

Reformasi Pengelolaan Migas dengan *Vertical Integrated System* guna Mewujudkan Kesejahteraan Berdasarkan Konstitusi

Istata Luqman Adhichayono

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang,
Semarang, Central Java 50275 **Correspondent**

Author: istatala@gmail.com

Aditya Bagus Herlambang

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang,
Semarang, Central Java 50275

Sumyati

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang,
Semarang, Central Java 50275

Sukinta

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang,
Semarang, Central Java 50275

Muhamad Azhar

Faculty of Law, Universitas Diponegoro
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang, Semarang, Central Java 50275

Abstract

This study aims to determine the Reform of Oil and Gas Management with a Vertical Integrated System to Realize Welfare Based on the Constitution. The approach method used in this research is the Legal Research approach, the research is obtained from library research and legal documents, which means that the research is carried out by reviewing library data and existing references. The results of the research show that first, the oil and gas management system through open access and unbundling that is currently being implemented is the result of the implementation of Law No. 22 of 2001 concerning Oil and Gas, this system is contrary to the constitutional mandate, namely Pancasila. Second, the management of oil and gas through a vertical integrated system can be a means for the welfare of the Indonesian people, this system is a solution to solve oil and gas management problems in Indonesia, the vertical integrated system is a system that has triumphed in the new order era,

Keywords: Oil and Gas, Governance, Welfare, Constitution

Abstrak

Penelitian bertujuan untuk mengetahui Reformasi Pengelolaan Migas dengan *Vertical Integrated System* guna Mewujudkan Kesejahteraan Berdasarkan Konstitusi. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *Legal Research*, penelitian didapat dari *library research* dan *legal document*, yang artinya penelitian dilakukan dengan mengkaji data-data pustaka dan referensi-referensi yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, Sistem pengelolaan migas melalui *open access* dan *unbundling*

yang diberlakukan sekarang merupakan akibat dari implementasi UU No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, sistem ini bertentangan dengan amanat konstitusi yaitu Pancasila. Kedua, Pengelolaan migas melalui *vertical integrated system* dapat menjadi sarana mensejahterkan rakyat Indonesia, sistem ini merupakan solusi untuk memecahkan masalah pengelolaan migas di Indonesia, *vertical integrated system* merupakan sistem yang pernah berjaya di masa orde baru,

Kata Kunci: *Minya dan Gas, Tata kelola, Kesejahteraan, Kontitusi*

A. Pendahuluan

Negeri Zamrud Khatulistiwa merupakan istilah yang sering terdengar untuk menyebut negara Indonesia, kekayaan alam yang berlimpah seperti keindahan alam, kesuburan tanah dan sumber daya alam yang berlimpah menjadi alasan untuk negeri ini dijuluki demikian. Potensi kekayaan sumber daya alam menjadi salah satu keunggulan Indonesia, dari alasan tersebut kemudian melahirkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi „Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” senada dengan sila ke 5 Pancasila „Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”, artinya segala kekayaan Indonesia dipergunakan untuk kepentingan bersama dalam rangka memakmurkan kehidupan bangsa dengan prinsip adil bagi seluruh rakyat Indonesia.

Harga minyak dan gas di Indonesia merupakan salah satu penyebab utama kenaikan harga bahan baku, kita dapat melihat fenomena yang terjadi di masyarakat jika harga minyak naik (BBM) maka kebutuhan utama seperti bahan pangan, jasa transportasi dan usaha lainnya juga naik. Ini membuktikan bahwa kestabilan harga minyak dan gas dapat mempengaruhi tingkat harga bahan pokok warga, apabila bahan pokok terjangkau maka semakin sejahtera masyarakat kita. Kestabilan harga migas dapat dikatakan sebagai salah satu indikator penunjang kemakmuran rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negeri dengan kekayaan migas yang berlimpah. Cadangan minyak bumi Indonesia yang telah terbukti berjumlah 7,55 MSTB (*Million Stock Tank Barrel*) dan cadangan gas Indonesia yang telah terbukti ialah 150,39 TSCF (*Trillion Standard Cubic Feet*)¹. Apabila dilihat dalam lingkup global, cadangan terbukti minyak bumi

¹ BP Migas, Laporan Tahunan BP Migas 2013, 2014. hlm. 25

milik Indonesia menyumbang sekitar 0,4 % dari seluruh cadangan terbukti minyak bumi dunia dan cadangan terbukti gas alam Indonesia menyumbang 1,6 % dari seluruh cadangan terbukti gas alam dunia². Maka tak heran, jika migas menjadi komoditas ekspor terpenting Indonesia sejak tahun 1970-an. Bahkan sebelum tahun 2006, Indonesia sempat menjadi pengeksport LNG (*Liquified Natural Gas*) terbesar di dunia selama hampir tiga dekade³.

Sebagai negara yang memiliki pasokan cadangan migas yang cukup banyak, sudah seharusnya Indonesia memilih sistem pengelola migas yang baik, saat ini dalam pengelolaan migas Indonesia belum memiliki ketegasan skema mana yang ia anut. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UU no 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menjelaskan bahwa kegiatan usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa pengusahaannya diatur agar pemanfaatannya terbuka bagi semua pemakai, berarti Indonesia ingin menerapkan skema *common carriage*. Namun, pada realitanya sistem atau skema yang digunakan oleh Indonesia dalam pengelolaan migas lebih condong ke skema *open access*. Realita ini terlihat dari beberapa kebijakan pemerintah yaitu: Keputusan Menteri ESDM 1321K/20/MEM/2005, Peraturan BPH Migas No. 11/2007, Kepmen ESDM 1321K/20/MEM/2005 dan Peraturan BPH Migas No.15/2008 dengan menggunakan prinsip *open access*⁴.

