikeluarkannya UU No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, pemerintah membuat persetujuan dengan ketiga perusahaan asing (Stanvac, Caltex dan Shell) untuk mendapatkan 60% keuntungan. Prinsip kontrak kerja ini adalah bahwa sumberdaya alam tetap dimiliki negara hingga pada titik penjualan, kontrak ini juga mewajibkan perusahaan asing untuk mengembalikan konsesi kepada Pemerintah.

3. Kontrak Bagi Hasil

Konsep kontrak bagi hasil dibuat oleh Ibnu Sutowo yang mengacu kepada konsep hukum adat pertanian Indonesia dengan cara bagi hasil antara petani dan pemilik tanah²⁷ dengan cara *maro* (pertanian belah pinang). Ini adalah suatu perjanjian dimana sipemilik tanah mengizinkan orang lain mengerjakan, menanami dan memetik hasil tanahnya dengan tujuan membagi hasilnya menurut perbandingan yang telah ditentukan sebelumnya²⁸. Kontrak bagi hasil mengalami 4 generasi:

i. Generasi 1 (1966 – 1976)

Kontrak pada generasi ini dianggap tidak sesuai dengan UU No. 44 Prp. Tahun 1960 namun kemudian di perbaiki dengan dikeluarkannya UU 8 Tahun 1971. Pada prinsipnya bagian antara pemerintah dan kontraktor adalah 65/35 dengan *maximum cost recovery* (pengembalian biaya) 40% dari hasil.

ii. Generasi 2 (1977 – 1987)

²⁷ Machmud:43

²⁸ Van Dijk diterjemahkan oleh A. Soehadi, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Bandung: Sumur Bandung, 1960:58

Bagian antara pemerintah dan kontraktor adalah 85/15 untuk minyak dan 70/30 untuk gas tanpa adanya batasan *maximum cost recovery*, jadi pengembalian biaya bisa diambil dari 100% hasil.

iii. Generasi 3 (1988 – 1999)

Pemerintah memberikan insentif untuk meningkatkan eksplorasi minyak untuk daerah *frontier* bagian Pemerintah dikurangi menjadi 75% untuk minyak dan 60% untuk gas. Selain itu pada generasi ini ada perubahan perhitungan perpajakan.

iv. Generasi 4 (UU 22 Tahun 2001)

Pada November 2001 DPR mengesahkan UU ini dan menggantikan UU No. 44 Prp. Tahun 1960 dan UU 8 Tahun 1971 meskipun banyak kritik yang dilontarkan. Tujuan dari UU ini adalah meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi dengan menghilangkan monopoli selama 30 tahun oleh Pertamina dengan konsep memisahkan peran pemain dan wasit.

B.2. Hubungan Fungsi Pemerintah Dan Non-Pemerintah

UU Migas mencerminkan amanat konstitusi Pasal 33 UUD 1945 ada 2 hal yang perlu dicermati²⁹:

1. Aspek sumberdaya alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi sepanjang Migas yang berasal dari bumi Indonesia maka terkena pasal ini.
2. Yang menguasai hajat hidup orang banyak, artinya bila Migas sudah diolah dan digunakan orang banyak maka dia terkena pasal “yang menguasai hidup orang banyak”. Jadi bila ada minyak impor kemudian

²⁹ Luluk Sumiarso, wawancara oleh Amir Karamoy, *Investasi Migas di Masa Depan*, Parliament Watch, SWARA, 11 Januari 2007

diolah maka akan terkena ketentuan ini, tapi tidak terkena dengan ketentuan “sebagai yang terkandung didalamnya”.

UU Migas menyatakan bahwa Pemerintah adalah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan³⁰ dimana terdapat tiga instansi yang berhubungan seperti yang terlihat pada Gambar 44³¹ yaitu:

1. **Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral** (Departemen ESDM), yang bertanggung jawab atas kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berada pada departemen yang bidang tugas dan kewenangannya meliputi kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dan departemen lain yang terkait.

Selaku pemegang Kuasa Pertambangan Pemerintah, Departemen ESDM melakukan penawaran Wilayah Kerja³² dengan pola:

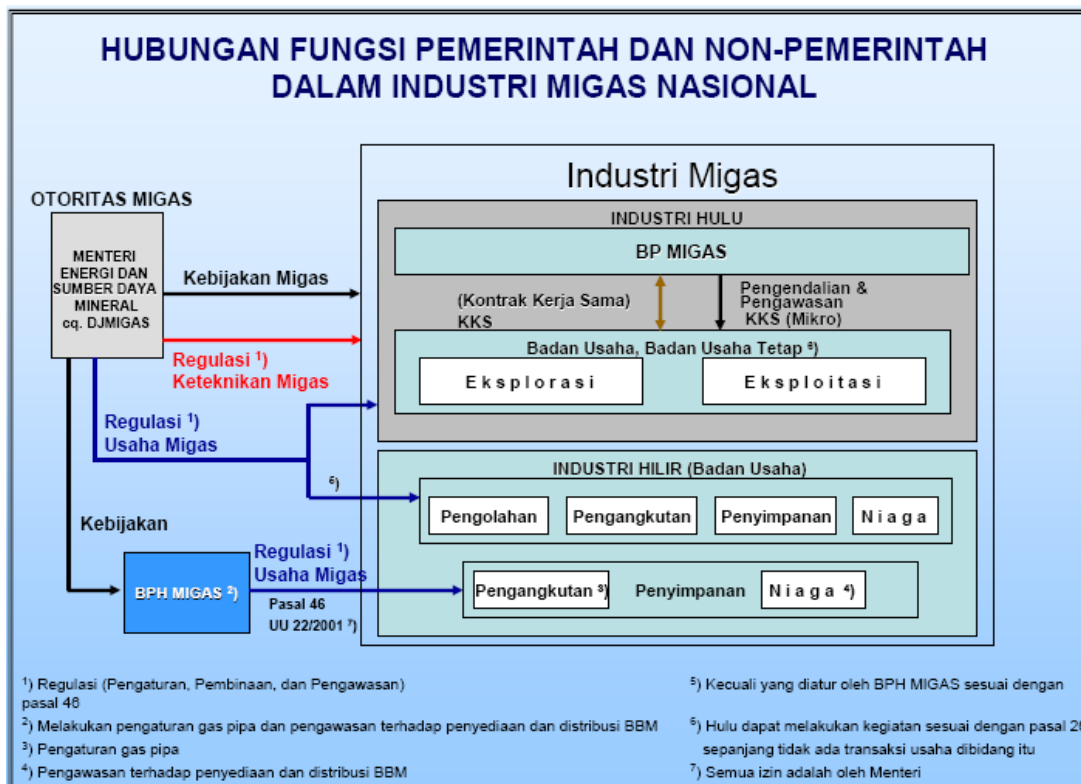
- i. Lelang terbuka. Wilayah kerja yang ditawarkan bersama data-data yang ada untuk dilelangkan secara terbuka.

³⁰ Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi

³¹ Menteri ESDM, *Deregulasi Jaringan Infrastruktur Migas Dan Kelistrikan*, Workshop “Regulatory Reform and Potential Private Investment in Infrastructure Industry”, Jakarta: 15 Desember 2004

³² Wilayah Kerja adalah daerah tertentu di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi.

- ii. Penawaran langsung atau *direct offer*. Para calon investor dapat mengajukan penawaran langsung kepada pemerintah (bukan pununjukan langsung). Bila tidak ada Badan Usaha lain yang menawar dalam 15 hari atau setidaknya 25% yang berhimpitan dengan wilayah kerjanya, maka yang mengajukan tadi diberi hak *first right*



Gambar 4

refusal untuk melakukan *joint study* untuk melengkapi data. Namun wilayah kerja tersebut tetap akan di lelang secara terbuka dengan data dari hasil *joint study*. Bila ada penawar lain yang memberikan *commitment* yang lebih baik, maka Badan Usaha yang mempunyai hak *first right refusal* tadi diberi hak untuk menyamai tawaran tersebut.

Setelah memenangkan lelang atas wilayah kerja, Badan Usaha tersebut harus menandatangani Kontrak Kerja Sama dengan BPMigas yang mewakili pemerintah.

2. **Badan Pelaksana**, yaitu suatu badan yang dibentuk Pemerintah untuk melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu³³ di bidang Minyak dan Gas Bumi ("BPMigas"). BPMigas bertugas mengawasi atas pelaksanaan kegiatan usaha hulu berdasarkan Kontrak Kerja Sama yang sekurang-kurangnya memuat persyaratan:

- a. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana;
- c. modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

BPMigas adalah Badan Hukum Milik Negara (bukan instansi Pemerintah) yang diberikan mandat oleh konstitusi untuk (i) menandatangani Kontrak Kerja Sama dan (ii) mengawasi pelaksanaan Kontrak Kerja Sama dan dengan tugas tambahan untuk menunjuk penjual Migas bagian Negara, dalam hal ini Pertamina telah ditunjuk BPMigas sebagai penjual mewakili Pemerintah.

Komisi VII DPR³⁴ menilai kinerja BPMigas tidak memadai dikarenakan lemahnya kepemimpinan dalam Badan ini. Kesimpulan ini diambil dari hasil rapat kelompok fraksi dan rapat dengar pendapat dengan BP Migas sebagai akibat dari turunnya produksi dan naiknya biaya. Atas dasar alasan yang

³³ Dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana.

³⁴ Media Indonesia 22 January 2007

sama Luluk Sumiarso³⁵ selaku Dirjen Migas mengatakan bahwa Pemerintah akan membentuk suatu Badan untuk melakukan pengawasan pada BPMigas. Badan ini akan terdiri dari birokrat dan akademisi yang merupakan Dewan Komisaris tapi dengan pertanggung jawaban terbatas.

3. **Badan Pengatur**, yaitu suatu badan yang dibentuk Pemerintah untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada kegiatan usaha hilir ("BPHMigas"). BPHMigas bertugas mengawasi atas pelaksanaan Kegiatan Usaha Hilir berdasarkan Izin Usaha.

Selain itu yang tercantum dalam UU Migas adalah usaha kegiatan migas, yaitu usaha hulu dan hilir harus diimbangi oleh usaha penunjangnya yang mencakup usaha jasa penunjang dan juga fabrikasi. Misalnya, perusahaan konstruksi, perusahaan pemboran, perusahaan jasa survey, jasa geologi & geophysics, dsb. Semua ini harus diatur dalam konstalasi industri migas. Jadi sebutan Industri Migas termasuk usaha inti dan penunjangnya.

B.3. Penerapan *Good Governance*

Puguh Sugiharto³⁶ mendefinisikan bahwa *governance* atau tata kelola adalah proses untuk membuat keputusan dan proses apakah keputusan tersebut akan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. *Governance* adalah sesuatu yang lahir sesuai dengan peradaban manusia sejak jaman jahiliyah sehingga manusia makin lama makin beradab. Unsur-unsur *governance* pada industri Migas terdiri dari³⁷ :

³⁵ Koran Tempo 18 January 2007

³⁶ Wawancara oleh Amir Karamoy, *Pelaksanaan Good Corporate Governance pada Perusahaan Migas*, Parliament Watch, Qtv, 8 Januari 2007

³⁷ Luluk Sumiarso, *Penerapan Good Governance dalam Implementasi UU no. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi*, Seminar Prospek Pertumbuhan Industri Migas Pasca PP Hulu dan PP Hilir, Forum Wartawan ESDM, 8 November 2004.

1. Public governance

Mengacu kepada UUD 45 pasal 5 ayat (1) & pasal 20 ayat (1) yang diturunkan menjadi UU nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN dan juga UU nomor 17 tahun 2003 mengenai Keuangan Negara.

Unsur-unsurnya adalah Pemerintah atau publik adalah DESDM, BPMigas dan BPHMigas

2. Corporate Governance

Mengacu UUD 1945 dan dielaborasi dengan UU nomor 1 tahun 1995 mengenai Perseroan Terbatas dan UU nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN kemudian ada aturan pelaksanaan antara lain KepMen BUMN nomor 117 tahun 2002 tentang penerapan *Good Corporate Governance* pada BUMN disitu juga ada pengaturan yang lain pengangkatan anggota direksi, komisaris anak perusahaan dari BUMN. Juga ada KepMen BUMN nomor 59 tahun 2004 tentang Kontrak Management Anggota Direksi.

Unsur-unsur terkait adalah korporasi atau perusahaan usaha hulu & hilir Migas (PT Pertamina & PT PGN) dan Usaha Penunjang Migas

3. Civil Society Governance

Merupakan partisipasi publik baik dalam proses kebijakan maupun di proses pengundangan maupun di aspek lingkungan dan sosial.

Unsurnya terdiri dari masyarakat Migas yaitu: *Indonesian Petroleum Association* (IPA), Ikatan Ahli Teknik Perminyakan Indonesia (IATMI), Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI), dll.

Dapat diberikan contoh *governance*, misalnya, pemerintah akan menaikkan BBM dimana pemerintah mempunyai proses untuk membuat

keputusan yaitu dengan mengumpulkan data, penyaluran dan kebutuhan pasar, kesanggupan pemerintah untuk subsidi. Kemudian dibuat proses keputusan selanjutnya keputusan itu diajukan oleh Pemerintah kepada DPR yang diamanatkan UU, sehingga keputusan itu dilaksanakan atau tidak. Proses keseluruhan ini disebut *governance*, bila prosesnya bagus, governancenya bagus dan cara diskusinya bagus maka nanti bila diterapkan hasilnya akan bagus. Jadi bila Pemerintah sudah mendapat persetujuan dari DPR, dilaksanakan, diberi mandat, dieksekusi. Bila hasilnya banyak keluhan-keluhan dari masyarakat maka DPR dan pemerintah secara bersama menjelaskan mengapa kebijakan ini harus dilakukan, apa baiknya atau buruknya serta risikonya bila tidak dilakukan pada kehidupan bangsa.

Dirjen Migas Luluk Sumiarso mengakui operasional industri migas menghadapi berbagai kendala non teknis, seperti pembebasan tanah di wilayah kehutanan untuk kegiatan eksplorasi. Selain itu juga seringkali ditemukan ketidaksesuaian antara ketentuan, peraturan dan kebijakan fiskal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan sektor migas. Untuk menghindari potensi kerugian yang semakin hari semakin besar, Pemerintah hingga kini terus berupaya mencari jalan keluarnya. Upaya terakhir adalah pembentukan tim khusus yang langsung berada dibawah Menko Perekonomian dengan ditetapkannya ketentuan nomor KEP-57/M.EKON/08/2006 tentang Tim Koordinasi, Harmonisasi, Sinkronisasi Regulasi dan Kebijakan Fiskal dan Regulasi lainnya yang Berhubungan dengan Sektor Minyak, Gas Bumi Dan Pertambangan Umum.

John S. Karamoy³⁸ mengatakan bahwa kelebihan dari KKS adalah ujud dari keinginan pemerintah sejak pertama kali agar perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang Migas bisa dikoordinasikan³⁹. Fungsi Koordinasi dan intermediasi pemerintah itu yang seharusnya didorong sehingga sehingga membuat perusahaan-perusahaan minyak bisa berinteraksi satu sama lain sehingga tidak ada duplikasi dan dengan demikian akan menurunkan biaya operasi secara makro.

Moeljono⁴⁰ berpendapat berdasarkan pengalaman professional sebagai Direktur Utama BRI dan pengalaman akademis bahwa ada sesuatu yang lebih dalam dari *Good Corporate Governance* (GCG). Pertama, organisasi hidup untuk mengkreasikan nilai bagi lingkungannya. Jika organisasi tidak mampu lagi memberikan nilai tersebut, dia akan hilang atau mati, atau pindah dan berganti menjadi organisasi lain. Kedua, untuk dapat mengkreasikan nilai, organisasi perlu dimanajemeni. Artinya organisasi perlu manajemen untuk membuatnya mampu mengkreasikan nilai dengan efisien. Perkembangan terbaru membuktikan bahwa manajemen tidak cukup hanya memastikan bahwa manajemen berjalan dengan efisien. Diperlukan instrumen baru, *Good Corporate Governance*. Jadi, yang ketiga, diperlukan GCG untuk “memastikan” bahwa manajemen berjalan baik. Namun, organisasi terdiri dari manusia-manusia atau individu-individu. GCG berjalan jika individu-individu secara internal mempunyai *value* atau sistem nilai yang mendorong mereka untuk menerima, mendukung, dan melaksanakan GCG. Sistem nilai yang ada pada individu, tumbuh di dalam perusahaan, dan digunakan sebagai sistem perekat ini

³⁸ Wawancara oleh Taufik Darusman, *Pasca Semburan Liar di Porong: Dampak & Harapan*, Parliament Watch, SWARA 26 Desember 2006

³⁹ Fungsi semacam BPMigas pertama kali dinamakan Badan Koordinasi Kontraktor Asing (BKKA)

⁴⁰ Moeljono, 2006:7

disebut sebagai *corporate culture*. Jadi *good corporate culture* (GCC) merupakan inti dari organisasi perusahaan, atau dapat pula dikatakan sebagai roh atau jiwa dari suatu lembaga. Lebih fokus lagi GCC merupakan inti dari GCG.

