

Reformasi Sistem Tata Kelola Sektor Migas: Pertimbangan untuk Pemerintah Jokowi - JK

Patrick Heller dan Poppy Ismalina



Universitas
Gadjah Mada

Memaksimalkan keuntungan dari sektor migas harus menjadi agenda Pemerintah Jokowi - JK. Tugas terpenting adalah kejelasan pembagian peran dan tanggung jawab lembaga publik yang bertugas mengelola sektor tersebut. Dokumen ini menawarkan usulan berdasarkan pengalaman global serta sejarah Indonesia sendiri di dalam reformasi sistem tata kelola sektor migas.

PENTINGNYA REFORMASI STRUKTUR KELEMBAGAAN DI SEKTOR MIGAS

Membagi peran dan tanggung jawab secara efektif antara Kementerian terkait, Pertamina, dan badan pemerintah lainnya merupakan hal yang penting untuk mengatasi tantangan sektor migas di Indonesia. Turunnya cadangan dan produksi minyak bumi; konsumsi bahan bakar yang terus meningkat; subsidi BBM yang besar; serta keinginan untuk meningkatkan kinerja Pertamina adalah hal-hal yang dihadapi Indonesia saat ini. Sebab itu, diperlukan struktur kelembagaan yang akan memungkinkan pemerintah menjalankan strategi yang sinergis dan penuh daya bagi badan-badan yang ditunjuk untuk mengelola eksplorasi, produksi, hubungan dengan kontraktor, pemungutan pajak, dan penegakan hukum serta pelaksanaan kontrak. Untuk itu, Pemerintah harus menegaskan peran seluruh pihak yang bertanggung jawab di dalam sistem tata kelola sektor migas termasuk fungsi regulasi (pemantauan dan pengawasan) – peran perusahaan milik negara/Pertamina, atau badan yang berperan dalam pengaturan.

Pemerintah yang baru punya kesempatan menjalankan sepenuhnya amanah putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2012 dan membangun struktur yang sinergis, efektif, serta berpandangan ke depan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya pada tahun 2012 membubarkan BP Migas- regulator independen sektor migas yang dibentuk tahun 2001 – karena peran BP Migas dinilai tidak sesuai dengan tanggung jawab negara di dalam Pasal 33 UUD 1945. Pasca putusan, muncul kebingungan mengenai pengelolaan sektor migas termasuk tanggung jawab pemerintah atas sektor migas. Selanjutnya berakibat pada kepercayaan investor yang menurun dan lemahnya posisi tawar publik untuk meminta pertanggungjawaban Pemerintah. Solusi atas kondisi tersebut adalah Pemerintah mengeluarkan keputusan-keputusan tegas untuk memperbaiki kerangka hukum terkait pembagian tanggung jawab tanpa harus bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2012.

SEKILAS TENTANG DOKUMEN INI

Rangkaian dokumen ini menawarkan pertimbangan-pertimbangan penting bagi Pemerintah baru Indonesia dalam menyusun agenda kerja untuk pengelolaan sumber daya alam.

Indonesia dapat mengambil pelajaran dari pengalaman negara-negara lain dengan menerapkan aturan serta insentif yang dapat mengurangi risiko korupsi, sekaligus mendorong kinerja efisien dari badan pengawas dan perusahaan minyak milik negara.

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan sejumlah mekanisme yang terbukti dapat membuat perusahaan minyak negara dan badan pengawas lebih terbuka, berbasis kinerja, dan tidak rentan terhadap kesalahan manajemen. Pemerintah Jokowi - JK dapat belajar dari pengalaman berbagai negara untuk mengambil keputusan tegas dan menerapkan mekanisme tertentu yang dapat disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan Indonesia. Mekanisme tersebut mencakup: audit publik dan independen; pelaporan yang ekstensif disampaikan kepada badan legislatif serta masyarakat; dan aturan-aturan ketat guna mengantisipasi konflik kepentingan antar pejabat publik

“Legislasi dan regulasi harus mendefinisikan secara eksplisit dan mengomunikasikan sejelas-jelasnya cakupan serta batasan kewenangan setiap lembaga.”

PERTIMBANGAN UNTUK PEMERINTAH JOKOWI - JK DALAM REFORMASI SISTEM TATA KELOLA SEKTOR MIGAS

I. Definisi yang jelas dari peran dan tanggung jawab masing-masing lembaga.

Keputusan yang dituangkan di dalam regulasi – termasuk perizinan, penandatanganan kontrak, penegakan hukum, dan pelaksanaan kontrak – memerlukan ketegasan dari pemerintah. Hal terpenting yang perlu diperhatikan pemerintah dalam pertimbangan ini adalah bahwa legislasi dan regulasi harus secara eksplisit mendefinisikan serta menjelaskan cakupan dan batasan kewenangan dari setiap badan, baik badan pemerintah, maupun perusahaan minyak negara. Dari pengalaman Meksiko dan Venezuela, batasan tanggung jawab yang tidak tegas dan “lentur” antara BUMN dengan badan pemerintah lainnya pada akhirnya berdampak negatif terhadap kinerja BUMN serta perkembangan sektor migas di kedua negara tersebut.