Perlu diketahui bahwa sistem *open access* dan *unbundling* lebih cenderung kepada ideologi liberalisme, dan tentunya bertentangan dengan Pancasila. Ir. Soekarno pernah menyatakan, “Jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip *sociale rechvaardigheid* (Keadilan Sosial) ini, yaitu bukan saja persamaan politik, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.” Melalui pengembangan persamaan di lapangan ekonomi, Soekarno berharap “tidak akan ada kemiskinan di Indonesia pasca merdeka”. Pernyataan Soekarno tersebut seyogyanya tidak dipandang dari kecenderungan utopismenya, melainkan dari segi tekadnya yang kuat untuk mengupayakan

² Beyond Petroleum, (2012), BP Statistical Review World Energy 2011

³ Hanan Nugroho, A Mosaic Of Indonesian Energy Policy, Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2011, hlm.14

⁴ Irine Handika, *Open Access dan Unbundling dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Eksisting*. Disampaikan dalam Seminar Nasional kerjasama PSE UGM dan Undip pada Rabu, 25 Juni 2014, Hasil Kajian Liberalisasi Tata Niaga Gas Bumi Melalui *Open Access* dan *Unbundling*, PSE UGM.

keadilan dan kesejahteraan sosial di seberang jembatan emas kemerdekaan⁵.

Menurut BP Migas (Badan Pengelola Minyak dan Gas), sekitar 85,4 % dari 137 Wilayah Kerja (WK) pertambangan migas nasional saat ini dimiliki oleh perusahaan migas asing. Perusahaan nasional hanya menguasai sekitar 14,6 % Wilayah Kerja dan 8 % di antaranya dikuasai Pertamina. Lima kontraktor asing terbesar di Indonesia adalah ExxonMobil, Chevron, Shell, Total dan BP (*Beyond Petroleum*) dimana mereka menguasai cadangan minyak bumi 70% dan cadangan gas alam 80% serta memiliki kapasitas produksi 68% minyak bumi dan 82% gas alam⁶. Sangat disayangkan apabila migas di Indonesia justru dikelola oleh pihak asing, konsep sumber daya alam yang „dikuasai negara“ sesuai amanat konstitusi menjadi pertanyaan besar. Alih-alih dipergunakan untuk kesejahteraan masyarakat, migas yang dikelola asing tentunya tidak dapat memberikan dampak signifikan untuk kemakmuran bangsa Indonesia, karena sudah barang tentu mereka (asing) lebih mementingkan kepentingan untuk negaranya sendiri.

Saat ini *open access* dan *unbundling* justru diterapkan dengan menganut liberalisasi gas dan menegaskan sistem ekonomi Pancasila, kondisi tersebut sudah bertentangan dengan Pasal 33 Konstitusi. Penelitian dan kajian Pusat Studi Energi Universitas Gajah Mada (PSE-UGM)⁷, menunjukkan adanya korelasi positif antara penerapan kebijakan *open access* dan *unbundling* terhadap kenaikan harga pada negara yang menerapkannya. Kenaikan harga tersebut telah secara langsung memarjinalkan „keadilan sosial“ bagi konsumen gas dalam muatan peraturan dimaksud. Korban dalam konteks kelompok masyarakat yang notabene menjadi pihak terdampak atas permainan pasar dan fluktuasi harga gas sebagai komoditas

⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna (Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012. Cet.4), hlm.582-583.

⁶ M Kholid Syeirazi, *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2009), hlm. 108. Hafid Fuad, “*Open access* dan *unbundling* gas tidak cocok di RI” (Jakarta: Sindonews, 2014), Rabu, 22 Januari 2014

⁷ Hafid Fuad, “*Open access* dan *unbundling* gas tidak cocok di RI” (Jakarta: Sindonews, 2014), Rabu, 22 Januari 2014

yang tidak lagi strategis, tidak mendapat porsi yang positif karena dimitoskan⁸ sudah diwakili kepentingannya oleh pembuat regulasi dalam proses perancangan peraturan perundangan tekstual. Gambaran timpang demikian selaras dengan pandangan Nonet dan Selznick, bahwa „perundang-undangan tanpa disadari sering menjadi musuh yang tersembunyi (*the hidden enemy*)⁹. Pandangan seperti ini pada prinsipnya menolak penjelasan yang berorientasi pada nilai, dan mengarahkannya pada aspek-aspek yang dapat diukur dari pokok persoalannya dalam usaha untuk mencari hubungan sebab akibat.

Melihat kondisi yang seperti ini, perlunya Indonesia menerapkan sebuah sistem yang berdasar konsep keadilan sosial sesuai dengan amanat konstitusi. Hal ini terkonfirmasi ketika penguasaan negara atas sumber kekayaan alam yang strategis menjadi ketentuan yang mutlak adanya. Konstitusi melalui Pasal 33 sudah mengingatkan bahwa „Hak Menguasai Negara“ tidak bisa dipisahlepaskan dengan, penyelenggaraan kemakmuran rakyat“. Artinya, meskipun negara melalui cabang produksinya (BUMN) dominan dan menguasai, tetapi ketika secara nyata justru tidak untuk kemakmuran rakyat banyak, maka langkah demikian bertentangan dengan konstitusi¹⁰.