Pandangan Van Peursen (1976)⁴¹, budaya adalah sebuah strategi untuk bertahan hidup, menyesuaikan diri, bahkan memenangkan persaingan. Katanya, “setiap kebudayaan dapat dipandang sebagai suatu rencana tertentu, suatu *policy* atau kebijakan tertentu. Ciri khas kebudayaan terdapat dalam kemampuan manusia untuk mengajar dirinya sendiri. Kebudayaan merupakan sekolah dimana manusia bisa belajar”.

Widjajono Partowidagdo⁴² mengatakan bahwa bangsa Indonesia perlu ada patriotisme dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan amanat konstitusi. Restorasi Meiji adalah restorasi kebudayaan dan pendidikan. Adil dan makmur itu kurang perlu ditambah cerdas jadi bisa kompetitif, sehingga dengan akan mempunyai semangat kompetisi agar dapat dihargai bangsa lain. Cerdas di negara maju itu merata di Indonesia sedikit. Orang cerdas akan inovatif bila krisis timbul, sebab mereka akan berpikir, tapi kalau orang tidak cerdas karena tidak bisa berpikir maka dia marah. Dalam dunia minyak memang kita sudah pengalaman, namun bila kita mempunyai bangsa yang cerdas mereka bisa mengoreksi kesalahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif guna mendukung proses demokrasi.

Dengan demikian, *good corporate culture* adalah fungsi dari nilai yang diawali dengan nilai kepemimpinan yang memberikan teladan yang baik di dalam suatu organisasi yang dibangun untuk kekompakan suatu sistem yang terpadu, bergerak dalam nilai lingkungan yang dinamis, dijalankan oleh individu-individu

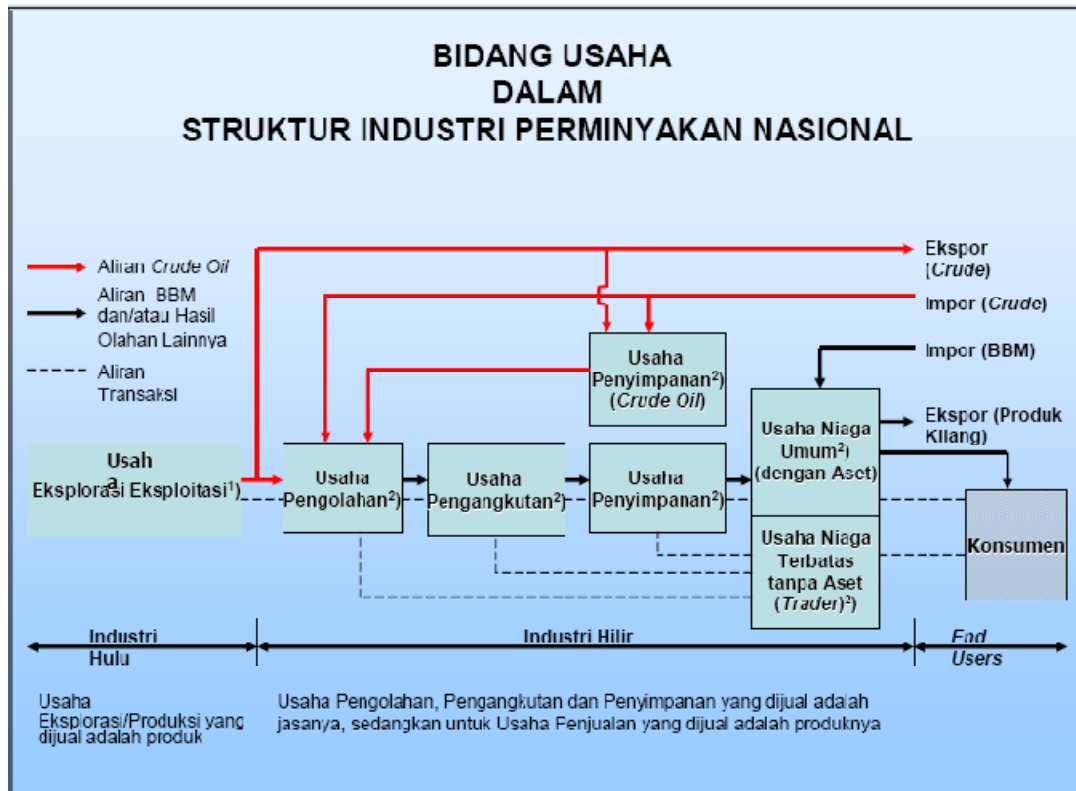
⁴¹ Dikutip oleh Moeljono, 2006:75

⁴² Wawancara pada acara Indonesia Incorporated 2020, *Langkah-langkah Mendukung Peningkatan Produksi Minyak*, SWARA, 22 Januari 2007

yang mempunyai nilai-nilai luhur dan bermoral tinggi, dianut dalam suatu nilai kehidupan sosial kemasyarakatan yang berkembang.

C. Penyediaan dan Penyaluran BBM Nasional

Hanung Budya⁴³ selaku Deputy Direktur Pemasaran & Distribusi Pertamina,



Gambar 5

menjelaskan tahap yang paling awal adalah eksplorasi dan produksi untuk mendapatkan minyak dari dalam bumi, kemudian diangkut dan dikumpulkan di stasiun pengumpul sebelum dibawa ke kilang melalui pipa atau tanker untuk diproses pengilangan secara *primary* dan *secondary* maupun *tertiary*. Setelah itu barulah keluar produk kilang yang salah satunya adalah BBM. Setelah dikumpulkan di tempat penimbunan di kilang kemudian dibawa ke depot atau instalasi BBM bisa melalui pipa atau tanker. Dari depot tersebut, untuk yang

⁴³ Wawancara oleh Tito Loho, *Tantangan Penyediaan BBM Indonesia Kedepan*, Indonesia Business Today, Qtv, 19 Desember 2006

area terpencil, masih lagi diangkut dengan tanker kecil. Dari sana baru disalurkan kepada konsumen yang pada umumnya menggunakan mobil tangki ke SPBU (Stasiun Pengisian Bahan bakar untuk Umum), setelah itu barulah konsumen membeli ke SPBU atau mobil tangki ke pangkalan-pangkalan minyak tanah untuk minyak tanah. Gambar 5 menunjukkan keseluruhan struktur industri perminyakan.

Pertamina saat ini memiliki 7 buah kilang, 117 depot besar dan kecil baik sifatnya *sea pad* maupun *inland* depot, +/- 3.300 SPBU; untuk minyak tanah hampir 5.000 agen minyak tanah dan pangkalan lebih dari 60.000. Pertamina mengoperasikan 160 tanker besar dan kecil dimana sekitar 30% armada milik Pertamina sisanya charter atau sewa. Pegawai yang menangani seluruh proses distribusi dan pengadaan tersebut sekitar 22.000 personel diluar operator SPBU maupun *outsourcing*. Seluruh fasilitas dan personel tersebut beroperasi untuk memenuhi kebutuhan BBM nasional yang kurang lebih 1 juta barrel per hari atau kurang lebih 180.000 kilo liter per hari dan harus datang tepat waktu, tepat tempat dan tepat mutu. Selain itu sebaran penduduk Indonesia tidak merata sekitar 60%-70% di Jawa dan lainnya tersebar di pulau lainnya yang merupakan konsumen atau warga negara yang harus dilayani sama baiknya baik yang dikota maupun yang dipedalaman. Ini menunjukkan bahwa kegiatan hilir yang terpadu merupakan sebuah manajemen yang luar biasa kompleks guna dapat melaksanakan pendistribusian BBM PSO (*Public Service Obligation*) yaitu BBM bersubsidi ke masyarakat. Hingga saat ini belum ada perusahaan minyak yang dapat menaksakan BBM PSO, untuk itu Pemerintah masih menunjuk Pertamina untuk melakukannya dengan mendapatkan kompensasi dari Pemerintah dimana pendistribusiannya diawasi oleh BPHMigas.

Dengan adanya konsep liberalisasi pada UU Migas, integrasi kegiatan hilir berupa usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga akan digunakan prinsip usaha terpisah (*unbundling*) dimana ini dapat dilaksanakan oleh perusahaan berdasarkan izin usaha yang dikeluarkan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen baik dalam segi harga maupun kualitas.

C.1. Penyaluran BBM Bersubsidi

Hal yang menjadi masalah adalah dalam pendistribusian BBM bersubsidi adalah sering adanya kekosongan minyak tanah, masalah ini terjadi karena (i) ketidakseimbangan pasokan dan kebutuhan (*supply* dan *demand*) dan (ii) disparitas harga.

Pertama, mengenai masalah pasokan dan kebutuhan, minyak tanah PSO pasokannya ditentukan dengan kuota yang ditetapkan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Kemudian di sisi penyalurannya belum ada sistem pengendalian yang memadai yaitu yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dimana minyak tanah yang bersubsidi hanya diperuntukan bagi kebutuhan rumah tangga dan industri kecil. Industri kecil ini dapat di kendalikan dan alokasikan karena alamat, jumlah kebutuhan dan mesin-mesin yang digunakan bisa disurvei. Secara teoritis kuota yang diberikan cukup karena ada angka yang dikeluarkan Bapenas dimana kebutuhan minyak tanah adalah 3,75 liter per jiwa per bulan berdasarkan pada kebutuhan per jiwa 5-6 tahun yang lalu. Namun, misalnya, Jakarta sudah disalurkan 10,8 liter/jiwa/bulan tapi masih saja terjadi kelangkaan, disalah satu wilayah Jakarta rasionya sudah 14 liter/jiwa/bulan tapi masih langka. Hal ini karena adanya unsur diluar rumah tangga dan industri kecil lain yang sulit dikontrol, seperti penggunaan oleh pedagang kaki lima, warung-warung,

gorengan, petani untuk pompa-pompa irigasi, nelayan untuk menjalankan kapal, dsb.

Kedua, adanya perbedaan harga antara minyak tanah yang bersubsidi dan minyak tanah dengan harga keekonomian. Harga minyak tanah bersubsidi yang keluar dari depot Pertamina adalah sekitar Rp. 2.000/liter tapi kemudian harga jual di pangkalan yang ditetapkan oleh Pemda masing-masing kisarannya antara Rp.2.300 – Rp. 2.500/liter dan pada titik dorong yang diantarkan sampai depan rumah bisa lebih mahal lagi. Harga minyak tanah keekonomian, saat ini adalah sekitar Rp. 5.200/liter, jadi selisihnya adalah sekitar Rp. 3.000/liter. Hal ini menyebabkan pengguna minyak tanah sektor industri yang tidak bertanggung jawab akan memanfaatkan peluang tersebut. Namun penggunaan ini sulit dibuktikan karena mereka melakukannya secara diam-diam. Inilah masalahnya, sisi pasokannya dikendalikan, sisa kebutuhannya belum bisa dikendalikan.

Dengan adanya liberalisasi pasar, negara luar melihat potensi pasar Indonesia sangat besar dengan 240 juta jiwa yang masih berada pada perekonomian yang rendah dimana pertumbuhan yang tinggi yang menjadikan kebutuhan BBM akan naik terus. Jadi ini para kapitalis melihat kesempatan besar ini dan tentu akan mengambil bagian. Pasar terbuka ini baik bagi konsumen karena adanya pilihan-pilihan sehingga para penyedia BBM akan berlomba untuk meningkatkan kualitas layanan dan produknya. Namun perlu diingat adalah Pertamina sudah diberi tugas selama 40 tahun oleh Pemerintah untuk mengamankan pasokan BBM dalam negeri dengan biaya berapa saja (*at any cost*). Untuk itu Pertamina telah membangun berbagai prasarana bahkan “tidak diijinkan” mengumpulkan keuntungan yang cukup dan hanya menerima kompensasi (*fee*) yang sangat kecil, sehingga selama kurun waktu tersebut

prasarana, sistem, ataupun kesiapan Pertamina untuk bersaing memang tidak disiapkan. Kemudian dengan serta merta pasar dibuka secara cepat dalam 3 tahun terakhir, untuk itu diperlukan suatu perlakuan yang adil dalam arti bila pemain lain ingin masuk tentunya harus pada *playing field* yang sama. Misalnya, Pertamina tidak hanya menjual BBM di Jakarta saja, tapi menjual di seluruh Indonesia termasuk di pedalaman, tentunya menjual BBM di lokasi pedalaman disubsidi oleh profit atau margin yang diperoleh dari pulau Jawa atau Jakarta. Sehingga seharusnya bagi pemain baru yang masuk harus juga diminta untuk melayani wilayah-wilayah terpencil. Sekarang mereka beroperasi di kota-kota besar dan hanya berpikir untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin dengan investasi minimal. Mereka juga seharusnya diwajibkan untuk membangun prasarana, depot penimbunan, dermaga, dan pipa yang sudah dikeluarkan Pertamina dalam 40 tahun terakhir dan bisa dikatakan dalam 15 tahun terakhir Pertamina tidak membangun prasarana penyaluran dan distribusi yang cukup termasuk juga tidak mempunyai kesempatan untuk membangun kilang karena memang terbatasnya finansial.

C.2. Konversi BBM

Pertamina sangat mendukung dengan konservasi energi terutama dalam kaitannya dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati. Tujuannya adalah menciptakan iklim yang lebih baik terhadap pengembangan dan penggunaan energi alternatif serta untuk mengurangi ketergantungan impor BBM. Tujuan lain adalah untuk menciptakan lapangan kerja bagi para petani untuk menanam tanaman yang menghasilkan bahan bakar nabati (*biofuel*) dan ethanol seperti jarak, kelapa sawit, tebu, jagung, kapuk, dsb.

Pertamina telah menjadi pionir dengan menggulirkan dan memasarkan *biofuel* dengan merek BioSolar dan BioPremium. BioSolar merupakan campuran 95% Solar dan 5% FAME (*Fatty Acyd Methyl Ester*) dan BioPremium merupakan campuran 95% Premium dan 5% Ethanol. BioSolar diluncurkan pada tanggal 20 Mei 2006 di empat SPBU di Jakarta dan sampai minggu kedua Nopember 2006 sudah dijual di 197 SPBU di Jakarta dan sekitarnya. Sedangkan untuk Surabaya diluncurkan pada tanggal 12 Agustus 2006 di 5 SPBU bersamaan dengan softlauching BioPremium di 1 SPBU Malang karena BioPremium yang membutuhkan Ethanol murni (*unhydrous*) yang saat ini hanya terdapat di Malang.

Potensi besar ini akan dikembangkan terus karena konsumsi solar di Indonesia untuk transportasi sekitar 11 juta kilo liter/tahun, industri sekitar 15 juta kilo liter/tahun dan total menjadi 26 juta kilo liter/tahun, bila volume ini bisa dirubah semua menjadi BioSolar maka ada penghematan solar konvensional sebesar 10% atau 2,6 juta kilo liter/tahun. Untuk Premium konsumsinya adalah 17 juta kilo liter/tahun bila 10% bisa dimasukkan sebagai komponen ethanol maka penghematan 1,7 juta kilo liter/tahun. Hal ini akan mempunyai *multiplier effect* karena tercipta peluang untuk membangun pabrik ethanol, pabrik FAME (*Fatty Acyd Methyl Ester*) kemudian membuka industri perkebunan energi dan terciptalah lapangan kerja.

Perkembangan BioSolar sangat pesat karena animo masyarakat sangat baik serta kesadaran yang tinggi akan lingkungan yang lebih baik dan adanya beberapa pemasok yang sudah memproduksi FAME. Perkembangan yang pesat tersebut tak urung tetap menghadapi beberapa kendala, diantaranya harga. Saat awal diluncurkannya *biofuel*, harga FAME masih cukup bersaing dengan harga

BBM fosil, namun sejalan dengan turunnya harga minyak dunia dan BBM fosil menyebabkan harga FAME hampir 125% harga solar di Singapore sehingga harga *biofuel* tidak kompetitif. Agar terus dapat mendukung kebijakan energi nasional, Pertamina sebagai pionir, menunggu kebijakan harga dari pemerintah guna pengembangan lebih lanjut. Diindikasikan bahwa pada tahun 2006 Pertamina mengalami kerugian sekitar Rp. 180-200 miliar dari penjualan BioSolar karena perlu memberikan subsidi sebesar Rp. 40 per liter.

Disamping berpartisipasi dalam pengembangan energi terbarukan, Pertamina juga telah melakukan substitusi minyak tanah dengan LPG (*Liquefied Petroleum Gas*). Hal ini mengingat kebutuhan minyak tanah sekitar 10-11 juta kilo liter/tahun dengan subsidi sekitar Rp. 3.000/liter yang senilai Rp.30 triliun. LPG saat ini dijual dengan Rp. 4.250/kg, harga pasar Rp. 6.000/kg maka subsidinya dengan fluktuasi harga berkisar Rp. 2.000/kg sedangkan ekuivalen energinya adalah 1 liter minyak tanah = 0.57 kg LPG. Jadi bila dihitung berdasarkan energi yang sama, maka menggunakan LPG jauh lebih murah, yang berarti subsidinya akan jauh lebih rendah. Substitusi minyak tanah menjadi LPG telah di uji coba Agustus 2006 dan Desember 2006 di Jakarta, pada tahun 2007 Pertamina menargetkan bisa mengkonversi 1 juta kilo liter minyak tanah menjadi 570 ribu ton LPG. Disamping LPG rumah tangga yang sudah beredar dalam kemasan tabung 12 kg, program substitusi ini menggunakan tabung 3 kg. Ini merupakan suatu langkah strategis untuk bisa menghemat penggunaan BBM, mengurangi subsidi dan memanfaatkan potensi gas alam Indonesia yang sangat berlimpah.