Melihat kondisi Indonesia pada masa lalu, tepatnya dimasa Orde Baru Rezim Soeharto blok migas di Indonesia dikelola dan dikuasai penuh oleh Pertamina. Pada saat itu sistem yang digunakan adalah *vertical integrated system* sesuai dengan amanat UU 8/1971. Meskipun masa Orba memiliki kisah kelam dalam pelaksanaan pemerintahannya, tetapi perlu diketahui pada masa itu Indonesia berdaulat didalam pengelolaan migas. Apabila *vertical integrated system* dipilih sebagai kebijakan yang baik atas tata kelola gas nasional dan sesuai dengan amanat konstitusi. Menurut filosofi bangsa, sepanjang praktiknya mengakselerasi kemakmuran rakyat, kebijakan yang terarah tersebut sejatinya harus didukung dengan komitmen yang

⁸ Satjipto Rahardjo ketika memindahkan fokus studi hukum ke ranah empiris, menyatakan bahwa hukum itu lebih merupakan mitos daripada kenyataan. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku – Hidup Baik Adalah Dasar Hukum yang Baik*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm.20

⁹ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, (New York, London : Harper Colophon Books, 1978), hlm.4-5

¹⁰ Muhammad Rustamaji, *Menyingkap Tabir Open Access dan Unbundling (Antara Jebakan Liberalisasi dan Konsep Keadilan Sosial Pancasila)*.(Yogyakarta, 2014), hlm.4.

tinggi.

Mencermati pola perilaku yang berkembang saat ini di tataran pelaku bisnis gas, penerapan lokasi gas yang diberlakukan melalui sistem *open access* dan *unbundling* menuai hasil yang secara tidak fair dan tidak adil serta belum siapnya infrastruktur Indonesia dalam penerapannya menjadi permasalahan mendasar apabilaterus melanjutkan penggunaan sistem ini. Dengan demikian, perlunya kita melakukan reformasi terhadap sistem pengelolaan migas di Indonesia yaitu pengembalian sistem pengelolaan migas yang saat ini memakai sistem *open access* dan *unbundling* menjadi *vertical integrated system*, tetapi perlu diingat sistem ini tidak sepenuhnya dikembalikan mentah-mentah sistem ini perlu disesuaikan untuk diterapkan di Indonesia agar tidak bertentangan dengan pancasila dan dapat mewujudkan kesejahteraan Indonesia. Hal inilah yang melatarbelakangi disusunnya karya tulis ilmiah yang berjudul “Reformasi Pengelolaan Migas Dengan *Vertical Integrated System* Guna Mewujudkan Kesejahteraan Berdasarkan Konstitusi”.

Rumusan masalah berguna untuk membatasi ruang lingkup pembahasan karya tulis agar tidak melebar dan lebih terfokus pada permasalahan. Adapun rumusan masalah dalam karya tulis ini antara lain: Bagaimanakah sistem pengelolaan migas Indonesia saat ini? Dan Bagaimanakah sistem pengelolaan Migas ala pancasila melalui *vertical integrated system* mampu mensejahterakan masyarakat Indonesia sesuai dengan amanat konstitusi?. Adapun Tujuan penulisan karya tulis ilmiah ini yaitu sebagai berikut: Untuk menganalisis sistem pengelolaan terbaik yang cocok dipergunakan dalam tata kelola migas di Indonesia. Untuk menganalisis sistem pengelolaan migas yang pernah diberlakukan yaitu *vertical integrated system* kemudian disesuaikan dengan kondisi bangsa saat ini sesuai dengan amanat konstitusi.

B. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *Legal Research*, penelitian didapat dari *library research* dan *legal document*, yang artinya penelitian dilakukan dengan mengkaji data-data pustaka dan referensi-referensi yang ada. Data bagi suatu penelitian merupakan bahan yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Oleh karena itu, data harus selalu ada agar permasalahan penelitian itu dapat dipecahkan. Dalam penelitian ini jenis data yang dikumpulkan bersifat sekunder.

Data sekunder dapat berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, diperoleh dengan cara mempelajari dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan (*literature research*) berupa undang-undang, buku-buku, skripsi, tesis, jurnal dan lain lain. Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum dapat ditarik kesimpulan guna mencapai tujuan penelitiannya, sebab data itu masih merupakan data mentah dan masih diperlukan usaha atau upaya untuk mengolahnya. Proses yang dilakukan adalah dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Setelah data diolah dan dirasa cukup maka selanjutnya disajikan dalam bentuk narasi dan mungkin juga dalam bentuk tabel. Setelah data terkumpul lengkap dan telah diolah dengan menggunakan narasi ataupun tabel maka selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

Pada penelitian ini, validitas data dilakukan dengan *triangulasi*. Metode triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode triangulasi dengan sumber. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan menilai balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh. Langkah-langkah triangulasi dengan sumber, yakni: membandingkan data hasil pengamatan (*observasi*) dari satu sumber dengan data dari sumber lainnya. Kemudian dipilih data yang lebih kuat tingkat akurasi.

C. Analisa Dan Pembahasan

1. Kondisi Pengelolaan Hilir Migas Indonesia

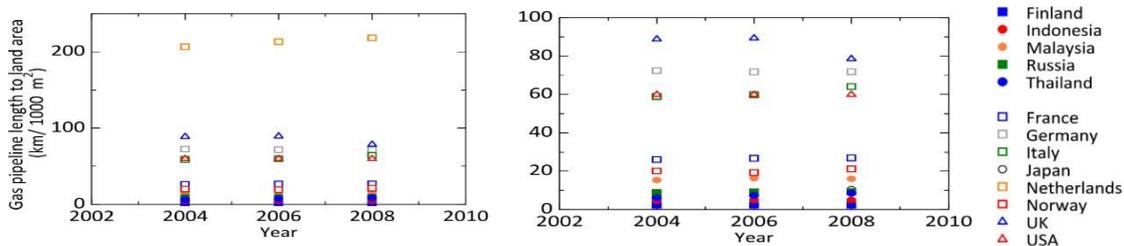
Sepanjang sejarah berdirinya negeri ini, Indonesia pernah memiliki empat Undang-Undang yang berkaitan dengan tata kelola migas, yaitu: *Indsche Mijnwet* 1899, Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, serta Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang berlaku hingga hari ini¹¹. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah salah satu produk perjanjian IMF dengan pemerintah¹². Terbukti dengan

¹¹ ²³Badan Eksekutif Mahasiswa Seluruh Indonesia, *Tuntutan Aspirasi Rakyat*, 2014, hlm.23.