D. Kebijakan Energi Nasional (KEN)

Sumberdaya energi adalah sebagian sumber daya alam antara lain berupa minyak dan gas bumi, batubara, air, panas bumi, gambut, biomasa dan sebagainya, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat dimanfaatkan sebagai energi. Pada hakekatnya ketiga sumberdaya alam yang disebut terdahulu tersebut adalah sumberdaya fosil yang tak terbarukan dan sangat berharga bagi pembangunan nasional. Seluruh sumberdaya alam tersebut, selain mempunyai fungsi sebagai sumberdaya energi dan bahan baku industri dalam negeri juga berfungsi sebagai penggerak kegiatan ekonomi bangsa.

Selain energi fosil yang kewenangan pengelolaannya ada di Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, kita juga mengenal energi baru dan terbarukan yang umumnya merupakan sumberdaya non fosil yang dapat diperbaharui dan bila dikelola dengan baik maka sumberdayanya tidak akan habis. Termasuk dalam energi terbarukan adalah biomasa, panas bumi, tenaga air dan energi nuklir. Dengan semakin meningkatnya masalah pencemaran dan pemanasan global mendorong masyarakat di dunia untuk memanfaatkan energi bersih, karena energi baru dan terbarukan yang merupakan sumber energi dan ramah lingkungan perlu lebih ditingkatkan pemanfaatannya.

Disamping itu terdapat juga sumberdaya energi yang digolongkan sebagai energi baru seperti energi angin, dikelola LAPAN, energi surya oleh BPPT, energi samudra oleh Departemen Perhubungan, biomasa oleh Departemen Pertanian, tenaga air oleh Departemen Pekerjaan Umum dan energi nuklir oleh BATAN/BAPETEN.

Mengingat fungsi energi memegang peranan penting dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan maka pelaksanaan pembangunan energi harus

dilaksanakan melalui pendekatan-pendekatan yang integratif. Maka dalam rangka mengelola energi ini perlu diperlukan suatu ketentuan yang memayungi masalah pemanfaatan energi yang pengelolaannya tersebar di berbagai instansi pemerintah dan non-pemerintah, sehingga dapat menjamin kontinuitas penyediaannya serta ada pengendalian dalam pemanfaatannya.

Pada tanggal 25 Januari 2006 Presiden menetapkan Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional yang mempunyai tujuan dan sasaran untuk terwujudnya energi (primer) mix yang optimal pada tahun 2025. Peranan masing-masing jenis energi terhadap konsumsi energi nasional adalah sebagai⁴⁴:

- 1) minyak bumi dari 51,66% menjadi kurang dari 20%.
- 2) gas bumi dari 28,57% menjadi lebih dari 30%.
- 3) batubara dari 15,34% menjadi lebih dari 33%.
- 4) *biofuel* menjadi lebih dari 5%.
- 5) panas bumi dari 1,32% menjadi lebih dari 5%.
- 6) Tenaga Air dari 3,11% menjadi lebih dari 2%.
- 7) energi baru dan terbarukan lainnya, khususnya, Biomasa, Nuklir, Tenaga Air Skala Kecil, Tenaga Surya, dan Tenaga Angin menjadi lebih dari 3%.
- 8) Bahan Bakar Lain yang berasal dari pencairan batubara menjadi lebih dari 2%

Pada pidato pembukaan *The Third International Indonesia Gas Conference and Exhibition* pada 18 Januari 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa ekonomi bisa berjalan bila ada energi, oleh karena itu

⁴⁴ Purnomo Yusgiantoro, *Indonesia's Domestic Gas Regulations and Utilization*, Jakarta: The Third International Indonesia Gas Conference and Exhibition, 18-19 Januari 2007.

selama 2 tahun kebelakang telah dilakukan evaluasi ulang dan reformasi kebijakan energi agar selaras dengan perubahan serta peluang yang ada.

Kebijakan energi Indonesia berdiri pada tiga pilar. Pertama, adalah menaikkan produksi minyak dan gas bumi serta menambah pemboran eksplorasi untuk menambah cadangan. Targetnya adalah menaikkan produksi minyak dari 1,1 juta barel per hari pada tahun 2006 menjadi 1,3 juta barel per hari pada tahun 2009.

Kedua, melakukan diversifikasi sumber energi dari minyak menjadi gas, batubara, surya, geothermal, *biofuel* dan mungkin nuklir pada suatu hari. Pemerintah sangat berminat untuk mengembangkan industri *biofuel* karena disamping meningkatkan penyediaan energi akan juga berpengaruh kepada pertanian, pengembangan pedesaan, industri, infrastruktur, kemiskinan dan pengangguran.

Ketiga, meningkatkan konservasi energi dan efisiensi dengan cara mendidik publik agar lebih efisien dalam penggunaan energi dalam melakukan kegiatan sehari-hari. Ini juga termasuk mendorong industri transportasi, pabrik, dan kantor untuk menggunakan inovasi teknologi untuk menghemat energi.

Reformasi energi yang telah dilakukan terutama dalam pengurangan subsidi minyak yang dimulai Maret 2005 dan pada Oktober 2005 telah memberikan hasil. Subsidi turun dari Rp. 95,6 Triliun pada 2005 menjadi Rp. 60,6 Triliun pada tahun 2006, namun sebaliknya Tarif Dasar Listrik (TDL) naik dari Rp. 10,5 Triliun menjadi Rp. 27,5 Triliun diakibatkan karena naiknya harga minyak sebagai bahan baku pembangkit listrik. Penghematan subsidi tersebut sekarang dialihkan secara konstruktif untuk membantu rakyat miskin dalam

mendapatkan pendidikan, kesehatan, beras, kebutuhan dasar, infrastruktur pedesaan, dan bahkan pemberian tunai.

Dalam merealisasikan Kebijakan Energi Nasional tersebut Menteri Negara BUMN, Sugiharto⁴⁵, menyampaikan bahwa akibat konsistennya peningkatan perkembangan perekonomian Indonesia memberikan konsekuensinya naiknya konsumsi dan kebutuhan energi. Hal ini menimbulkan dua tantangan (i) bagaimana untuk menjamin kontinuitas pasokan energi ke pasar domestik dengan terus terkurasnya sumber energi hulu (*primary energy*) dan (ii) bagaimana untuk menjaga biaya produksi energi yang kompetitif.

Harga minyak dunia naik secara signifikan yang mengakibatkan pembelian BBM oleh PLN dari Pertamina dari Rp. 1.600/liter pada kuartal pertama 2004 naik menjadi Rp. 6.300/liter pada kuartal kedua 2006. Akibat tidak adanya penyesuaian TDL, subsidi pemerintah naik dari Rp. 3,3 Triliun pada 2004 menjadi Rp. 27,5 Triliun pada 2006. Untuk itulah PLN merupakan sektor yang mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan energi.

Implementasi Kebijakan Energi Nasional memerlukan keterkaitan dari banyak sektor industri (pertambangan, transportasi, pertanian, perindustrian, dll) serta instansi pemerintah terkait, untuk itu Kementerian BUMN telah menjembatani kepentingan ini melalui:

a. Intensifikasi Sumberdaya Energi

Merangsang PT. Pertamina, PT. PGN dan PT. Tambang Batu Bara Bukit Asam untuk meningkatkan eksplorasi dalam rangka mendapatkan tambahan cadangan baru serta distribusinya.

b. Penyediaan Energi yang ada

⁴⁵ Soegiharto, *Companies strategy to Support the Indonesia's Energy Policy: Optimal Energy Mix For Sustainable Domestic Energy Supply*, Jakarta: The Third International Indonesia Gas Conference and Exhibition, 18-19 Januari 2007.

- Merangsang PT. Pertamina untuk menaikkan produksi dari lapangan yang ada;
- Merangsang PT. Pertamina untuk membangun kilang pengolahan minyak baru untuk mengolah minyak menjadi BBM guna memenuhi kebutuhan;
- Menugaskan PT. Pertamina untuk meningkatkan distribusi minyak dan sistem monitor;
- Mempercepat PT. PGN untuk membangun pipa distribusi gas untuk memperluas cakupan;
- Merangsang PT. PGN untuk mengembangkan distribusi gas dalam kota;
- Merangsang PT. Bukit Asam untuk meningkatkan kapasitas produksi batubara untuk memenuhi kebutuhan energi nasional untuk pembangkit listrik;
- Merangsang PT PLN untuk menaikkan kapasitas pembangkit listrik menjadi 52.000 MW dengan ratio elektrifikasi 78% pada 2015.

c. Sumberdaya Energi Terbarukan

- Menugaskan PT Perkebunan Nusantara, PT RNI, PT Inhutani, Perum Perhutani untuk menanam pohon Jarak di daerah marginal dan Kelapa Sawit sebagai bahan baku *biofuel* dan ethanol;
- Menugaskan PT Rekayasa Industri, PT BBI, PT Barata Indonesia untuk mengembangkan peralatan pabrik pengolahan biofuel dan gasohol;
- Menugaskan PT Pertamina sebagai penjual dan distributor biofuel dan gasohol ke pengguna.

d. Diversifikasi dan Konservasi Energi

- Mewajibkan PT PLN untuk mengurangi konsumsi minyak pada pembangkit listriknya dan secara bertahap menggantikannya dengan

biofuel dan mengembangkan pembangkit listrik dengan menggunakan bahan bakar non fosil seperti geothermal, air, gas dan batubara;

- Meminta PT KAI untuk mempercepat sistem pelistrikan kereta api dan menggunakan *biofuel* untuk lokomotif;
- Menugaskan kepada seluruh BUMN untuk mengurangi konsumsi energi tanpa mengurangi produktifitas dengan cara penggunaan teknologi yang efisien.

Disamping kebijakan utama tersebut diatas, diperlukan suatu kebijakan pendukung berupa kepastian kebijakan dari pemerintah pusat dan daerah sehingga dapat menciptakan iklim investasi yang kondusif karena hal ini merupakan prasyarat utama dalam percepatan pengembangan sumberdaya maupun infrastruktur energi. Soedarjono dkk⁴⁶ mengidentifikasi sembilan Kebijakan Pendukung KEN:

1. Kebijakan Investasi

Investasi di bidang energi terus ditingkatkan secara lebih merata dengan memberi kesempatan seluas-luasnya bagi kalangan swasta, koperasi dan BUMN melalui penciptaan iklim investasi yang memberikan rangsangan dalam segi finansial, moneter dan fiskal. Investasi di bidang energi diarahkan terutama untuk mendukung strategi pengembangan energi setempat, mengurangi disparitas antar daerah, dan pengembangan industri energi;

2. Kebijakan Insentif dan Disinsentif

Insentif dan disinsentif dalam pembagunan dan pemanfaatan energi ditingkatkan secara konsisten, terutama ditujukan untuk mendukung pelaksanaan strategi optimasi pemanfaatan energi, pemanfaatan energi baru

⁴⁶ Sordarjono dkk, *Laporan Akhir Penyusunan Kompilasi Hukum Bidang Pemanfaatan Energi*, BPHN, 2003

dan terbarukan serta energi setempat, pengembangan energi sektor transportasi dan industri energi;

3. Kebijakan Standarisasi dan Sertifikasi

Standarisasi, sertifikasi dan akreditasi melalui *benchmarking* dengan lembaga/industri unggulan terus dikembangkan dan ditingkatkan terutama untuk mendukung pelaksanaan strategi pemilihan teknologi dan pendirian industri energi nasional yang tangguh sehingga dapat meningkatkan daya saing produk Indonesia. Kebijakan penerapan standar dengan penandaan dan labeling untuk produk-produk teknologi energi diterapkan dan disebarluaskan;

4. Kebijakan Pengembangan Infrastruktur

Untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka panjang tanpa menimbulkan gejolak ekonomi, maka pengembangan infrastruktur energi terus ditingkatkan melalui usaha kemitraan usaha dunia swasta, koperasi dan BUMN. Pengembangan infrastruktur dikelola dengan mempertimbangkan pola pengembangan energi yang hemat, beragam dan berwawasan lingkungan;

5. Kebijakan Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia

Kualitas sumberdaya manusia ditingkatkan secara berkesinambungan untuk mengantisipasi perkembangan yang makin menuntut kecanggihan teknologi, efisiensi dan produktifitas yang tinggi serta kearifan didalam menangani masalah energi;

6. Kebijakan Sistem Informasi

Keberadaan dan fungsionalisasi informasi keenergian secara berkesinambungan terus ditingkatkan dan diterapkan terutama untuk

menciptakan koordinasi yang lebih baik dalam pembangunan energi dan meningkatkan daya saing;

7. Kebijakan Penelitian dan Pengembangan

Penelitian dan pengembangan di bidang energi diarahkan untuk meningkatkan kemampuan nasional di bidang penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka pengembangan industri yang berkaitan dengan masalah jasa dan teknologi energi melalui kerjasama dengan lembaga atau industri penelitian dan pengembangan unggulan;

8. Kebijakan Kelembagaan

Fungsi lembaga yang menangani energi harus ditingkatkan terutama untuk mengkoordinasikan pelaksanaan program-program energi oleh instansi-instansi yang bersangkutan, baik oleh instansi pemerintah, koperasi, BUMN dan swasta tanpa mencampuri urusan pelaksanaan bisnis energi;

9. Kebijakan Pengaturan

Dalam rangka peningkatan produktifitas dan efisiensi ekonomi nasional, tata perizinan terus dimantapkan. Tata perizinan yang mantap diperlukan terutama untuk mendukung pelaksanaan impor/ekspor jasa dan teknologi, pengembangan industri energi, dan pengembangan energi baru dan terbarukan serta pengembangan energi setempat tanpa memperpanjang alur birokrasi.

Mengingat begitu besarnya manfaat serta kompleksnya permasalahan, maka diperlukan suatu pengaturan tersendiri masalah energi dengan pengaturan yang bersifat integral sebagai payung dari seluruh kegiatan pemanfaatan energi.

Michael Sumarijanto⁴⁷ mengatakan ada empat faktor utama untuk melaksanakan KEN, yaitu:

1. *Availability*, baik dari segi produksi maupun import dalam rangka menjaga ketahanan energi nasional.
2. *Accesability*. Keterjangkauan harga dan distribusi
3. *Acceptability*. Energi yang ramah lingkungan
4. *Sustainability*. Harus ada jaminan energi ini untuk kepentingan *security of supply* untuk generasi mendatang.

Empat faktor tersebut sangat penting karena Indonesia sangat kritis mengingat:

- kebutuhan energi meningkat terus selaras dengan pertumbuhan ekonomi;
- penurunan produksi minyak;
- infrastruktur gas yang diharapkan pada tahun 2025 harus menggantikan minyak belum dikembangkan;
- cadangan batubara lebih banyak tapi untuk diekspor;
- pengembangan energi terbarukan yang melimpah tapi masih berupa harapan.

Jadi masih banyak hal yang harus diselesaikan untuk menghadapi tentang kebutuhan energi nasional tadi. Masyarakatpun harus diajak berhemat dengan melakukan konservasi energi untuk tetap tersedianya energi dan mengembangkan energi alternatif. Jadi implementasi atas kebijakan ketahanan energi nasional harus dilakukan bersama-sama antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Pasal 4 ayat 1 Perpres KEN menyatakan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional setelah

⁴⁷ Wawancara oleh Amir Karamoy, *Perundangan Migas & Energi di Masa Depan*, Parliament Watch, Qtv, 26 Desember 2006.

berkonsultasi dengan Menteri terkait. Agar *blueprint* ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perlu dibentuk UU tentang Pengelola Energi. Hal ini selaras dengan kebijakan sebelumnya bahwa untuk menjamin tercapainya koordinasi yang baik dalam melaksanakan kebijakan nasional dalam bidang energi, Pemerintah telah membentuk Lembaga Badan Koordinasi Energi Nasional (Bakoren)⁴⁸ berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1980. Bahkan, surat keputusan mengenai keberadaan dari Bakoren sudah tiga kali diubah, terakhir dengan Keppres Nomor 23 Tahun 2000. Tugas pokok Bakoren adalah merumuskan kebijakan pemerintah di bidang pengembangan dan pemanfaatan energi secara terpadu. Selain itu juga merumuskan program pengembangan dan pemanfaatan energi secara nasional serta mengoordinasikan pelaksanaan program dan kebijaksanaan di bidang energi dengan instansi yang terkait. Struktur keanggotaan Bakoren terdiri atas Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) sebagai ketua merangkap anggota; sementara Menteri Perindustrian, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Menteri Negara Riset dan Teknologi, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Kepala Badan Tenaga Nuklir Nasional sebagai anggota. Adapun sekretaris adalah Direktur Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi serta Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi.