¹² IMF adalah lembaga sentral dari sistem moneter internasional yaitu sistem pembayaran dan nilai tukar internasional di antara mata-mata uang nasional yang memungkinkan dilaksanakannya kegiatan bisnis di antarnegara-negara di dunia

diterapkannya sistem *Open Access* dan *Unbundling* oleh Indonesia saat ini sebagaimana amanat Undang-Undang No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Indonesia terlihat lebih liberal dalam pengelolaan migasnya.

Mengenai pengertian *open access* sudah dijelaskan di tinjauan pustaka dan saat ini Indonesia sudah menerapkannya sebagian, namun terdapat beberapa peneliti yang memberikan hipotesanya bahwa Indonesia belum siap menerapkan sistem *open access*. Ketua Pusat Studi Energi (PSE) Universitas Gadjah Mada Deenderlianto menyebutkan bahwa didapati dari 40 disertasi doktoral yang di diterbitkan dalam jurnal internasional menyimpulkan *open access* atau pemakaian pipa bersama dan *unbundling* pada pipa gas justru akan menaikkan harga jual gas ke konsumen. Hanan Nugroho mengatakan belum siapnya perangkat kebijakan untuk mendukung pelaksanaan UU No. 22 Tahun 2001, hal ini menyebabkan belum dapat diimplementasikannya sejumlah kebijakan yang berkenaan dengan sektor hilir gas bumi¹³. Selanjutnya, hal ini juga menimbulkan suasana ketidakpastian di kalangan calon pelaku usaha. Indonesia dikatakan belum siap untuk menerapkan *open access* dan *unbundling* karena keterbatasan infrastrukturnya¹⁴. Indonesia memiliki jaringan pipa gas hanya 6.4km / 1000 m², berbeda dengan Malaysia yang memiliki jaringan pipa gas 19 km / 1000 m² dan Thailand 11 km / 1000 m². Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar4. Penerapan Liberalisasi Pasar Gas

¹³ Hanan Nugroho, *Makalah Perencanaan Pembangunan No. IX/04 September 2004*, .hlm.19.

¹⁴ Disampaikan dalam acara Seminar Nasional *Penerapan Konsep Open Access dan Unbundling: Telaah Aspek Hukum, Ekonomi dan Kesiapan Infrastruktur Gas* yang diadakan di Semarang tanggal 25 Juni 2014.

Sumber : Presentasi Tata Kelola Gas Di Negara Yang Menerapkan Dan Tidak Menerapkan Liberalisasi Pasar Gas¹⁵

Sebagai contoh negara Amerika Serikat (AS) yang memiliki lebih dari 800 produsen gas bumi, 580 kilang gas, 160 perusahaan transmisi yang mengoperasikan lebih dari 450.000 km pipa transmisi gas, 114 perusahaan penyimpanan (*storage*) yang mengoperasikan lebih dari 400 tanki penimbunan bawah tanah, 260 perusahaan penjual gas dan lebih dari 1.200 perusahaan distribusi gas yang mengoperasikan lebih dari 1.3 juta km pipa distribusi, tak pelak lagi hal tersebut menggambarkan sebuah negara yang pengembangan industri gas buminya telah sangat maju¹⁶. Amerika yang memiliki fasilitas lebih memadai dalam industri gas sekalipun tidak dapat menerapkan *open access* terhadap seluruh negara bagiannya, melainkan hanya beberapa saja. Sedangkan di negara Rusia dan Thailand ternyata harga gas justru jauh lebih murah dibandingkan negara yang menerapkan *open access* dan *unbundling*. Deendarlianto mengatakan penggunaan *open access* di Amerika mengalami kerugian ketika musim dingin yang ekstrem melanda Amerika pada 1 Januari 2014 yang menyebabkan harga gas melonjak drastis¹⁷. Untuk di Indonesia sendiri saat ini *open access* dan *unbundling* telah diterapkan meskipun hanya di beberapa wilayah terutama wilayah Indonesia bagian Barat. Wilayah – wilayah yang sudah dapat menerapkan *open access* karena sudah memiliki infrastruktur pipa untuk menyalurkan gas yaitu Medan, Batam, Pekanbaru, Banten, Tangerang, Jakarta, Bekasi, Bogor, Karawang, Cirebon, Surabaya – Gresik, Sidoarjo – Mojokerto, Pasuruan - Probolinggo¹⁸.

Sejatinya terdapat dua pandangan atas tata kelola gas yang bergerak ke arah liberalisasi, di satu sisi mendukung dengan antusiasnya, dan sisi yang lain sebaliknya.

¹⁵ Disampaikan dalam acara Seminar Nasional *Penerapan Konsep Open Access dan Unbundling: Telaah Aspek Hukum, Ekonomi dan Kesiapan Infrastruktur Gas* yang diadakan di Semarang tanggal 25 Juni 2014.

¹⁶ Hanan Nugroho, *Op.Cit.* hlm. 9.

¹⁷ Disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema *Quo Vadis Tata Kelola Gas Bumi di Indonesia* di Kampus UI Salemba, Jakarta pada hari Rabu 26 February 2014.

¹⁸ BPH Migas, <http://www.bphmigas.go.id/id/gas-bumi/daftar-wilayah-jaringan-distribusi.html> diakses pada Jum"at 8 Mei 2015. Pukul 19.45.

Pada kubu pendukung liberalisasi, diutarakan bahwa penerapan *open access* dalam pembangunan pipa gas di berbagai daerah akan mengakselerasi bisnis gas. Bila bisnis gas tumbuh, tidak hanya perusahaan penyedia jaringan pipa gas yang untung, tetapi seluruh *stakeholder* gas juga mendapatkan manfaatnya, mulai dari pemerintah, pelaku usaha maupun konsumen. Komaidi Notonegoro setidaknya mencatat beberapa keuntungan yang diperoleh dengan langkah liberalisasi melalui *open access*, yaitu 1). *open access* bisnis gas akan cepat tumbuh, yang pada gilirannya akan menumbuhkan pasar baru bagi bisnis gas. Bila pasar baru tumbuh, keuntungan bagi pemerintah akan mempercepat konversi bahan bakar minyak (BBM) ke bahan bakar gas (BBG), mengurangi subsidi BBM, mengurangi impor BBM, bahkan menstabilkan nilai tukar rupiah; 2). Penyedia jaringan gas akan memperoleh pemasukan dari *toll fee* meskipun misalnya perusahaan penyedia jaringan pipa tersebut tidak memiliki infrastruktur dan tidak berbisnis di sektor gas; 3). Ditilik dari sisi konsumen *open access*, perusahaan penyedia jaringan pipa gas akan menjadi pionir untuk menumbuhkan persaingan dalam bisnis gas. Bila persaingan ini terjadi, maka yang diuntungkan adalah konsumen karena mereka bisa mendapat pilihan harga gas yang paling kompetitif. Dengan demikian, sistem monopoli akan tergilas oleh *open access*. Konsumen akan memilih gas yang paling kompetitif, yang dihasilkan *open access*¹⁹.

Sementara dari kubu yang menentang liberalisasi, argumen penolakan juga tidak kalah kuatnya. Sebagaimana dapat dikaji, saat ini tata kelola gas di Indonesia semakin hari semakin menampilkan wajahnya yang bersifat liberal. Perwajahan tata kelola liberal ini sebagai konsekuensi²⁰ logis dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas beserta beragam peraturan derivatnya. Secara berjenjang, Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 justru membuka peluang liberalisasi dan penguasaan asing atas ladang minyak Indonesia. Migas yang semestinya dijadikan komoditi strategis, dalam undang-undang ini disebut sebagai

¹⁹ Nanang Wijayanto, *Open Access Pertagas Akselerasi Bisnis Gas* (Jakarta:ReforMinner Institute, 2014).

²⁰ UU 22 tahun 2001, PP 36 tahun 2004 dan Permen ESDM No 19 tahun 2009 dan Permen ESDM No 03 tahun 2010 yang menyamaratakan tata kelola dua hasil perut bumi yang berbeda karakter tersebut.

komoditas pasar. Dapat ditebak, tindak lanjut dari payung hukum tersebut diejawantahkan dalam kebijakan²¹ *open access* (pemanfaatan pipa bersama) dan *unbundling* (pemisahan usaha niaga dan transportasi). Pada tataran yang lebih praktis, munculah segmentasi liberalisasi bisnis gas yang menghadirkan 63 *trader* gas yang sebagian besar tidak memiliki infrastruktur jaringan pipa²². Patut digarisbawahi bahwa bisnis gas, adalah bisnis infrastruktur. Maka ketika para *trader* tersebut menceburkan diri dalam bisnis gas, tidak ada kata lain kecuali berkomitmen membangun infrastruktur seperti pipa yang terintegrasi, FSRU²³ dan instalasi lainnya, agar pasokan gas tidak terjadi krisis dan kebutuhan pemenuhan kebutuhan konsumen terjaga. Namun perilaku yang didapati justru menunjukkan bahwa selama ini penyedia infrastruktur jaringan pipa seakan dimanfaatkan para broker dan pemburu rente karena banyak *trader* gas yang enggan berkontribusi membangun jaringan pipa.

2. Vertical integrated system ala Pancasila

Kehadiran Pancasila didalam kehidupan bangsa memiliki peran tersendiri, sebagai jati diri bangsa tentunya Pancasila berfungsi untuk menyaring setiap budaya, ide ataupun gagasan dari luar negeri yang hendak masuk ke tubuh Indonesia. Gagasan atau ide tersebut harus disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia, termasuk dalam hal ini adalah konsep *vertical integrated system* yang memang pernah diterapkan Indonesia, namun pada saat ini di kaitkan dengan konsttusi. Untuk itulah kita perlu menyesuaikan konsep tersebut dengan asas-asas pancasila yang dalam ini lebih ditekankan pada Pasal 33 ayat (3) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan sila ke 5 yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Jauh-jauh hari Satjipto Rahardjo telah mengutarakan bahwa hukum tidak hanya sekedar teks undang-undang, namun bisa juga berwujud perilaku. Lebih lanjut

²¹ Kebijakan ini berdasar Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri ESDM No. 19 Tahun 2009.

²² Sepudin Zuhri, *Open Access & Unbundling Bentuk Liberalisasi Bisnis Gas*, (Jakarta: Bisnis.com, 2014).