Soedarjono dkk.⁴⁹, melaporkan bahwa produk Bakoren masih terfokus pada kondisi dan situasi energi serta kebijakannya. Kebijakan tersebut mengikat untuk diterapkan dilingkungan Departemen sebagai penyedia energi, sedangkan untuk pemanfaatannya masih berupa kebijakan yang tidak mengikat. Permasalahan ini menyebabkan belum tercapainya kondisi seimbang antara

⁴⁸ Kompas Cyber Media, *Kebijakan Energi Nasional Belum Efektif*, 28 Mei 2005

⁴⁹ Soedarjono, dkk., *Laporan Akhir Penyusunan Kompilasi Hukum Bidang Pemanfaatan Energi*, BPHN, 1999/2000

penyedia dan pemanfaat energi. Sebagai gambaran bahwa dalam pelaksanaan konservasi energi (menggunakan energi secara efektif dan efisien) seharusnya lebih ditekankan pada pengguna akhir, akan tetapi Departemen penyedia energi tidak mempunyai akses langsung dalam pengelolaan energi tersebut sesuai dengan kaidah konservasi energi. Sehingga pengguna energi tidak mempunyai kewajiban untuk melaksanakan konservasi energi.

Sehingga guna menjamin ketersediaan energi nasional sekaligus pemanfaatan energi secara efektif dan efisien, maka kelembagaan Bakoren perlu dipertahankan dengan cakupan yang lebih luas yaitu dalam pengelolaan energi. Bakoren harus mempunyai payung yaitu dalam bentuk Undang-Undang tentang Pengelola Energi sebagai lembaga operasional dalam membuat dan melaksanakan kebijakan energi. Sesuai dengan program otonomi daerah, maka keberadaan Bakoren di daerah (Bakoranda) juga perlu dibentuk sehingga diharapkan tercapainya penyediaan dan pemanfaatan energi yang optimal.

E. Pengembangan Potensi Migas Indonesia

Laporan tahunan BPMigas 2005 melaporkan bahwa Indonesia memiliki 60 basin dimana 16 basin telah berproduksi dan 14 basin telah di bor tetapi belum ditemukan akumulasi cadangan migas, 8 basin telah ditemukan tapi belum diproduksi dan 22 basin belum di bor. Hingga akhir 2005 ada 142 KKKS yang beroperasi di Indonesia, terdiri atas 55 wilayah kerja produksi (40 di Indonesia bagian Barat dan 15 di Indonesia bagian Timur), dan 87 wilayah kerja eksplorasi (47 di Indonesia bagian Barat dan 40 di Indonesia bagian Timur).

Cadangan minyak dan gas bumi dari tahun ke tahun akan berubah disebabkan karena penemuan baru hasil eksplorasi atau penilaian kembali angka cadangan karena adanya data baru. Jumlah cadangan terbukti dan

potensial Indonesia pada tahun 2005 adalah 8.5 milyar barel untuk minyak & kondensat dan 184,1 Trilyun Standar Kaki Kubik (TSCF).

Jadi hanya dengan kegiatan eksplorasilah akan didapatkan cadangan-cadangan baru, namun sebelumnya perlu dilalui rantai proses dari survei pendahuluan sampai disiapkannya data, penawaran wilayah kerja dan dimenangkannya wilayah kerja oleh perusahaan tertentu. Selain itu apakah artinya memenangkan lelang wilayah kerja dan ditunjuk kontrak itu bila perusahaan tersebut tidak segera melakukan kegiatan eksplorasi. Banyak kejadian dimana begitu sebuah perusahaan memenangkan lelang ternyata wilayah kerja ditidurkan atau ditawarkan ke perusahaan lain lagi. Dalam hal ini pemerintah telah berusaha mempersempit ruang gerak ini sehingga betul-betul yang memenangkan wilayah kerja tersebut betul-betul siap dengan modal dan teknologi agar dapat langsung melakukan kegiatan eksplorasi sehingga menambah jumlah cadangan-cadangan yang ada.

Teknologi eksplorasi berkembang cepat baik teknologi berbasis komputer maupun berbasis mekanik. Teknologi berbasis komputer dimulai dengan kapasitas Kilo Byte lalu kemudian berkembang menjadi Mega Byte dan sekarang menjadi Tera Byte, ini berarti kecepatan pemrosesan dan kapasitas penyimpanan data berkembang pesat. Dalam kegiatan eksplorasi ada 3 kegiatan pokok: kegiatan *geological & geophysical* (G&G), kegiatan seismik dan kegiatan pemboran. Dalam kegiatan seismik, dahulu menggunakan sekitar 48 channel, sekarang sudah menggunakan 480 *live channels* untuk onshore dan 6.000 *live channel* untuk offshore. Teknologi yang berbasis mekanik bisa kita lihat pemboran dimana untuk pemboran laut dalam sudah dapat dilakukan dengan kedalaman laut lebih dari 3.000 meter.

Suwito Anggoro⁵⁰, Presiden Direktur Chevron Pacific Indonesia, mengatakan bahwa untuk blok-blok wilayah kerja yang telah ada pemenang lelang maka perlu dilakukan pemboran sumur sesegera mungkin. Namun terhadap blok-blok wilayah kerja yang ditawarkan tersebut ada 3 hal yang mempengaruhi keputusan pemboran:

1. Kualitas serta umur perolehan data dari prospek akumulasi *hydrocarbon* yang ada dalam cekungan yang belum disentuh tersebut. Pada sekarang ini umur data yang ada pada wilayah kerja yang ditawarkan pemerintah berupa data 2D (2 dimensi) seismik yang diperoleh pada masa 1960-1970an, sehingga investor yang masuk tidak ada keputusan yang dibuat untuk melakukan pemboran. Oleh karena itu perlu satu langkah untuk pembaruan data dengan teknologi yang lebih canggih yang memerlukan biaya. Persoalannya adalah siapa yang akan menanggung biaya tersebut:
 - a. di talangi dulu oleh pemerintah dengan begitu pemenang lelang akan membeli data itu, sebab akhirnya data itu miliknya pemerintah, atau
 - b. biaya tersebut merupakan bagian dari kontrak lelang yang ditawarkan. Dalam hal ini investor menawar dengan harga yang minimal karena akan mengeluarkan uang untuk survei seismik lagi dimana *cost recovery* menurut kontrak dan ini bisa terjadi penundaan 2-3 tahun.

Luluk Sumiarso⁵¹, sependapat bahwa mutu data yang ditawarkan sangat penting, ibaratnya mengail bila mau mendapat hasil yang baik maka kailnya harus baik. Masalahnya adalah terbatasnya dana yang tersedia untuk mengadakan survei-survei seismik 3D (3 dimensi) karena uang yang kembali dari kegiatan migas ke Direktorat Jendral Migas terbatas sebab

⁵⁰ Wawancara oleh Tito Loho, *Tantangan Eksplorasi Migas Kedepan*, Indonesia Business Today, Qtv, 25 Desember 2006

⁵¹ *ibid*

harus melalui mekanisme pengajuan anggaran. Meskipun Direktorat mengelola penerimaan Migas yang bernilai besar tapi yang kembali sangat kecil. Seharusnya ada *plow back* dana ke sektor Migas supaya bisa memperbaiki kualitas data dan juga memperbaiki kualitas ke investor.

2. *Fiscal Regime*

Aliran investasi terjadi karena dari peluang dari negara-negara lain, artinya terjadi kompetisi dalam penanaman investasi antar negara dimana *fiscal regime* merupakan salah satu komponen penting yang dipertimbangan.

3. *Governance*.

Peraturan, perundangan, perpajakan tidak tumpang tindih dimana ada keselarasan antara perundangan, peraturan pemerintah pusat & daerah dengan kebijakan fiskal.

Kegiatan sampai saat ini lebih diarahkan ke Indonesia bagian Barat sedangkan secara geologis potensi besar untuk pengembangan eksplorasi ada di bagian Indonesia Timur pada frontier area di laut dalam. Kurangnya investasi kearah bagian Indonesia Timur, salah satu alasannya, adalah minimnya infrastruktur sehingga kegiatan eksplorasi akan membutuhkan biaya yang besar serta mengandung resiko besar.

Untuk daerah frontier yang tantangan lebih berat berupa laut dalam maka Pemerintah perlu membuat insentif atau tawaran dengan data yang bagus, *fiscal regim* menarik dan *governance* selalu diperbaiki tidak ada kebijakan yang tumpang tindih sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi investor. Karena bisnis minyak kontrak kerja sama dapat berjangka waktu 20-30 tahun, namun bila tidak menemukan dalam eksplorasi maka nilai kerugian bisa sampai \$20 - \$50 juta yang ditanggung sendiri oleh investor.

John S. Karamoy⁵² mengatakan bahwa pada tahun 1980an hingga awal 1990an kontribusi Migas pada APBN sekitar 40%, tapi sejak 1997/1998 dengan adanya krisis moneter, kontribusinya menurun dan sekarang diperkirakan sekitar 20%. Produksi Migas akan diperkirakan terus menurun, ini disebabkan karena minimnya investasi di bidang eksplorasi. Ada 2 hal yang penting mengapa ini terjadi:

1. Ketidakpastian berinvestasi dan beroperasi di Indonesia. Ini ada hubungannya dengan peraturan-peraturan yang berubah padahal KKS berjangka panjang 20-30 tahun, mereka mengharapkan selama kontrak ini berjalan tidak terjadi perubahan-perubahan. Ini yang disebut *sanctity of contract*.
2. Implementasi UU Migas yang masih kabur apalagi didalamnya ada otonomi daerah dengan aturan-aturannya tersendiri.

Insentif kontrak kerja sama di Indonesia berada di tingkat bawah dari sederatan negara lain, tapi Indonesia tetap menarik karena diduga atau diperkirakan cadangan kita masih banyak. Jadi inilah yang menjadi faktor investor mau masuk ke Indonesia, kita tinggal membuka pintu pada investor asing dan lokal.

Widjajono Partowidagdo⁵³ mengatakan bahwa selain eksplorasi ada usaha yang dapat dilakukan untuk menaikkan produksi yaitu pada:

1. Lapangan yang sudah ditemukan dan mau dikembangkan, tapi terhambat oleh birokrasi perijinan.

⁵² Wawancara oleh Taufik Darusman, *Pasca Semburan Liar di Porong: Dampak & Harapan*, Parliament Watch, SWARA 26 Desember 2006

⁵³ Wawancara pada acara Indonesia Incorporated 2020, *Langkah-langkah Mendukung Peningkatan Produksi Minyak*, SWARA, 22 Januari 2007

Suryana⁵⁴ menambahkan bahwa dalam melaksanakan operasi sehari-hari banyak birokrasi dimana proses perijinan yang mengakibatkan realisasi program kerja terlambat. Dalam hal ini pemerintah perlu meninjau kembali peraturan-peraturan yang ada karena sekarang ini seluruh proses perijinan dan lelang memerlukan waktu sekurang-kurangnya 6 bulan. Disamping itu pola perijinan untuk pengembangan lapangan POD (*Plan of Development*) memerlukan kajian teknis dan ekonomis secara menyeluruh dimana ijin produksi diberikan setelah fasilitas terbangun lengkap sesuai rencana. Padahal untuk lapangan minyak bisa dilakukan proses produksi secara parsial tanpa harus menunggu kelengkapan terpasangnya seluruh fasilitas. Dalam hal ini BPMigas perlu melakukan terobosan-terobosan dengan cara merubah pola pikir yang lebih makro guna mendukung percepatan kenaikan produksi migas nasional.

Dengan adanya otonomi daerah dan peraturan daerah membuat banyak hambatan yang mengakibatkan biaya tinggi. Selain masalah PPN yang diberlakukan pada kegiatan eksplorasi serta masalah tumpang tindih penggunaan lahan yang menghambat pelaksanaan program kerja sehingga membutuhkan waktu panjang untuk membebaskan tanah. Jadi perlunya Pemerintah mempunyai keberpihakan kepada kontraktor dan memberikan kewenangan lebih kepada kontraktor dengan tidak mengurangi efisiensi dan efektifitas dari pengawasan pemerintah.

2. Lapangan marginal yang belum diproduksi. Lapangan-lapnagn ini bukan tidak ekonomis, namun lebih kearah dimana secara portfolio perusahaan itu tidak masuk prioritas pengembangan karena tidak optimum menurut

⁵⁴ ibid

perusahaan, tapi mungkin optimum untuk negara. Inilah tugas pemerintah untuk membuat lapangan yang tidur ini bisa berproduksi secara ekonomis dimana diperlukan peraturan agar lapangan marjinal ini dioperasikan pihak ketiga.

Bila lapangan minyak tidur maka bukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat jadi tidak sesuai dengan konstitusi. Di Jepang ada lahan tidur, maka dikenakan pajak, untuk itu pemerintah bisa melakukan kebijakan dimana bisa menunjuk perusahaan nasional untuk mengelola. Di Malaysia, pemerintah mempunyai studi serta keekonomian untuk semua lapangan sehingga pemerintah Malaysia bisa menanyakan kepada kontraktor mengenai pengelolaan lapangan. Bila lapangan tidur maka Pemerintah menawarkan Petronas untuk mengerjakan. Indonesia perlu memikirkan bagaimana supaya ada sarana untuk memanfaatkan lapangan tidur ini.

3. Peningkatan produksi pada lapangan yang sedang berproduksi, misalnya, dengan teknologi *Enhanced Oil Recovery* yaitu melakukan injeksi air, injeksi polimer, dll. Banyak pihak yang ingin melakukannya dengan konsep *no gain no pay*, namun mengingat adanya minyak bagian pemerintah maka perlu peraturan yang mengatur pembagian hasil usaha pihak ketiga yang berhasil meningkatkan produksi. Bila tidak ada peningkatan produksi tidak perlu dibayar.

F. Perundangan Migas dan Energi di Masa Depan

Kebutuhan energi merupakan sesuatu yang tidak dapat terpisahkan dari kehidupan manusia saat ini, energi mempunyai peranan penting dalam kehidupan sosial, ekonomi dan lingkungan yang berkelanjutan. *Energy Information Administration* (EIA) memperkirakan hingga tahun 2025 masih

didominasi oleh bahan bakar dari fosil: minyak, gas alam dan batubara, untuk energi terbarukan masih relatif sedikit. Sedangkan dari segi pemakaian, sumber energi minyak secara global didominasi untuk transportasi, dan ini sampai 2025 diperkirakan masih terus berlanjut meningkat, sedangkan untuk daerah komersial dan tempat tinggal dapat dikatakan tidak banyak perubahan.

Pertimbangan yang penting bila UU Migas akan direvisi adalah harus mengingat bahwa kegiatan eksplorasi Migas itu baru dapat dilihat hasilnya dalam jangka panjang (5–10 tahun). Jadi dalam merevisi atau melengkapi perundangan, misalnya masalah kepastian fiskal serta *sanctity of contract* sangat penting karena memberikan kepastian usaha melalui kontrak kerja sama yang konsisten. Guna mencapai tujuan itu perlu penerapan *Good Governance* serta *Institutional building* dilakukan dengan baik sehingga terjadinya suatu kombinasi lintas sektoral baik sehingga peraturan, perundangan, perpajakan tidak tumpang tindih dimana ada keselarasan satu dan lainnya, misal UU perpajakan, UU otonomi daerah, dll.

Dengan berubahnya status Indonesia menjadi *net oil importer*, Luluk Sumiarso⁵⁵ selaku Dirjen Migas menyatakan perlunya reorientasi sumberdaya migas karena pada masa lalu sektor migas menjadi tumpuan pemasukkan Negara. Pada suatu saat yang lalu, penerimaan utama Negara adalah dari migas kemudian beralih dari sektor pajak. Maka sumberdaya migas depan perlu reorientasi yang tidak bertumpu pada penerimaan migas tapi bagaimana mengubah sumberdaya Migas ini bisa bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat.

Selama ini pasokan minyak dan gas bumi lebih banyak ditujukan untuk memenuhi kebutuhan domestik dan ekspor, dimasa mendatang dengan melihat

⁵⁵ Wawancara oleh Amir Karamoy , *Investasi Migas di Masa Depan*, Parliament Watch, SWARA, 11 Januari 2007

perkembangan dan perubahan yang terjadi atas hasil usaha pertambangan migas, maka pemenuhan kebutuhan didalam negeri yang semakin meningkat perlu diberikan prioritas untuk mendorong kemandirian ekonomi. Berdasarkan pokok pikiran ini, kebijakan dan pengaturan pertambangan migas diupayakan untuk dapat menjamin penggunaannya secara aman, efisien, dan tercapainya sasaran keserasian antara kebutuhan dan penyediaan dengan tetap tidak meninggalkan tujuannya yaitu guna kemakmuran rakyat.