²³ FSRU (Floating Storage Regassification Unit) adalah sebuah struktur terapung yang dipasang di lepas pantai yang berfungsi untuk menerima, menyimpan, memroses gas kembali dan menyalurkan gas ke terminal di daratan melalui pipa bawah laut.

dikemukakan bahwa perilaku atau tindakan manusia itu dapat menambah dan mengubah teks. Pada tataran empiris, ditemukan bahwa peran manusia dalam bekerjanya hukum terlalu besar untuk diabaikan. Hukum bukan apa yang ditulis dan dikatakan oleh teks. Bahkan Chambliss dan Seidman (1971) mengatakan „*The myth of the operation of law is given the lie daily*’. Oleh karenanya, untuk dapat melihat perilaku manusia sebagai hukum, maka diperlukan kesediaan untuk mengubah konsep kita mengenai hukum, yaitu tidak hanya sebagai peraturan (*rule*), tetapi juga perilaku (*behaviour*)²⁴.

Pemikiran Satjipto Rahardjo tersebut memperkuat konsep ala Pancasila ini. Indonesia telah mengatur penguasaan negara atas sumber kekayaan alam yang strategis menjadi ketentuan yang mutlak adanya. Konstitusi UUD 1945 melalui Pasal 33 sudah mengingatkan bahwa „Hak Menguasai Negara” tidak bisa dipisahkan dengan „penyelenggaraan kemakmuran rakyat”. Artinya, meskipun negara melalui cabang produksinya (BUMN) dominan dan menguasai, tetapi ketika secara nyata justru tidak untuk kemakmuran rakyat banyak, maka langkah demikian bertentangan dengan konstitusi. Ketika *vertical integrated system* dipilih sebagai kebijakan yang baik atas tata kelola gas nasional. Sesuai dengan filosofi bangsa yaitu Pancasila, sepanjang praktiknya mengakselerasi kemakmuran rakyat, kebijakan apapun sejatinya harus didukung dengan komitmen yang tinggi.

Emil Salim meringkas pengertian sistem Ekonomi Pancasila ke dalam empat ciri pokok. Pertama, adanya demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dan di bawah pimpinan atau pemilikan anggota. Kedua, ciri kerakyatan, yaitu memerhatikan penderitaan rakyat. Ketiga, kemanusiaan, yang berarti tidak memberi toleransi pada eksploitasi manusia. Pada konteks ini eksploitasi konsumen akan harga gas, juga tercakup didalamnya. Dan ciri sistem ekonomi Pancasila yang keempat adalah religius, yaitu menerima nilai-nilai agama dalam hidupnya²⁵. Artinya sistem pengelolaan migas di Indonesia harus disesuaikan dengan nilai Pancasila yang sudah disebutkan

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Menegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm.14-15.

²⁵ Emil Salim, “Sistem Ekonomi Pancasila,” dalam Prisma, No.5, Mei 1979, hlm.13. Lihat pula Yudi Latif,²⁵ ..Op.Cit, hlm.587

diatas, dalam hal ini adalah menerapkan kembali *vertical integrated system* yang harus disesuaikan dengan nilai-nilai Pancasila yaitu : demokrasi ekonomi, kerakyatan, kemanusiaan dan religius.

Lebih lanjut konsep *vertical integrated system* ala Pancasila ini sudah seharusnya menjadi pedoman dan mewarnai dirivasi ketentuan dan regulasi mengenai tata kelola gas di bawahnya. Dapat dicermati, kuasa teks tata kelola gas dalam ketentuan yang dinilai sebagian kalangan salah kaprah, justru disinyalir bersumber dari UU 22 tahun 2001, PP 36 tahun 2004 dan Permen ESDM No. 19 tahun 2009 dan Permen ESDM No. 03 tahun 2010. Maka ketika prinsip kesejahteraan dibenamkan dalam tata kelola gas, sentralisasi teks sebagaimana dikemukakan sebelumnya, perlu mendapatkan sentuhan pembaharuan substansial hukum. Oleh karena itu, perlu sekiranya kita menanamkan konsep ala Pancasila ini ke dalam sistem pengelolaan migas Indonesia, yang akan dijelaskan sebagaimana dalam bab berikut.

3. Vertical Integrated System ala Pancasila

Indonesia dulu pernah menganut *vertical integrated system* (sistem terintegrasi vertikal), dimana Pertamina yang saat itu masih berstatus PN (Perusahaan Negara) memegang kendali hulu dan hilir sekaligus bertindak sebagai regulator. Namun karena harus tunduk pada Undang-undang hasil intervensi IMF yakni UU No.22 tahun 2001, maka Indonesia beralih dari *welfare state* menjadi liberal dalam hal pengelolaan gasnya. Melalui *vertical integrated system*, Pertamina dapat mengantarkan Indonesia pada masa keemasan pada tahun 1960-1975. Penggunaan sistem ini menjadikan Pasal 33 ayat (2) dan (3) terlaksana dengan nyata. Saat itu Pertamina menawarkan terobosan baru dengan konsep *production sharing contract*(PSC), yakni pembagian antara IOC (*International Oil Company*) dan Pemerintah dari hasil produksi, bukan dari hasil penjualan sebagaimana yang terdapat dalam konsep Kontrak Karya. Melihat keberhasilan Pertamina, akhirnya konsep UU No. 8 Tahun 1971 diadopsi oleh banyak negara, seperti Malaysia, Brazil, dan lain-lain. Sepanjang sejarah berdirinya negeri ini, Indonesia pernah memiliki empat UU yang berkaitan dengan tata kelola migas, yaitu: *Indische Mijnwet* 1899, UU No. 44 Tahun 1960, UU No. 8 Tahun 1971 dan UU

No. 22 tahun 2001 yang berlaku hingga hari ini. Berkaitan dengan konsep tata kelola migas, banyak ahli perminyakan dan ekonomi berpendapat bahwa desain tata kelola migas pada UU No. 8 tahun 1971 merupakan yang paling baik. Sementara desain tata kelola migas pada UU No. 22 tahun 2001 dianggap yang paling buruk. Hasil survey Fraser Institute, Canada, pada tahun 2010, 2011 dan 2012 membuktikan bahwa Tata kelola migas Indonesia termasuk salah satu yang terburuk di didunia dan paling buruk di kawasan Asia Oceania²⁶.