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Michael Sumarijanto⁵⁶ dimana dalam hubungan kebutuhan dalam negeri yang dibutuhkan adalah merubah dari *Supply Management* menjadi *Demand Management*. Pada *supply side* lebih jelas karena bisa dilakukan dengan:

1. Peningkatan produksi minyak, tapi karena cadangan menurun maka harus meningkatkan eksplorasi dengan cara menarik investor.
2. Peningkatan kapasitas kilang dalam negeri karena kebutuhan meningkat tapi kapasitas kilang terbatas.

Demand side, kita harus melakukan

1. Penghematan Energi
2. Diversifikasi Energi. Jadi UU energi harus mendukung energi terbarukan untuk memenuhi kebutuhan jangka panjang
3. Menyadarkan masyarakat untuk mengurangi konsumsi minyaknya serta menggunakan pilihan energi alternatif.

Jadi paradigma *supply side management* yang dominan secara bertahap harus dikurangi dan diganti dengan *demand side management* yang melibatkan konsumen yang tentunya keberhasilannya akan menunjang keberhasilan

⁵⁶ Wawancara oleh Amir Karamoy, *Perundangan Migas & Energi di Masa Depan*, Parliament Watch, Qtv, 26 Desember 2006.

pemerintah dengan apa yang disebut *triple track strategy* yaitu *Pro-growth*, *Pro-job* dan *Pro-poor*.

Untuk mengatasi permasalahan di bidang energi, telah dibuat berbagai kebijaksanaan seperti Kebijakan Umum Bidang Energi (KUBE) sejak tahun 1981 dan telah dilakukan perbaikan pada tahun 1987, 1991 dan 1998. Kemudian Kebijakan Energi Nasional dibuat pada tahun 2003 yang kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2006 tentang Kebijaksanaan Energi Nasional. Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan dan Konservasi Energi (Energi Hijau) yang dikeluarkan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral 22 Desember 2003.

Kebijaksanaan yang diatas belum dapat menjawab permasalahan secara menyeluruh, sehingga untuk operasional kebijaksanaan tersebut kemudian dibuat *Blueprint* Pengelolaan Energi Nasional 2005-2025. *Blueprint* tersebut belum diformalkan menjadi kebijaksanaan pemerintah, sehingga belum secara nasional mengacu. Mengingat cadangan energi di Indonesia masih besar, tetapi belum dapat memberikan ketahanan energi nasional, sedangkan pemakaian energi yang berbasis fosil mempunyai keterbatasan, sehingga perlu dilakukan penghematan dan efisiensi yang tinggi. Terutama untuk energi minyak bumi, selain cadangan yang terbatas kemampuan produksi dalam negeri dari tahun ketahun menurun dan kebutuhan dalam negeri terus menaik.

Untuk itu Lemhanas⁵⁷ mengusulkan segera dibuatnya undang undang energi sebagai payung utama dalam hal energi, kemudian penyesuaian undang-undang yang terkait dengan undang-undang energi, seperti undang-undang ketenaganukliran, kelistrikan, panas bumi, migas dll. Undang-undang tersebut

⁵⁷ <http://www.indeni.org>, *Sumber Energi Alternatif Menuju Ketahanan Energi Nasional*, 7 Agustus 2006

perlu diikuti dengan instrumen-instrumen untuk memudahkan pelaksanaan baik dipusat maupun di daerah. Juga perlu ditetapkan program yang jelas, seperti yang tertera dalam *blueprint* energi yang perlu dilakukan sinkronisasi dengan kebijaksanaan perumahan, transportasi, industri maupun daerah komersil. Hasil *blueprint* tersebut perlu diformalkan untuk menjadi acuan nasional, sehingga semua kebutuhan yang berkaitan dengan energi harus disesuaikan dengan *blueprint* tersebut. Perlu adanya perbaikan kebijaksanaan dalam harga, selain untuk menekan subsidi juga untuk menekan terjadinya penyelundupan BBM keluar negeri, pencampuran berbagai jenis minyak dll. Dalam hal ini koordinasi secara nasional diperlukan, terutama dengan penegak hukum baik Polisi maupun TNI serta perangkat hukum lainnya.

Kebijaksanaan di daerah yang saat ini kebanyakan menunggu kebijaksanaan dari pusat, dengan adanya undang-undang energi dan programnya yang jelas dapat menentukan arah pembangunan energi yang ada di daerahnya sesuai dengan potensi yang ada.

Instrumen kebijaksanaan dibidang fiskal yang berkaitan dengan energi sangat penting, seperti diperlukan adanya berbagai insentif secara adil dan konsisten. Insentif yang diperlukan, diantaranya, adalah: pemberian insentif pajak berupa penangguhan, keringanan dan pembebasan pajak pertambahan nilai, serta pembebasan pajak bea masuk kepada perusahaan yang bergerak dibidang energi terbarukan dan konservasi energi; penghargaan kepada pelaku usaha yang berprestasi dalam menerapkan prinsip konservasi energi dan pemanfaatan energi terbarukan; penghapusan pajak barang mewah terhadap peralatan energi terbarukan dan konservasi energi; memberikan dana pinjaman

bebas bunga untuk bagian enjinereng dari investasi pengembangan energi terbarukan dan konservasi energi.

Penelitian dan pengembangan dibidang energi alternatif dan konservasi energi perlu diarahkan untuk meningkatkan kemampuan nasional di bidang penguasaan lptek dalam rangka pengembangan industri yang berkaitan dengan jasa dan teknologi energi terbarukan dan konservasi energi melalui kerja sama dengan lembaga atau industri penelitian dan pengembangan unggulan. Selain programnya juga perlu dianggarkan dengan baik biaya untuk penelitian dan pengembangan yang diambil dari pengurangan subsidi, maupun anggaran khusus yang dapat mengurangi kerugian sosial ekonomi karena permasalahan pemborosan pemakaian energi. Anggaran pemerintah untuk energi alternatif di usulkan 2,5% dari anggaran subsidi, baik subsidi untuk minyak maupun subsidi untuk listrik dan dari tahun ketahun diberikan prioritas kenaikan untuk mempercepat penyelesaian permasalahan energi.

Instrumen kebijaksanaan pendidikan perlu ditujukan untuk membuka inisiatif masyarakat dalam mengimplementasikan energi alternatif dan konservasi energi. Selain itu diperlukan regulasi keteknikan untuk menjamin penyediaan dan pemanfaatan energi alternatif dan konservasi energi yang berkualitas tinggi, aman, andal, akrab lingkungan. Juga pemberlakuan standar untuk memberikan jaminan akan kualitas produk, baik produk energi maupun produk peralatan/sistem energi yang diproduksi di dalam negeri ataupun di luar negeri, yang berhubungan dengan energi terbarukan dan konservasi energi.

Jika di Malaysia ada SCORE dan Thailand membentuk EPPO, di Indonesia selain organisasi di Departemen ESDM, sebaiknya dibentuk badan

energi terbarukan dan konservasi energi diluar departemen yang ada untuk mengelola khusus energi terbarukan dan konservasi energi.

F.1. Identifikasi Kebijakan Migas Pasca Kasus Porong

John S. Karamoy⁵⁸ mengatakan bahwa kasus Porong akan menimbulkan reaksi yang kurang baik terhadap kemampuan industri perminyakan Indonesia. Ini akan mempengaruhi perkembangan dalam waktu dekat, menengah dan yang akan datang, khususnya karena peristiwa ini menyangkut perusahaan nasional. Masyarakat juga akan mempertanyakan kemampuan perusahaan nasional dalam proses pemboran sumur atau juga operasi produksi.

Kejadian Porong mempunyai dampak yang sangat luas, tekanan sosial, lingkungan, dan kehidupan ekonomi karena banyak rakyat yang harus mengungsi serta pabrik-pabrik yang terbenam dan ditutup sehingga orang kehilangan pekerjaan. Maka diantisipasi dalam waktu dekat akan ada tuntutan masyarakat kepada pemerintah agar urusan minyak ini lebih diawasi lebih ketat dari sekarang. Bisa juga ini berujung kepada penolakan masyarakat pada kehadiran operasi minyak di lingkungan mereka yang tentu tidak menguntungkan. Bagaimanapun juga tuntutan itu wajar saja, namun bila tuntutan itu di respon dengan aturan-aturan yang akan dibuat, ini bisa *counterproductive*. Sehingga nanti akan menyulitkan operasi dan menambah biaya-biaya yang tentunya akan dikeluarkan untuk memenuhi aturan-aturan yang dianggap mengekang. Di lain pihak industri Migas nasional harus ada sikap untuk dapat memperbaiki diri terutama untuk melakukan operasi Migas agar peristiwa serupa tidak terjadi lagi. Ini harus ada terobosan baru yang lebih baik untuk menjamin keselamatan operasi dengan cara-cara yang bertanggung jawab.

⁵⁸ Wawancara oleh Taufik Darusman, *Pasca Semburan Liar di Porong: Dampak & Harapan*, Parliament Watch, SWARA 26 Desember 2006

Agusman Effendi⁵⁹, Ketua Komisi VII DPR RI, mengatakan bahwa implikasi Porong banyak sekali dimana dalam beberapa pasal UU Migas mengamanatkan untuk membuat peraturan pemerintah dimana sudah ada kurang lebih 5 yang dibuat namun ada PP yang harus dibuat, misalnya:

1. tentang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dengan kaedah keteknikan. Kita sekarang masih menggunakan kaedah keteknikan dari jaman Belanda. Ini sangat penting karena dulu kita lakukan pengembangan lapangan pada area terpencil yang minim infrastrukturnya tapi sekarang sumber migas ada di daerah yang padat penduduk;
2. tentang Pengawasan yang tertuang dalam UU Migas yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dimana diharapkan PPNS segera dimaksimalkan dan ditingkatkan kompetensi inspektur-inspektur pertambangan.

Bila semua ini bisa berjalan, maka UU akan dilengkapi dengan pengawasannya sehingga pengusaha akan memperoleh kejelasan atas rambu-rambunya. Selain itu kita perlu 3 UU lain yang menyangkut sumberdaya alam yaitu:

1. UU Pemanfaatan Sumberdaya Alam. UU ini sudah diamanatkan dalam tap MPR tapi belum dijalankan. Dengan UU ini kita bisa mengetahui bagaimana memanfaatkan sumberdaya alam seperti pertambangan (migas dan mineral lainnya), laut, hutan, dsb serta bagaimana kebijakan energi berupa UU Energi. Setelah itu ada kebijakakan energi-energi hulu, misal UU Migas, UU Panas bumi, UU Air, UU Ketenaganukliran, dan sebagainya serta untuk energi-energi hilir, misalnya, UU Ketenagalistrikan.

⁵⁹ Wawancara oleh Amir Karamoy, *Identifikasi Kebijakan Migas Pasca Kasus Porong*, Parliament Watch, SWARA, 6 Januari 2007

2. UU Tata Ruang. Guna membagi ruang yang komprehensif untuk area pertambangan, area hutan lindung, dll. Jadi ini diharapkan dapat mengurangi masalah yang timbul mengenai implikasi terhadap ruang apabila perlu dilakukan penambangan pada daerah pemukiman atau hutan.
3. UU Pertanahan. Sekarang ada UU Pokok Agraria, dimana masih banyak kendala dalam pembebasan tanah untuk infrastruktur yang berguna untuk kepentingan masyarakat.

Peraturan-peraturan seperti ini harus jelas, transparan, apa yang akan dilakukan oleh pemerintah mengenai kaidah keteknikan, bagaimana inspektor pengawasan dan PPNS. Oleh karena itu perlu disiapkan kelembagaan dan peraturan-peraturan yang ada serta disosialisasikan supaya ini dimengerti dan mudah dilakukan dan tidak menjadi hambatan oleh pelaku usaha.

Puguh Sugiharto⁶⁰ mengatakan kasus Porong bisa dijadikan bahan pembelajaran dimana ada budaya perusahaan mengenai faktor Keselamatan, Kesehatan Kerja dan Lingkungan (K3L) itu harus diartikulasikan dengan baik bagi semua yang bergerak dibidang energi. Ini harus disosialisasikan, digalakan dan dijadikan budaya perusahaan (bukan diawasi). Di Amerika ada istilah *Protecting People & Environment*, maka perusahaan perlu memikirkan bagaimana menjaga orang dan lingkungan, apa yang harus dilakukan, bagaimana teknologinya, bagaimana integrasi kita dengan masyarakat sekitar. Itu menjadi suatu sistem aturan yang tidak terpisah satu sama lain.

Tujuan dari aturan itu bagaimana kita bisa mengubah perilaku orang dari yang kurang baik menjadi baik. Untuk menuju kesana tentu akan didasari dengan tata nilai. Jadi tata nilai, misalnya integritas, kepercayaan, partnership,

⁶⁰ ibid

team work, harus jelas karena tata nilai ini bila dijalankan sehari-hari akan menjadi tingkah laku dan kemudian menjadi budaya. Untuk itu perlu adanya penegakkan hukum secara transparan, akuntabel dan *fair* melalui *good governance* (tata kelola yang baik). Dalam kasus Porong mungkin proses *governance* belum sampai yang diinginkan supaya handal untuk melaksanakan kegiatan eksplorasi secermat mungkin. Dalam hal ini manajemen perlu memperhatikan bagaimana menerapkan teknologi, mendidik manusia, dll. Suatu perusahaan yang mempunyai *governance* yang baik memiliki gabungan 4 unsur:

1. manajemen sistem yang bagus;
2. *ethical conduct* yang bagus, tertulis & disosialisasi;
3. bisnis proses yang bagus ;
4. *corporate social responsibility*.

F.2. Pengembangan Perusahaan Migas Nasional

Effendi Siradjuddin⁶¹ mengatakan sumberdaya alam perlu lebih dikuasai nasional untuk menjamin katahanan nasional karena mengingat bahwa produksi migas saat ini 85% masih dikuasai oleh investor asing. Sebagai contoh dalam 10-15 tahun kedepan sekitar 70%-80% dari produksi nasional (10-15 kontrak) KKSnya akan berakhir, untuk itu perlu ada pengaturan sehingga tidak jatuh ke kontraktor asing lagi. Untuk itu perlu perencanaan kedepan mengenai suksesi dari penguasaan sumberdaya alam dalam rangka menghasilkan lebih banyak perusahaan nasional yang lebih kuat sehingga bila sumberdaya alam ini habis, Indonesia sudah mempunyai kapitalisasi yang kuat untuk menjaga kesinambungan pembangunan ekonomi. Suksesi bisa dilakukan dengan cara divestasi sebelum kontrak berakhir agar pengusaha nasional bisa duduk

⁶¹ Wawancara oleh IzHarry Agusjaya Moenzir, *Keberanian Melakukan Terobosan*, Indonesia Incorporated 2020, Qtv, 9 Januari 2007

bersama menjadi joint operatorship. Selain itu juga suksesi ini akan memberikan kepastian pada kontraktor asing untuk melakukan persiapan-persiapan untuk melepas saham-sahamnya secara langsung atau secara bertahap.

Setelah 40 tahun perminyakan Indonesia berjalan, 85% produksi masih dikuasai perusahaan asing, ironisnya kemanfaatan pengalaman 4 dekade itu banyak diambil oleh luar negeri dengan banyaknya tenaga pengalaman Indonesia bekerja di Malaysia, Brunei dan Timur Tengah. Dengan melakukan *benchmarking* dengan Malaysia, Canada, dan China, diharapkan 70% dari produksi migas Indonesia pada tahun 2020 dapat berasal dari perusahaan nasional dimana 75% pengoperasian dan kepemilikan ada pada perusahaan nasional.

Selain itu jasa dan barang sebesar \$9 miliar dollar per tahun, yang merupakan komponen *cost recovery*, dibelanjakan oleh perusahaan-perusahaan minyak yang beroperasi di Indonesia, namun saat ini hanya 10% yang dibelanjakan di dalam negeri. Untuk itu perlu dilakukan perencanaan agar pada tahun 2020, 90% dapat dibelanjakan di dalam negeri.

Itulah tantangan kita untuk mengambil peran dengan cara-cara yang baik, bukan seperti Bolivia yang menasionalisasikan industri migas. Hal ini bisa dilakukan divestasi dimana pemerintah, perbankan dan dunia usaha mempunyai kesepakatan untuk membiayai. Karena selama 30 tahun ini \$100 miliar investasi di sektor migas diambil oleh bank-bank asing. Diharapkan sektor migas bisa menjadi motor untuk merealisasikan Indonesia Incorporated secara keseluruhan dengan sektor-sektor lain.

Prioritas perusahaan dan pemerintah tidak sama, dimana prioritas perusahaan untuk memaksimalkan keuntungannya tapi prioritas pemerintah

adalah diantaranya mengembangkan kemampuan nasional di industri migas, memaksimalkan teknologi transfer juga mengembangkan industri lokal untuk memproduksi peralatan migas sendiri, mempromosikan kepemilikan lokal, memajukan masyarakat setempat, memelihara lingkungan. Jadi tujuannya berbeda, bila ada perbedaan inilah tugas pemerintah agar semua ini bisa terlaksana karena tujuan pemerintah lebih luas daripada tujuan kontraktor. Bila kita mendengarkan kontraktor asing saja maka yang tercapai adalah tujuan kontraktor asing.