Tercatat bahwa pendapatan Pertamina kala menganut *vertical integrated system* dapat berkontribusi dalam penerimaan negara yang sangat signifikan, pada tahun anggaran 1969-1970 penerimaan migas masih sekitar 27% (Rp 66 triliun) dari penerimaan total dalam negeri, kemudian melonjak naik menjadi 71% (Rp 8.628 triliun) pada tahun anggaran 1981-1982. Pendapatan tersebut digunakan sebagai dana investasi pembangunan nasional di segala sektor, bidang maupun regional. Berbagai prestasi berhasil dicapai oleh Pertamina kala itu. Misalnya, pengembangan kilang-kilang minyak serta penemuan sumber minyak dan gas bumi lepas pantai. Kilang baru dibangun di Balongan, serta perbaikan kilang- kilang lama yang ada di Pangkalan Brandan, Plaju, Sungai Gerong, Balikpapan, Sungai Pakning, dan Cilacap. Selain itu Indonesia telah mampu mengekspor minyak dan pada 1962 Indonesia masuk menjadi salah satu anggota OPEC.

Potensi migas yang besar memang telah menghasilkan sumber penerimaan negara yang besar pula. Namun sayangnya, kala itu sebagian besar penerimaan negara dari migas oleh pemerintah dan DPR diputuskan untuk digunakan sebagai sumber dana pembangunan non-migas. Sangat ironis bagi Pertamina yang telah menghasilkan penerimaan negara sangat besar namun selalu kekurangan dana untuk investasi eksplorasi dan pengembangan kilang-kilang baru. Tidak mengherankan apabila akhirnya penemuan sumur-sumur baru justru dilakukan oleh kontaktor-kontraktor asing sehingga sebagian hasil dari penemuan itu masuk ke kantong-kantong mereka dan akhirnya menjadi

²⁶ Badan Eksekutif Mahasiswa Seluruh Indonesia, *Op.Cit.*, 2014, hlm. 21.

pendapatan modal asing. Lebih ironis lagi ketika kekurangan dana investasi di tubuh Pertamina justru ditutupi dengan utang luar negeri yang jumlah yang cukup mencekik leher²⁷.

Permasalahan ini mengantarkan Indonesia kepada masalah yang lebih pelik lagi. Soeharto memutuskan untuk berhutang kepada IMF. Melihat persyaratan dari IMF yang membahayakan Indonesia, Soeharto berusaha mencari alternatif pinjaman lain. Pada akhir Januari 1998 Presiden Soeharto menerima Steve Hanke, pakar ekonomi, yang menawarkan proposal *Currency Board System* (CBS). Dengan CBS, Rupiah akan dipatok pada Rp. 5.500 per dolar Amerika Serikat. Presiden Soeharto hampir memberlakukan CBS dan sudah menyiapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang CBS. Dalam risalah rapat Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan yang dipimpin Presiden Soeharto tanggal 10 Februari 1998, salah satu butir keputusan rapat adalah instruksi Presiden kepada Menteri Keuangan, Mar`ie Muhammad, dan Gubernur Bank Indonesia, Soedradjad Djiwandono, untuk menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan untuk pemberlakuan *currency board*. Namun Rencana Presiden Soeharto untuk memberlakukan CBS gagal karena IMF telah mengetahui rencana Presiden Soeharto tersebut. Camdessuss segera menulis surat kepada Presiden Soeharto setelah mengetahui rencana Presiden Soeharto tersebut. Surat pribadi Camdessuss yang berisi ancaman tersebut membuat Presiden Soeharto kembali menerapkan apa yang telah tertulis dalam *Letter of Intent* (LoI).

Akhirnya pemerintah Indonesia mengimplementasikan LoI yang ada, termasuk dalam sektor minyak dan gas. UU No.22 Tahun 2001 merupakan produk nyata dari LoI tersebut. Dan beralihlah secara perlahan Indonesia yang sebelumnya menganut asas ekonomi demokrasi, menjadi ekonomi liberal²⁸. Berdasarkan uraian di atas, dapat

²⁷ Mudrajad Kuncoro dkk, *Transformasi Pertamina: Dilema antara Orientasi Bisnis dan Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Galang Press, 2009), hlm.22-23.

²⁸ Yosephine Tiara Chrisna, *Pengaruh Amerika Serikat terhadap Keluarnya Undang-undang No. 22 Tahun 2001*, (Jember: Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, 2012), hlm. 5-6.

diketahui bahwa *vertical integrated system* adalah sistem yang paling tepat dan strategis untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagai bentuk perwujudan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun ada bentuk koreksi dari implementasi *vertical integrated system* yang terdahulu yakni terkait pengalokasian dana pendapatan migas yang telah gagal dulu.

Solusi penulis dalam hal ini adalah mengembalikan pengelolaan migas Indonesia ke *vertical integrated system* dengan menetapkan Pertamina sebagai pemegang hulu dan hilir, yang merupakan bentuk efektivitas kegiatan pertambangan sehingga prestasi-prestasi masa lalu dapat diraih dan dikembangkan lagi. Tidak seperti sistem yang sekarang yakni *unbundled* atau terpecah-pecah. Kemudian terkait regulasi sekaligus pengalokasian dana pendapatan migas (*petroleum fund*) dikelola oleh lembaga khusus yang dijadikan sebagai tangan kanan Pertamina yang mengatur pengalokasian pendapatan Pertamina dengan adil dan merata tanpa merugikan Pertamina sebagaimana kesalahan yang telah terjadi dahulu. *Petroleum Fund* akan mengatur mana dana yang akan dialokasikan untuk modal tambahan dan biaya produksi Pertamina, mana dana yang dialokasikan untuk sektor lain, dan mana dana yang akan disimpan sebagai dana abadi.