Widjajono Partowidagdo⁶² mengatakan bahwa tidak ada negara didunia ini yang tidak berpihak pada kepentingan nasional bahkan negara maju adalah negara yang mempunyai keberpihakan pada kepentingan nasionalnya, sebagai contoh Jepang ,Korea, Cina, dan Iran. Keberpihakan ini harus elegan, jadi lapangan-lapangan yang sudah habis kontraknya perlu diberikan ke perusahaan nasional, demikian juga lapangan-lapangan marjinal. Karena dengan berkembangnya perusahaan nasional, maka produksi minyak tidak hanya datang dari dalam negeri tapi juga dari luar negeri dengan beroperasinya perusahaan nasional di manca negara.

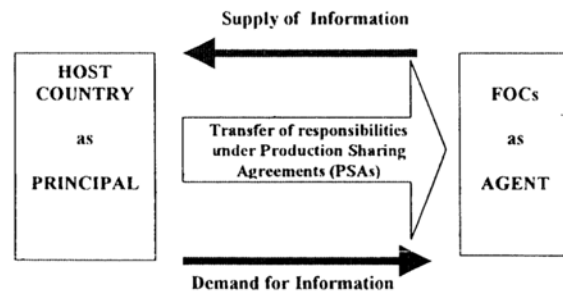
Jadi lapangan-lapangan Migas yang mempunyai resiko rendah perlu dikuasi oleh perusahaan nasional, yang mempunyai resiko tinggi bisa diberikan kepada asing. Tapi untuk lapangan-lapangan marjinal atau yang sudah dikembangkan, perusahaan nasional sudah mampu mengelola, namun yang menjadi kendala adalah pendanaan. Kemampuan daalam hal teknis dan majemen tidak bisa diragukan karena sekarang ini banyak profesional Indonesia yang bekerja di luar negeri. Jadi perlu ada program pemerintah untuk mendorong

⁶² Wawancara oleh IzHarry Agusjaya Moenzir, *Langkah-langkah Mendukung Peningkatan Produksi Minyak*, Indonesia Incorporated 2020, SWARA, 22 Januari 2007

lembaga keuangan dan perbankan untuk mendanai eksploitasi industri migas untuk lapangan-lapangan dengan resiko rendah. Kendala utama pendanaan adalah bank-bank mau meminjamkan uangnya kepada pengusaha bila ada kolateral yang setara, di luar negeri dengan jumlah cadangan saja sudah cukup. Ini perlu adanya kerjasama antara ESDM, Departmen Keuangan, Bapenas, Bank Indonesia, dsb. Direktur Utama Pertamina Ekplorasi & Produksi⁶³ mengakui mengalami kesulitan pendanaan untuk mengembangkan lapangannya yang tersebar di seluruh Indonesia. Untuk itu Pertamina menawarkan Kerja Sama Operasi (KSO) dengan sejumlah perusahaan minyak lokal dan luar negeri.

F.3. Kerangka Kerja Akuntabilitas Kontrak Kerja Sama

Laughlin⁶⁴ menggambarkan bahwa akuntabilitas dalam Kontrak Kerja Sama timbul ketika Pemerintah (Prinsipal) mengalihkan tanggung jawab kepada Kontraktor (Agen) untuk melakukan operasi eksplorasi dan eksploitasi migas dan dengan harapan suatu pencapaian atas pengalihan tersebut. Untuk itu Prinsipal menginginkan informasi atas kegiatan pengalihan tanggung jawab tersebut. Dalam hal ini Kontraktor sebagai Agen setuju untuk melaksanakan kegiatan tersebut dan bersedia memberikan informasi kepada Prinsipal.



Gambar 6

Stewart⁶⁵ memperkenalkan “tangga akuntabilitas” dimana setiap tingkat dari tangga akuntabilitas, Agen akan memberikan lebih rinci dan lebih luas atas

⁶³ Buletin BPMigas, No. 13, November 2006:5

⁶⁴ Dikutip oleh Sihotang:122

⁶⁵ Dikutip oleh Sihotang:108

informasi yang diberikan kepada Prinsipal. (i) Pada akuntabilitas '*probity and legality*', informasi yang diberikan berkisar mengenai aspek legalitas dari pola pengeluaran dan memberikan kebebasan dari Agen untuk mengambil tindakan apa saja yang dianggap tepat. (ii) Pada akuntabilitas '*process*', informasi hanya berkisar tentang apa saja yang dilakukan, bukan pada hasil akhir atas suatu tindakan. Ini juga memberikan kebebasan dari Agen untuk mengambil tindakan apa saja yang dianggap tepat selama proses yang digunakan dapat terlihat oleh Prinsipal, jadi ini dapat memberikan tindakan disipliner. (iii) Pada akuntabilitas '*performance, program and policy*', informasi disampaikan oleh agen dengan tujuan untuk menyampaikan hasil yang sesuai dengan spesifikasi yang diinginkan Prinsipal.

Laughlin selanjutnya menerangkan bahwa informasi yang diberikan Agen dapat berupa *ex ante* (apa yang Agen akan lakukan) atau *ex post* (apa yang Agen telah lakukan). Pada *ex ante*, Prinsipal akan mengetahui apa yang Agen akan lakukan sebelumnya maka Prinsipal memperoleh kesempatan untuk memberikan kontrol atas tindakan yang akan dilakukan Agen yang mungkin tidak sesuai dengan Prinsipal. Sebaliknya, *ex post* akan mengurangi kesempatan Prinsipal untuk mengarahkan dan membetulkan tindakan yang telah dilakukan Agen.

Berdasarkan jenis temuan audit yang telah dilakukan pemerintah terhadap KKKS disimpulkan bahwa struktur akuntabilitas antara Pemerintah dan Kontraktor berada di level tangga yang paling bawah yaitu pada finansial '*probity & legality*'. Dalam hal ini hubungan antara Pemerintah dan Kontraktor terhadap Kontrak Kerja Sama pada umumnya adalah mengenai masalah finansial yang berhubungan dengan *cost recovery* (pengembalian biaya). Bank Dunia

memberikan penilaian bahwa kontrol Pemerintah pada industri Migas hanya berfungsi sebagai kontrol saja tanpa ada usaha untuk meningkatkan efisiensi.

Oleh karena itu Sihotang mengusulkan untuk merubah paradigma akuntabilitas untuk naik ke tangga akuntabilitas yang lebih tinggi untuk mencapai efisiensi menyeluruh dari industri Migas. Akuntabilitas '*process*' mencakup penerapan prosedur yang baik untuk memperoleh efisiensi industri, akuntabilitas '*performance*' mencakup pencapaian kinerja menyeluruh atas operasi perminyakan, yaitu finansial dan non finansial seperti aspek sosial dan lingkungan hidup. Akuntabilitas '*program*' mencakup pencapaian tujuan jangka panjang industri, sedangkan akuntabilitas '*policy*' mencakup formulasi dari tujuan yang dapat dilakukan.

Model akuntabilitas hubungan antara Pemerintah dan Kontraktor perlu dirancang sedemikian rupa sehingga akan meningkatkan peran Pemerintah sebagai "katalis" untuk dapat berbuat "mengarahkan" (*steering*) bukannya "mendayung" (*rowing*) pada seluruh aspek operasi perminyakan (Osborne dan Gaebler)⁶⁶. Selanjutnya Sihotang menyimpulkan bahwa agar model akuntabilitas ini dapat terbentuk dan menambah nilai tambah pada industri Migas, ada dua prasyarat yang harus dipenuhi: restrukturisasi institusi dan perancangan ulang sistem akunting dengan standar operasi perminyakan internasional.

F.4. Peningkatan Daya Saing Industri Migas

Indonesia selain kaya dengan kekayaan alam juga terletak di regional yang maju ekonominya karena dikelilingi oleh negara-negara yang telah mapan ekonominya, seperti: Singapura, Malaysia dan Australia. Meskipun demikian Indonesia tidak memiliki kemajuan perekonomian seperti negara-negara

⁶⁶ Dikutip oleh Sihotang:393

tetangga tersebut. Fenomena keadaan kontras seperti ini dimana "eksternal sehat tapi adanya penyakit di internal", dikenal dengan istilah "*Dutch disease*" atau "*resource curse*"⁶⁷. Istilah ini timbul ketika Belanda yang kaya dengan gas alam serta ekonomi regionalnya baik namun Belanda diterpa stagnasi ekonomi dan pengangguran.

Guna mendapatkan manfaat dari kekayaan yang ada pada suatu negara tergantung dari kemampuan negara tersebut untuk merumuskan strategi serta melaksanakannya dengan baik. Pada pertemuan dengan para pejabat dan praktisi industri migas Indonesia, Porter⁶⁸ mengatakan bahwa keadaan ekonomi Indonesia sekarang ini kurang baik dan strategi ekonomi tidak terlalu jelas. Diluar negeri Indonesia dikenal dengan negara yang segala sesuatunya berjalan sangat lambat, rumit, birokratik, dan sukar. Namun Indonesia mestinya adalah negara sukses karena terletak pada regional yang berkembang baik, mempunyai banyak sumber daya alam serta melimpahnya sumber daya manusia. Daya saing industri migas Indonesia ditentukan oleh produktifitasnya bukan karena melimpahnya sumber daya alam yang dimiliki. Jadi daya saing ditentukan oleh produktifitas penemuan serta meningkatkan nilai dari sumber daya alam yang ada sehingga memberikan hasil keekonomian yang baik untuk kesejahteraan bangsa.

Kegiatan investasi migas merupakan investasi yang beresiko tinggi karena selain memerlukan kapital yang besar juga memiliki unsur ketidakpastian dan memerlukan teknologi tinggi yang menjadikan pengembalian modal bisa lama atau hilang sama sekali bila kegiatan eksplorasi tidak ditemukan migas yang ekonomis untuk diproduksi. Oleh karenanya guna mencapai produktifitas

⁶⁷ Machmud, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor's Perspective*:30

⁶⁸ Porter 2006

yang baik perlu adanya kombinasi perusahaan domestik dan asing karena tidak ada satu perusahaan di dunia ini yang sekarang menguasai semua teknologi ataupun kapital yang dibutuhkannya. Pada umumnya negara berkembang kurang bisa menerima perusahaan asing masuk ke negaranya karena alasan perusahaan asing tersebut akan meng-eksploitasi kekayaan nasional. Namun dengan struktur kebijakan yang baik akan menghasilkan keseimbangan kepentingan, sehingga masing-masing pihak akan sama merasakan manfaatnya dan tercapainya produktifitas untuk pertumbuhan ekonomi; produktifitas akan baik bila kebijakan yang berlaku secara efisien sehingga merangsang untuk peningkatan produktifitas.

Dengan pengertian tersebut Porter memperkenalkan konsep *Cluster* yang merupakan jejaring seluruh perusahaan-perusahaan yang secara langsung maupun tidak langsung bergerak dalam suatu industri pada area tertentu. Jadi suksesnya suatu perusahaan atau daerah akan sangat ditentukan oleh produktifitas *Cluster* tersebut – perusahaan yang baik berada di *Cluster* yang buruk, maka produktifitas perusahaan tersebut akan buruk juga.

Dengan konsep ini maka model kebijakan perlu dirubah dari *top-down* "Pemerintah mengendalikan perkembangan ekonomi melalui kebijakan" menjadi *bottom-up* dan *Collaborative* yaitu "perkembangan ekonomi adalah proses kolaborasi dari seluruh tingkatan masyarakat, pemerintah, pengusaha, dan institusi profesional, riset dan pendidikan", sehingga proses produktifitas dan daya saing dibangun dari bawah ke atas secara kolaborasi dimana individu, perusahaan, cluster, dan institusi ikut bertanggung jawab. Cluster migas di Indonesia dipandang kurang baik karena buruknya hubungan timbal balik internal dan eksternal pemerintah pusat dan daerah dengan pengusaha serta

institusi pendukung lainnya. Buruknya Cluster migas ini menjadi salah satu penyebab industri migas kurang produktif dan memiliki daya saing rendah.

Bab III

Cara Penelitian

Penelitian dengan metode yuridis normatif mengacu kepada peraturan-peraturan yang ada sesuai dengan kajian ilmu hukum berupa asas-asas hukum dan norma-norma hukum yang berlaku. Penelitian ini dilakukan dengan dua jenis penelitian, yaitu:

1. Penelitian Kepustakaan

a. Data

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan data utama berupa data sekunder melalui studi kepustakaan untuk menggali asas hukum dan kaidah hukum, khususnya hukum minyak dan gas bumi. Penggalan dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku ilmiah, makalah, jurnal, hasil penelitian, publikasi laporan tahunan, seminar, wawancara di televisi, dan *website*.

b. Bahan Penelitian

Bahan penelitian dari data sekunder juga termasuk:

b.1. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang dasar 1945;
- 2) UU No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi;
- 3) UU No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara;
- 4) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;

- 5) PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi;
- 6) PP No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi;
- 7) Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara No. 002/PUU-I/2003, 4 Jan 2005.
- 8) PerMen Keuangan no.m97/PMK.010/2006 tentang Pembebasan Bea Masuk atas Impor Barang untuk Kegiatan Usaha Hulu Migas
- 9) KepMen Meno Perekonomian no. KEP-57/M.EKON/08/2006 tentang Tim Koordinasi, Harmonisasi, Sinkronisasi Regulasi dan Kebijakan Fiskal dan Regulasi lainnya yang Berhubungan dengan Sektor Minyak, Gas Bumi Dan Pertambangan Umum
- 10) PerPres Nomor 5 tahun 2006 tentang Kebijaksanaan Energi Nasional
- 11) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati
- 12) PerMen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2005 tentang Insentif Pengembangan Lapangan Minyak Bumi Marginal

b.2. Bahan Hukum Sekunder

Sebagai penjelasan dari bahan hukum primer digunakan bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmiah, jurnal hasil penelitian, seminar, simposium dan *website*.

b.3. Bahan Hukum Tersier

Sebagai penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder digunakan bahan hukum tersier yaitu Webster's Ninth New Collegiate Dictionary.

2. Penelitian Lapangan

Data yang diperoleh dari penelitian lapangan ini adalah data primer yang diperoleh melalui wawancara untuk mendapatkan informasi dan pendapat dari para praktisi yang memiliki pengetahuan yang luas mengenai industri minyak dan gas bumi. Penelitian lapangan ini bersikap melengkapi dan mendukung data sekunder.

3. Analisis Data

Analisis data yang mengarah pada kajian terhadap asas-asas, konsepsi-konsepsi, pandangan-pandangan, doktrin-doktrin hukum serta peraturan-peraturan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif. Sebelum dianalisis, data terlebih dahulu divalidasi dan dipilih atas kelengkapannya serta sumber yang dapat dipercaya. Kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduktif-induktif.

Bab IV

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Salah satu tujuan bernegara seperti yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Hal ini berkaitan dengan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam batang tubuh UUD 1945 bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan dasar hukum bagi sistem perekonomian Indonesia dimana landasan konstitusional tersebut dilengkapi dengan landasan operasional berupa butir-butir demokrasi ekonomi seperti yang diuraikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1993. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur landasan hukum perekonomian nasional, menyatakan sebagai berikut:

Perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat banyak yang tertindas. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sistem demokrasi ekonomi memberikan makna pada pengertian kepemilikan bukan semata-mata hanya dalam arti penguasaan aset sumber kepemilikan dan kekuatan ekonomi. Bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak atau produk barang/jasa yang menjadi kebutuhan vital bagi masyarakat dikuasai negara. Hal ini untuk menjaga agar rakyat banyak tidak dibawah kekuasaan orang-perorangan yang menguasai cabang-cabang produksi penting yang menjadi kebutuhan utama masyarakat.

Pengertian dikuasai negara tidak berarti bahwa negara sendiri yang menjadi pengusaha, tetapi penguasaan tersebut dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin kelancaran jalannya perekonomian yang didalamnya memuat larangan penindasan golongan kuat terhadap golongan lemah. Dalam sistem demokrasi ekonomi harus dihindari sistem ekonomi liberalisme yang dapat menimbulkan eksploitasi manusia dan bangsa lain.

Asas perekonomian Indonesia berlawanan dengan asas liberalisme, tetapi tidak berarti bahwa seluruh kegiatan ekonomi diselenggarakan oleh negara atau koperasi. Sistem ekonomi antiliberal tersebut harus dapat menjamin mekanisme harga tetap terjaga tetapi di bawah pengendalian negara sehingga ada jaminan pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh masyarakat. Oleh karena itu diperlukan hukum untuk menjaga terselenggaranya kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tujuan keadilan guna mencapai keseimbangan antara kepentingan umum, kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.

Pengelolaan migas berbeda dengan pengelolaan barang konsumsi lainnya. Migas dikategorikan sebagai apa yang disebut dengan sumberdaya tak terbarukan (*non renewable resources*). Artinya, sekali kita manfaatkan maka hanya sekali itu kita dapat memanfaatkannya dan persediaan (*stock*) migas langsung berkurang. Selain itu migas merupakan sumber energi utama dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian pengelolaan migas harus benar-benar dipikirkan secara matang serta dilakukan secara bijaksana. Pengelolaan yang gegabah akan sangat merugikan upaya-upaya penyediaan energi yang berkesinambungan dimasa depan serta mengurangi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

UU Migas memberikan kesempatan kepada kita untuk menata kembali aturan main dalam pengelolaan migas. Namun sayangnya perubahan aturan main di negara, termasuk perubahan aturan main di sektor migas agaknya dipaksakan oleh pihak luar melalui tangan lembaga internasional seperti Bank Dunia dan IMF. Ini yang sangat bertentangan dengan hati nurani rakyat Indonesia. Setelah lebih dari lima tahun pemberlakuan UU Migas ternyata tidak membuat industri yang menyangkut pemanfaatan kekayaan alam bagi kemakmuran rakyat ini berkembang lebih baik. Merujuk pada penerapan UU Migas dan UU No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, manajemen Pertamina yang beralih menjadi perseroan belum tampak adanya transparansi yang menunjukkan badan usaha milik negara ini berbisnis secara sehat dan kompetitif. Kekacauan yang ditimbulkan oleh kelemahan regulasi antara lain terbaca pada kenyataan bahwa Indonesia kini berstatus negara pengimpor neto minyak karena merosotnya produksi minyak yang disertai dengan naiknya konsumsi dalam negeri. Pertamina yang kondisi keuangannya tidak terlalu baik merupakan indikasi lain dari kerancuan regulasi ini.

Semenjak harga minyak menembus \$50 per barel pada akhir 2004 dan bertahan hingga kini, industri migas dunia mengalami perubahan secara drastis. Aliran investasi dan kegiatan hulu migas secara global menaik tajam. Negara-negara produsen minyak dunia yang sudah sejak awal melakukan terobosan kebijakan terus memperbaiki untuk mendapatkan bagian investasi yang melimpah. Namun demikian, perbaikan iklim investasi migas di Indonesia sampai saat ini tidak cukup efektif dalam mencapai target produksi. BPMigas melaporkan pada awal 2007 bahwa produksi minyak Indonesia pada tahun 2006 adalah 1.007.275 barel per hari dimana hanya 92% dari target 1,5 juta barel per

hari yang merupakan target APBN 2006. Hal ini disebabkan karena 90% dari produksi minyak berasal dari lapangan yang sudah tua dengan laju penurunan alami sebesar 5%-15% per tahun. Bila tidak ada usaha dan perencanaan yang baik dan fokus dalam meningkatkan kegiatan eksplorasi dan produksi maka produksi minyak akan terus menurun.

Selaras dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia, kebutuhan akan energi pun terus meningkat sesuai pergerakan roda ekonomi Indonesia. Guna menjamin kesediaan energi (*security of supply*), pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan strategis dalam sektor energi diantaranya adalah (i) menargetkan untuk menaikkan produksi minyak menjadi 1,3 juta barel per hari pada tahun 2009 dan (ii) menetapkan Kebijakan Energi Nasional dengan pelaksanaan pembangunan energi dilaksanakan melalui pendekatan-pendekatan yang integratif sehingga ketentuan ini akan memayungi masalah pemanfaatan energi yang pengelolaannya tersebar di berbagai instansi pemerintah dan non-pemerintah, sehingga dapat menjamin kontinuitas penyediannya serta ada pengendalian dalam pemanfaatannya. Dalam hal ini pemerintah telah mencanangkan 3 pilar utama yaitu: (i) menaikkan produksi minyak dan gas bumi serta menambah pemboran eksplorasi untuk menambah cadangan, (ii) melakukan diversifikasi sumber energi dari minyak menjadi gas, batubara, surya, geothermal, bahan bakar nabati dan mungkin nuklir pada suatu hari, dan (iii) meningkatkan konservasi energi dan efisiensi dengan cara mendidik publik agar lebih efisien dalam penggunaan energi.

A. Peningkatan Produksi Minyak dan Gas Bumi Nasional

Dalam hal menaikkan produksi minyak perlu ada dua pokok yang perlu dilakukan agar produksi betul-betul optimal, yaitu melalui pengelolaan aset migas

dan terobosan kebijakan. Pertama, pengelolaan aset migas terdapat dua kategori kegiatan utama yaitu eksplorasi untuk mendapatkan cadangan baru dan eksploitasi yaitu meningkatkan produksi dari cadangan minyak yang sudah ditemukan. Pada kegiatan eksplorasi, pemerintah diharapkan dapat menyusun strategi penyiapan lahan wilayah kerja untuk eksplorasi untuk cekungan-cekungan yang belum di sentuh. Selain itu pemerintah perlu menyusun strategi pemasaran blok baru dengan melihat skala prioritas dan kriteria investor yang tepat. Sebagai prasyarat dari percepatan eksplorasi mutu data yang ditawarkan sangat penting, namun pemerintah menghadapi kendala karena terbatasnya dana yang tersedia untuk mengadakan survei-survei seismik 3D (3 dimensi) karena tidak adanya mekanisme *plow back* dana ke sektor migas supaya bisa memperbaiki kualitas data dan juga memperbaiki kualitas ke investor. Dengan kurangnya data yang terkini (*up to date*) menyebabkan keputusan pemboran eksplorasi tidak dapat dilakukan segera karena resiko bisnis tidak dapat ditentukan secara baik. Oleh karena itu banyak kejadian dimana Kontraktor begitu memenangkan lelang ternyata wilayah kerja ditidurkan atau ditawarkan ke perusahaan lain lagi. Dalam hal ini pemerintah telah berusaha mempersempit ruang gerak ini sehingga betul-betul yang memenangkan wilayah kerja tersebut betul-betul siap dengan modal dan teknologi agar dapat langsung melakukan kegiatan eksplorasi sehingga menambah jumlah cadangan-cadangan yang ada. Dengan usaha pemerintah seperti ini maka hanya pemain besar dengan modal kuat saja yang akan selalu mendapatkan kesempatan dan ini umumnya adalah pemodal asing. Untuk itu Indonesia perlu dapat bersaing dengan negara-negara lain untuk menarik investor ini dengan melalui kebijakan fiskal yang baik serta peraturan, perundangan, perpajakan tidak tumpang tindih

dimana ada keselarasan antara seluruh perundangan, peraturan pemerintah pusat dan daerah dengan kebijakan fiskal. Misalnya, masalah PPN yang diberlakukan pada kegiatan eksplorasi serta masalah tumpang tindih lahan yang menghambat pelaksanaan program kerja akibat dari lamanya waktu yang diperlukan untuk membebaskan tanah.

Selain eksplorasi tersebut, pada kegiatan eksploitasi produksi pemerintah perlu segera merealisasikan:

1. Pengembangan lapangan-lapangan yang sudah ditemukan tapi menghadapi hambatan birokrasi perijinan serta pola pikir teknis yang tidak mendukung percepatan produksi. Saat ini seluruh proses perijinan dan lelang memerlukan waktu sekurang-kurangnya 6 bulan. Disamping itu pola perijinan untuk pengembangan lapangan POD (*Plan of Development*) memerlukan kajian teknis dan ekonomis secara menyeluruh dimana ijin produksi diberikan setelah fasilitas terbangun lengkap sesuai rencana. Padahal untuk lapangan minyak bisa dilakukan proses produksi secara parsial tanpa harus menunggu kelengkapan terpasangnya seluruh fasilitas. Dalam hal ini BPMigas perlu melakukan terobosan-terobosan dengan cara merubah pola pikir yang lebih makro guna mendukung percepatan kenaikan produksi migas nasional.
2. Pengembangan lapangan-lapangan marjinal. Lapangan-lapangan tidur ini bukan berarti tidak ekonomis untuk diproduksi tapi lebih kearah dimana secara portfolio perusahaan itu tidak masuk prioritas pengembangan karena tidak optimum menurut perusahaan, tapi mungkin optimum untuk negara. Inilah tugas pemerintah untuk membuat lapangan yang tidur ini bisa berproduksi secara ekonomis. Untuk mendukung usaha pemerintah telah mengeluarkan insentif dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Energi dan

Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Insentif Pengembangan Lapangan Minyak Bumi Marginal. Namun peraturan ini hanya merupakan kebijakan pemberian tambahan pengembalian biaya operasi yang dikeluarkan untuk pengembangan lapangan minyak marginal tanpa adanya suatu ketentuan agar lapangan marginal ini untuk dioperasikan pihak ketiga bila ditidurkan dalam batas waktu tertentu.

3. Peningkatan produksi pada lapangan yang sedang berproduksi. Misal, dengan cara penerapan teknologi seperti *Enhanced Oil Recovery* melalui injeksi air, injeksi polimer, dll. Banyak pihak ketiga yang ingin melakukannya, namun diperlukan suatu peraturan yang mengatur kerja sama ini. Peraturan ini diperlukan untuk mendapatkan legalitas bagi hasil atas pembagian atas peningkatan produksi mengingat bahwa minyak dan gas bumi masih menjadi milik negara hingga sampai titik penjualan. Seperti halnya eksplorasi, bila pihak ketiga tersebut tidak berhasil meningkatkan produksi maka seluruh beban biaya akan ditanggung pihak ketiga ini, pembagian produksi dengan negara akan dilakukan hanya bila ada peningkatan produksi.

Disamping pengelolaan aset migas yang baik, langkah kedua adalah terobosan kebijakan diperlukan untuk mendukung upaya pemerintah dalam meningkatkan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi produksi minyak secara optimal seperti yang diterangkan diatas. Penurunan produksi memang terjadi secara alami pada lahan eksploitasi tua. Akan tetapi, negara-negara penghasil minyak dunia umumnya masih dapat mempertahankan produksi dengan penerapan teknologi dan kegiatan eksplorasi untuk mengembangkan cadangan minyak baru. Masalahnya, teknologi produksi dan pengembangan cadangan baru tidak dapat dilakukan tanpa investasi. Ironisnya, kebijakan fiskal dalam UU

Migas dikeluhkan kalangan usaha sangat menghambat investasi pada industri migas di Indonesia. Pasal 31 UU Migas menetapkan, kegiatan di sektor hulu, termasuk eksplorasi cadangan baru yang berisiko tinggi, dikenai beragam pajak dan pungutan, antara lain Pajak Pertambahan Nilai (PPN), pajak impor atas alat-alat atau benda modal, dan retribusi daerah. Padahal, kegiatan produksi yang menghasilkan belum dilakukan. Kebijakan fiskal haruslah bersifat dinamis, terpadu dan tidak tumpang tindih. Sistem kontrak kerja sama perlu ditinjau ulang terutama pemberian insentif kepada investor yang melakukan eksplorasi di wilayah *frontier* atau pengembangan lapangan marjinal dan *brownfield*. Diperlukan percepatan proses persetujuan POD, WP&B (*Work Program and Budget*), AFE (*Authority for Expenditure*) dan lelang karena proses ini bisa membutuhkan 6 bulan hingga lebih dari 1 tahun. Lamanya proses persetujuan ini terutama dikarenakan kontrol yang sangat ketat di BPMigas akibat tekanan dari auditor pemerintah BPK dan BPKP yang mempunyai fokus mikro dan hanya menyoroti masalah legalitas pengembalian biaya (*cost recovery*)⁶⁹ dari hasil produksi wilayah kerja dari suatu Kontrak Kerja Sama tanpa melihat keseluruhan konteks strategis industri migas. Jadi perlunya pemerintah mempunyai keberpihakan kepada kontraktor dan memberikan kewenangan lebih kepada kontraktor dengan tidak mengurangi efisiensi dan efektifitas dari pengawasan pemerintah.

Disamping itu, operasional industri migas menghadapi berbagai kendala non teknis sebagai akibat dari proses investasi migas menjadi birokratis dan berbelit-belit, dari sebelumnya yang hanya satu atap, kini harus melewati paling tidak tiga atap. Investor yang berniat melakukan usaha di sektor hulu terlebih

⁶⁹ Bagi hasil antara Negara dan Kontraktor dalam KKS dilakukan setelah hasil produksi dikurangi dengan biaya yang dikeluarkan oleh Kontraktor.

dulu harus berhubungan dengan Direktorat Jenderal Migas untuk mengikuti lelang blok yang ditawarkan. Bila sudah memenangkan lelang, para investor harus berhubungan dengan instansi lain bernama BPMigas untuk menandatangani kontrak kerja sama dan mengajukan rencana anggaran, serta dengan Bea dan Cukai untuk pengurusan alat-alat atau benda modal yang diperlukan untuk eksplorasi. Selain itu karena BPMigas menunjuk Pertamina sebagai Penjual atas bagian dari negara, ini menambah rantai birokrasi serta ketidakjelasan kewenangan.

B. Diversifikasi dan Konservasi Sumber Energi Minyak

Sejak Maret 2004 status Indonesia yang sudah menjadi negara pengimpor minyak neto (*net oil importer*) karena jumlah minyak yang diimpor untuk keperluan BBM dalam negeri sudah melampaui jumlah minyak yang bisa diekspor. Mengingat fungsi energi memegang peranan penting dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan maka pelaksanaan pembangunan energi harus dilaksanakan melalui pendekatan-pendekatan yang integratif. Dalam rangka mengelola energi ini perlu diperlukan suatu ketentuan yang memayungi masalah pemanfaatan energi yang pengelolaannya tersebar di berbagai instansi pemerintah dan non-pemerintah, sehingga dapat menjamin kontinuitas penyediaannya serta ada pengendalian dalam pemanfaatannya. Mengingat hal tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional untuk terwujudnya energi (*primer*) mix yang optimal pada tahun 2025 melalui diversifikasi sumber energi dari minyak menjadi gas, batubara, surya, geothermal, *biofuel* dan mungkin nuklir pada suatu hari. Pemerintah sangat berminat untuk mengembangkan industri *biofuel* karena disamping meningkatkan penyediaan energi akan juga

berpengaruh kepada pertanian, pengembangan pedesaan, industri, infrastruktur, kemiskinan dan pengangguran. Target utamanya adalah melakukan konversi energi dengan mengurangi konsumsi minyak bumi dari 52% pada tahun 2006 menjadi 20% pada tahun 2025.

Implementasi Kebijakan Energi Nasional memerlukan keterkaitan dari banyak sektor industri (pertambangan, transportasi, pertanian, perindustrian, dll) serta instansi pemerintah terkait. Untuk itu kementerian BUMN telah melakukan beberapa kebijakan pendukung secara integratif melalui perusahaan BUMN dengan sasaran menjamin kontinuitas pasokan energi ke pasar domestik dengan terus terkurasnya sumber energi hulu (*primary energy*) dan menjaga biaya produksi energi yang kompetitif. Hal ini dilakukan melalui (i) intensifikasi sumberdaya energi fosil dengan meningkatkan kegiatan eksplorasi minyak, gas bumi dan batubara, (ii) penyediaan energi yang ada dengan meningkatkan produksi bahan bakar fosil dari lapangan yang ada serta meningkatkan proses pengolahan dan distribusi guna memperluas cakupan, (iii) penggunaan sumberdaya energi terbarukan dengan membangun industri hulu dan hilir bahan bakar nabati terutama *biofuel* dan ethanol yang memerlukan bahan baku dari pohon jarak dan kelapa sawit dan (iv) diversifikasi dan konservasi energi dengan cara mengurangi penggunaan bahan bakar fuel dengan cara konservasi dan substitusi ke bahan bakar non-fosil.

Usaha-usaha diversifikasi dan konservasi mempunyai *multiplier effect* karena tercipta peluang untuk membangun pabrik ethanol, pabrik FAME dan membuka industri perkebunan energi dan terciptalah lapangan kerja. Beberapa manfaat diantaranya (i) menciptakan iklim yang lebih baik terhadap pengembangan industri dan penggunaan energi alternatif serta untuk

mengurangi ketergantungan pada impor BBM, (ii) menciptakan lapangan kerja bagi para petani untuk menanam tanaman yang menghasilkan *biofuel* dan ethanol seperti jarak, kelapa sawit, tebu, jagung, kapuk, dsb, dan (iii) mengurangi beban subsidi serta mengurangi BBM dengan melakukan konversi dari penggunaan minyak tanah menjadi LPG dengan memanfaatkan potensi gas alam Indonesia yang sangat berlimpah.