D. Simpulan

Dari keseluruhan uraian maka karya ilmiah dengan judul “Reformasi Pengelolaan Migas dengan *Vertical Integrated System* guna Mewujudkan Kesejahteraan Berdasarkan Konstitusi” ini dapat disimpulkan bahwa: Sistem pengelolaan migas melalui *open access* dan *unbundling* yang diberlakukan sekarang merupakan akibat dari implementasi UU No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, sistem ini bertentangan dengan amanat konstitusi yaitu Pancasila. Serta tidak mengarah ke perwujudan cita-cita bangsa Indonesia yang termaktub dalam pasal 33 ayat (3) UUD 45 yaitu berupaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penguasaan sumber daya alam Indonesia yang dalam hal ini adalah penguasaan migas.

Pengelolaan migas melalui *vertical integrated system* dapat menjadi sarana mensejahterkan rakyat Indonesia, sistem ini merupakan solusi untuk memecahkan masalah

pengelolaan migas di Indonesia, *vertical integrated system* merupakan sistem yang pernah berjaya di masa orde baru, namun sistem ini memerlukan beberapa penyesuaian, diantaranya penyesuaian mengenai pengaturan *petroleum fund*, dan pelaksana regulator. Harapannya penyesuaian ini dapat mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial sesuai dengan amanat konstitusi.

E. Daftar Pustaka

- Badan Eksekutif Mahasiswa Seluruh Indonesia.2014. *Tuntutan Aspirasi Rakyat*.
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.2012. *Laporan Akhir Kajian Percepatan
Pembangunan Industri Gas Bumi*. Jakarta.
BP Migas.2014. *Laporan Tahunan BP Migas 2013*.
Chrisna, Yosephine Tiara.*Pengaruh Amerika Serikat terhadap Keluarnya Undang-
undang No. 22 Tahun 2001*. Jember: Jurusan Hubungan Internasional Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
Deliarnov.1995. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
Friedman, Lawrence M.1986. *Legal Culture and Welfare State, dalam Gunther Teubner
(ed), Dilemas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter.
Imaniyati.Neni Sri. 2009. *Hukum Bisnis, Telaah Tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*.
Bandung: Graha Ilmu.
Kuncoro, Mudrajat dkk. 2009.*Transformasi Pertamina: Dilema antara Orientasi Bisnis
dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Galang Press.
Latif, Yudi.2012. *Negara Paripurna (Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila)*.
Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
Nonet, Philippe& Philip Selznick. 1978.*Law and Society in Transition*. New York,
London: Harpher Colophon Books.
Notonegoro, Komaidi. 2014. Jakarta:ReforMinner Institute, dalam Nanang Wijayanto,
Open Access Pertagas Akselerasi Bisnis Gas. Jakarta: Sindonews.
Nugroho,Hanan. 2004.*Makalah Perencanaan Pembangunan No. IX/04 September 2004*
Nugroho, Hanan.2011. *A Mosaic Of Indonesian Energy Policy*, Bogor: PT Penerbit IPB
Press.
Oktavia, Indah.2014. *Pengaruh Implementasi Usaha Pertambangan Terhadap
Kesejahteraan Masyarakat Desa Bantar Karet (Kasus: PT. Aneka Tambang
Emas Pongkor, Desa Bantar Karet, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor,
Jawa Barat)*. Bogor.
Prawirohardjono,Sutirsno.2001. *Sistem Ekonomi*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas

Terbuka.

- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perilaku – Hidup Baik Adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Kompas.
- Rahardjo, Satjipto. 2010. *Menegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- Rustamaji, Muhammad. 2014. *Menyingkap Tabir Open Access dan Unbundling (Antara Jebakan Liberalisasi dan Konsep Keadilan Sosial Pancasila)*. Yogyakarta.
- Salim HS. 2006. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta.
- Salim, Emil. 1979. *Sistem Ekonomi Pancasila, dalam Prisma, No.5, Mei 1979*.
- Soemitro, Rochmat. 1991. *Pengantar Ekonomi dan Ekonomi Pancasila*, Bandung: Refika Ofset.
- Sulistyaningsih, Dewi & Pujiono. 2012. *Analisis Penerapan Konsep Open Access dan Unbundling Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*. Semarang.
- Sutedi, Adrian. 2011. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syeirazi, M Kholid. 2009, *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Zuhri, Sepudin. 2014. *Open Access & Unbundling Bentuk Liberalisasi Bisnis Gas*, Jakarta. Bisnis.com.
- BPH Migas, <http://www.bphmigas.go.id/id/gas-bumi/daftar-wilayah-jaringan-distribusi.html> diakses pada Jum'at 8 Mei 2015. Pukul 19.45.
- Adhika, Dipl Eng. 2014. *Penerapan Konsep Open Acces dan Unbundling: Telaah Aspek Hukum, Ekonomi dan Kesiapan Infrastruktur Gas*. 25 Juni 2014. Semarang, Indonesia.
- Handika, Irine. 2014. *Open Access dan Unbundling dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Eksisting*. Seminar Nasional kerjasama PSE UGM dan Undip. 25 Juni 2014, Yogyakarta, Indonesia.
- Widodo, Tri. 2014. *Pengelolaan SDA dan Kesejahteraan Rakyat*. Seminar Nasional kerjasama PSE UGM dan Undip. 25 Juni 2014, Yogyakarta, Indonesia.