C. Perundangan dan Tatakelola Energi di Masa Depan

Dengan berubahnya status Indonesia menjadi *net oil importer* serta dengan kurang baiknya hasil dari industri migas di Indonesia sejak krisis tahun 1997, maka dipandang perlu melakukan reorientasi sumberdaya Migas yang tidak bertumpu pada penerimaan migas tapi bagaimana mengubah sumberdaya migas ini bisa bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat. Untuk itu dimasa mendatang dengan melihat perkembangan dan perubahan yang terjadi atas hasil usaha pertambangan hulu migas, maka pemenuhan kebutuhan didalam negeri yang semakin meningkat perlu diberikan prioritas untuk mendorong kemandirian ekonomi. Berdasarkan pokok pikiran ini, kebijakan dan pengaturan pertambangan migas diupayakan untuk dapat menjamin penggunaannya secara aman, efisien, dan tercapainya sasaran keserasian antara kebutuhan dan penyediaan dengan tetap tidak meninggalkan tujuannya yaitu guna kemakmuran rakyat. Jadi semua kebijakan yang disusun, kelembagaan yang dibangun, teknologi yang dirakit maupun diambilalih dikerjakan dengan lensa rakyat dan didorong oleh kebutuhan dan kemampuan rakyat. Mukadimah konstitusi mengamanatkan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi semua rakyat, maka pembangunan yang dibentuk oleh Bank Dunia dan IMF harus dikesampingkan. Selain itu konstitusi mengamanatkan untuk mencerdaskan

kehidupan bangsa, itu bukan mendidik orang per orang tapi kehidupan itu sendiri. Bila kita melihat Jepang, Restorasi Meiji adalah restorasi kebudayaan dan pendidikan, jadi bangsa ini perlu ada patriotisme dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sehingga bisa kompetitif dan dihargai bangsa lainnya. Dalam dunia perminyakan memang kita sudah pengalaman, namun kita perlu mempunyai bangsa yang cerdas yang bisa mengoreksi kesalahan legislatif, eksekutif dan yudikatif sehingga mendukung proses demokrasi itu sendiri.

Pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia selama ini masih terkonsentrasi pada sisi hulu, sedangkan sisi hilirnya baru pada tahap awal pengembangan. Dimasa mendatang pemerintah telah mengambil sikap untuk mengembangkan industri hulu dan hilir secara bersamaan guna memperoleh nilai tambah yang lebih tinggi. Dalam hubungan kebutuhan dalam negeri yang dibutuhkan adalah merubah dari *Supply Management* (peningkatan produksi hulu dan hilir) menjadi *Demand Management* (diversifikasi dan konservasi). Jadi paradigma *supply side management* yang dominan secara bertahap harus dikurangi dan diganti dengan *demand side management* yang melibatkan konsumen yang tentunya keberhasilannya akan menunjang keberhasilan apa yang pemerintah lakukan yang disebut *triple track strategy* yaitu *Pro-growth*, *Pro-job* dan *Pro-poor*. Mengingat begitu besarnya manfaat serta kompleksnya permasalahan, maka diperlukan suatu pengaturan tersendiri masalah energi dengan pengaturan yang bersifat integral sebagai payung dari seluruh kegiatan pemanfaatan energi melalui pembentukan UU Energi dimana rancangannya sedang dalam pembahasan di DPR. Ada empat hal utama dalam rangka menjaga ketahanan energi nasional: (i) *Availability*, baik dari segi produksi maupun import, (2) *Accesability*, keterjangkauan harga dan

distribusi, (iii) *Acceptability*, tidak mencemari lingkungan, dan (iv) *Sustainability*, jaminan energi ini untuk kepentingan *security of supply* untuk generasi mendatang. Pelaksanaannya kemudian menyesuaikan undang-undang yang terkait seperti UU ketenaganukliran, kelistrikan, panas bumi, migas dll. Undang-undang tersebut perlu diikuti dengan instrumen-instrumen untuk memudahkan pelaksanaan baik dipusat maupun di daerah.

Mengingat karakteristik perusahaan pertambangan migas yang merupakan *high risk, high capital, high technology* dan *long yielding* maka dibutuhkan *good governance* dari pemerintah yang dapat mengatur kualitas kelembagaan yang mengelola hubungan antara *stakeholder*. Hal yang paling nyata adalah masalah birokrasi bertele-tele yang perlu segera ditangani dengan debirokratisasi dan penyederhanaan peraturan dengan cara menerapkan prinsip kemitraan antara pemerintah dan kontraktor dimana tiap pihak dapat membangun saling pengertian atas kepentingannya masing-masing. Sehingga pemerintah dapat memberikan kewenangan dan kepercayaan lebih kepada kontraktor guna mencapai tujuan yang dikehendaki bersama dengan tidak mengurangi efisiensi dan efektifitas dari pengawasan pemerintah. Fungsi koordinasi dan intermediasi pemerintah itu yang seharusnya didorong sehingga sehingga membuat perusahaan-perusahaan minyak bisa berinteraksi satu sama lain sehingga tidak ada duplikasi dan dengan demikian akan menurunkan biaya operasi secara makro.

Untuk itu perlu adanya perubahan paradigma akuntabilitas dalam Kontrak Kerja Sama yang timbul ketika Pemerintah (Prinsipal) mengalihkan tanggung jawab kepada Kontraktor (Agen) untuk melakukan operasi eksplorasi dan eksploitasi migas. Pada saat ini akuntabilitas Prinsipal – Agen kabur dikarenakan

banyaknya pihak yang berkepentingan dalam implementasi KKS yaitu Dirjen Migas, BPMigas, BPK, BPKP, Dirjen Pajak, Dirjen Bea Cukai dan Pertamina sebagai penjual. Tiap pihak memiliki objektif dan prioritasnya masing-masing yang bersifat jangka pendek dan jangka panjang sehingga menimbulkan ketidakharmonisan kebijakan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Berdasarkan jenis temuan audit yang telah dilakukan pemerintah, disimpulkan bahwa struktur akuntabilitas antara Pemerintah dan Kontraktor berada di tingkat tangga yang paling bawah yaitu pada tingkat finansial '*probity & legality*' dimana kontrol Pemerintah pada industri migas hanya berfungsi sebagai kontrol saja tanpa ada usaha untuk meningkatkan efisiensi. Untuk itu perlu dilakukan perubahan paradigma kontrol ke tingkat yang lebih tinggi sehingga model akuntabilitas hubungan antara Pemerintah dan Kontraktor perlu dirancang sedemikian rupa sehingga akan meningkatkan peran Pemerintah sebagai "katalis" untuk dapat berbuat "mengarahkan" (*steering*) bukannya "mendayung" (*rowing*) pada seluruh aspek operasi perminyakan. Agar model akuntabilitas ini dapat terbentuk dan menambah nilai tambah pada industri migas, ada dua prasyarat yang harus dipenuhi: restrukturisasi institusi dan perancangan ulang sistem akunting dengan standar operasi perminyakan internasional.

Konsep bagi hasil dalam KKS adalah suatu konsep yang sangat bagus sebenarnya tapi dalam perjalanannya timbul hal-hal yang justru merugikan konsep itu sendiri. Sehingga sejak beberapa tahun yang lalu kita mempertanyakan apakah konsep bagi hasil ini masih relevan dengan jaman ini terutama ini dalam menyongsong perusahaan minyak nasional yang handal. Konsep bagi hasil awalnya dibuat untuk menghadapi perusahaan minyak asing untuk itu konsep bagi hasil yang akan datang adalah KKS yang membimbing dan

memberikan kesempatan kepada perusahaan nasional supaya menjadi pemain-pemain yang handal dan menjadi tuan rumah di negerinya sendiri. Untuk itu perundangan di masa depan perlu lebih ada keberpihakan kepada kepentingan nasional karena tidak ada negara maju adalah negara yang mempunyai keberpihakan pada kepentingan nasionalnya. Keberpihakan ini harus elegan, jadi lapangan-lapangan yang sudah habis kontraknya perlu diberikan ke perusahaan nasional, demikian juga lapangan-lapangan marjinal. Karena dengan perusahaan nasional berkembang, maka produksi minyak tidak hanya dari dalam negeri tapi juga dari luar negeri sebagai hasil dari operasi perusahaan migas nasional di luar negeri. Jadi lapangan-lapangan migas yang mempunyai resiko tinggi tetap bisa diberikan kepada asing tapi yang mempunyai resiko rendah perlu dikuasai oleh perusahaan nasional dimana dari segi manajemen dan teknologi sudah mampu mengelola, namun yang menjadi kendala adalah pendanaan. Jadi bila ada program pemerintah untuk mendorong lembaga keuangan dan perbankan untuk mendanai eksploitasi industri migas untuk lapangan-lapangan dengan resiko rendah. Untuk itu perlu adanya kerjasama antara ESDM, Departmen Keuangan, Bapenas, Bank Indonesia, dan sebagainya karena menjadi yang menjadi kendala adalah, bank-bank nasional hanya mau meminjamkan uangnya kepada pengusaha bila ada kolateral yang setara, di luar negeri dengan jumlah cadangan saja sudah cukup.

Kejadian Porong menimbulkan reaksi yang kurang baik terhadap kemampuan industri perminyakan Indonesia, terutama kejadian ini menyangkut perusahaan nasional. Kejadian ini berdampak yang sangat luas, tekanan sosial, lingkungan, kehidupan ekonomi, banyak rakyat yang harus mengungsi serta pabrik-pabrik yang terbenam dan ditutup sehingga orang kehilangan pekerjaan.

Oleh karena itu diantisipasi dalam waktu yang dekat akan ada tuntutan masyarakat kepada pemerintah agar urusan operasi minyak ini lebih diawasi lebih ketat dari sekarang. Bisa juga ini berujung kepada penolakan masyarakat pada kehadiran operasi minyak di lingkungan mereka yang tentu tidak menguntungkan. Bagaimanapun juga tuntutan itu wajar saja, namun bila tuntutan itu di respon dengan aturan-aturan yang akan dibuat, ini bisa *counterproductive*. Sehingga nanti akan menyulitkan operasi dan menambah biaya-biaya yang tentunya akan dikeluarkan untuk memenuhi aturan-aturan yang dianggap mengekang. Di lain pihak industri migas nasional harus ada sikap untuk dapat memperbaiki diri terutama untuk melakukan operasi migas agar peristiwa serupa tidak terjadi lagi. Ini harus ada terobosan baru yang lebih baik untuk menjamin keselamatan operasi dengan cara-cara yang bertanggung jawab.

Perundangan yang akan datang perlu memperhatikan daya saing industri dengan membangun jejaring seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung bergerak dalam suatu industri pada area tertentu (*Clustering*). Hal ini karena suksesnya suatu perusahaan atau daerah akan sangat ditentukan oleh produktifitas *Cluster* tersebut – perusahaan yang baik berada di *Cluster* yang buruk, maka produktifitas perusahaan tersebut akan buruk juga. Dengan konsep ini maka model kebijakan perlu dirubah dari *top-down* "pemerintah mengendalikan perkembangan ekonomi melalui kebijakan" menjadi *bottom-up* dan *Collaborative* yaitu "perkembangan ekonomi adalah proses kolaborasi dan timbal-balik dari seluruh tingkat pemerintahan, perusahaan inti, perusahaan pendukung, dan institusi profesional, riset dan pendidikan", sehingga produktifitas dan daya saing dibangun dari proses bawah ke atas secara

kolaborasi dimana banyak individu, perusahaan, cluster, dan institusi ikut bertanggung jawab.

Bab V

Penutup

A. Kesimpulan

1. Penerapan konsep liberalisasi dan privatisasi yang dilakukan IMF pada penanganan krisis moneter Indonesia telah menimbulkan beberapa konsekuensi pada perkembangan industri migas. Penetapan UU Migas ternyata tidak membuat perkembangan industri migas semakin baik meskipun ketika harga minyak dunia naik cukup signifikan. Filosofi ditetapkannya undang-undang untuk meliberalisasi sektor minyak dan gas bumi di Indonesia, dipandang sebagai bertentangan dengan asas perekonomian Indonesia berlandaskan demokrasi ekonomi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi mengutamakan kemakmuran bagi seluruh rakyat karena liberalisasi melahirkan swastanisasi yang memberikan cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan partikelir dan asing. Liberalisasi mencari keuntungan ekonomi, bukan manfaat ekonomi.
2. Proses implementasi dari UU Migas banyak menghadapi kendala terutama terdapat ketentuan yang tumpang tindih dengan kebijakan fiskal, keterlambatan penetapan peraturan-peraturan pendukung serta tatakelola kelembagaan yang birokratis dengan kontrol yang bersifat mikro. Kendala ini mengakibatkan kegiatan investasi terhambat sehingga produksi nasional terus menurun sedangkan konsumsi BBM naik terus, yang mengakibatkan Indonesia menjadi *net oil importer* pada Maret 2004. Guna menjamin ketersediaan energi (*security of supply*), pemerintah telah mengeluarkan

beberapa kebijakan strategis dalam sektor energi diantaranya adalah (i) menargetkan untuk menaikkan produksi minyak menjadi 1,3 juta barel per hari pada tahun 2009 dan (ii) menetapkan Kebijakan Energi Nasional dengan pelaksanaan pembangunan energi harus dilaksanakan melalui pendekatan-pendekatan yang integratif sehingga ketentuan ini akan memayungi masalah pemanfaatan energi yang pengelolaannya tersebar di berbagai instansi pemerintah dan non-pemerintah, sehingga dapat menjamin kontinuitas penyediaannya serta ada pengendalian dalam pemanfaatan energi migas.

3. Setelah lebih dari lima tahun pemberlakuan UU Migas ternyata tidak membuat industri yang menyangkut pemanfaatan kekayaan alam bagi kemakmuran rakyat ini berkembang lebih baik. Semenjak harga minyak menembus \$50 per barel pada akhir 2004 dan bertahan hingga kini, aliran investasi dan kegiatan hulu migas global menaik tajam, namun perbaikan iklim investasi migas di Indonesia sampai saat ini tidak cukup responsif dalam mencapai target produksi. Dari hasil pencapaian ini maka banyak pihak yang memandang untuk dilakukan pembenahan dalam perundang-undangan migas dan segera menetapkan undang-undang energi guna menjamin ketahanan energi nasional.

B. Saran

1. Dipandang perlu untuk membuat kebijakan yang disusun, kelembagaan yang dibangun, teknologi yang dirakit maupun diambilalih dikerjakan dengan lensa rakyat dan didorong oleh kebutuhan dan kemampuan rakyat. Mukadimah konstitusi mengamanatkan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Mengingat begitu besarnya manfaat serta serta kompleksnya permasalahan, maka diperlukan suatu pengaturan

tersendiri masalah energi dengan pengaturan yang bersifat integral sebagai payung dari seluruh kegiatan pemanfaatan energi. Untuk meningkatkan daya saing migas Indonesia, perlu dibangun jejaring seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan industri migas. Hasil akhir dari usaha ini adalah untuk membangun ekonomi yang bermanfaat untuk seluruh rakyat Indonesia.

2. Perlu adanya perubahan paradigma akuntabilitas dalam Kontrak Kerja Sama akan timbul ketika Pemerintah (Prinsipal) mengalihkan tanggung jawab kepada Kontraktor (Agen) untuk melakukan operasi eksplorasi dan eksploitasi migas sehingga dapat mencapai efisiensi menyeluruh dari industri Migas. Untuk itu diperlukan restrukturisasi institusi dan perancangan ulang sistem akunting dengan standar operasi perminyakan internasional.

Daftar Pustaka

- Brodjonegoro, Bambang, dkk., *Laporan Akhir Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam UU No. 25 Tahun 1999 (Bagi Hasil Minyak Bumi dan Gas Alam)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia R.I., 2003
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1972.
- Ibrahim, Johnny, *Hukum Persaingan Usaha – Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006
- Islamy, Irfan M., *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Kurtubi, *The Impact of Oil Industry Liberalization on The Efficiency of Petroleum Fuels Supply for The Domestic Market In Indonesia*, Praha: Proceeding Conference of the International Association for Energy Economics, 2003.
- Machmud, Tengku Nathan, *The Indonesian Production Sharing Contract: An Investor's Perspective*, The Netherlands: Kluwer Law International, 2000.
- Moeljono, Djokosantoso, *Good Corporate Culture Sebagai Inti Dari Good Corporate Governance*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006
- Porter, Michael E., *Raising the Competitiveness of Indonesia's Oil & Gas Cluster*, Jakarta: Harvard Business School, 29 November 2006
- Pramono, Nindyo, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Rosser, Andrew, *The Politics of Economic Liberalisation in Indonesia: State, Market and Power*, Surrey: Curzone Press, 2002.
- Salim, H. S., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Sihotang, Parulian, *An Indonesian Case Study of Host Country Control on Foreign Petroleum Ventures: An Analysis of The Role of Accounting and Accountability*, Scotland: A Dissertation Submitted to The University Of Dundee – Accounting & Business Finance, 2003.
- Simamora, Rudi M., *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta: Djambatan, 2000.

- Soedarjono, Jogi Tjiptadi, dkk., *Laporan Akhir Penyusunan Kompilasi Hukum Bidang Pemanfaatan Energi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan R.I., 1999/2000.
- Soesastro, Hadi, *Kebijakan Persaingan, Daya Saing, Liberalisasi, Globalisasi, Regionalisasi dan Semua Itu*, CSIS Working Paper Series, WPE082, Maret 2004
- Sosrokoesoemo, Ann Soekatri, dkk., *Laporan Akhir Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman R.I., 1997/1998.
- Syahmin AK, *Hukum Dagang Intenasional (dalam Kerangka Studi Analitis)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Warnika, Kardaya, *Undang-Undang Tentang Minyak & Gas Bumi*, Jakarta: Sosialisasi UU Migas Pada Pertemuan Ikatan Ahli Perminyakan Indonesia, 8 Nov 2001.