Di bawah ini beberapa alternatif struktur kelembagaan pengelolaan migas dengan segala konsekuensinya. Pemerintah Jokowi - JK dapat memilih salah satu mekanisme dengan pertimbangan yang jelas akan segala konsekuensinya. Dua model pertama dari uraian di bawah mengacu pada dua model struktur kelembagaan yang memiliki beberapa kesamaan dari sistem yang pernah digunakan oleh Indonesia namun dengan beberapa catatan perbaikannya, sementara dua model terakhir merupakan usulan sistem baru dengan merujuk pada pengalaman negara penghasil minyak lainnya.

Model 1: Membagi tanggung jawab regulasi antara Kementerian ESDM dan Pertamina

Sistem ini memiliki kesamaan dengan sistem yang digunakan di Indonesia sampai sebelum 2001. Dengan sistem ini, peran dan tanggungjawab dipecah - sebagian diberikan kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dan sebagian diberikan kepada Pertamina. Parameter spesifik dari pemisahan ini perlu dibahas lebih lanjut; namun, sebagai pertimbangan, Kementerian dapat diberikan peran sebagai pihak yang menerbitkan peraturan dan memilih kontraktor, sementara penandatanganan kontrak dan pengawasan harian atas operasi dan kepatuhan dilaksanakan oleh Pertamina.

Potensi manfaat	<ul style="list-style-type: none"> • Memungkinkan Kementerian memainkan peran yang lebih kuat dan sekaligus lebih mampu membatasi risiko konflik kepentingan ketimbang model tunggal Pertamina (model kedua di bawah) • Relatif sederhana, tidak perlu membentuk institusi baru
Risiko	<ul style="list-style-type: none"> • Di banyak negara, insentif untuk pegawai kementerian tidak terlalu menarik bagi sumber daya manusia (SDM) terbaik (gaji rendah PNS); sebab itu, banyak negara memilih menempatkan fungsi-fungsi penting ini pada badan berbentuk BUMN atau badan khusus lainnya ketimbang diberikan pada Kementerian • Risiko terjadi kebingungan terhadap peran para badan cukup tinggi, kecuali Pemerintah bisa memberikan batasan yang luar biasa jelas dan ada kewajiban pelaporan secara internal

Model 2: Membentuk badan regulator yang berada di luar struktur kementerian untuk memegang tanggung jawab pengaturan

Pilihan ini hanya sedikit berbeda dari sistem yang digunakan pada model pertama di atas (yang pernah diterapkan di Indonesia tahun 2001-2012, berdasarkan UU 22/2001). Pilihan ini mensyaratkan adanya badan yang akan bertanggung jawab melaksanakan sebagian besar tanggung jawab pengaturan/pengawasan, peran yang dulu dijalankan oleh BP Migas.

Potensi manfaat	<ul style="list-style-type: none"> • Membatasi risiko konflik kepentingan - jika setiap lembaga punya peran spesifik dan badan pengatur punya tugas khusus untuk memastikan Pertamina dan pemain lain taat pada aturan • Memungkinkan Pertamina fokus pada kinerja komersial; tidak perlu mengalokasikan sumber daya untuk fungsi regulasi • Badan pengatur dapat mempekerjakan pegawai di luar struktur insentif kementerian
Risiko	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko tinggi terjadi kerancuan antarperan, kecuali ada batasan yang luar biasa jelas dan kewajiban pelaporan internal • Bisa jadi berlawanan dengan mandat MK, jika badan pengatur sama sekali tidak terlibat kegiatan usaha dan bukan berbentuk BUMN. Pemisahan murni seperti ini dinilai “menurunkan kewenangan negara.” Solusinya antara lain adalah Pemerintah mengubah bentuk hukum dari badan regulator ini menjadi BUMN, agar tetap sesuai dengan mandat MK seperti yang diusulkan pada model ketiga di bawah ini

Model 3: BUMN baru, tanpa peran sebagai operator, dengan tanggung jawab pengaturan dan disertai kegiatan usaha terbatas.

Dengan model campuran ini, pemerintah perlu membentuk BUMN baru. BUMN inilah yang akan mewakili negara dalam komite proyek migas dan bertanggung jawab mengedepankan kepentingan negara. BUMN baru tersebut tidak berperan sebagai “operator” dari proyek migas dan tidak menjalankan atau mengelola proyek sendiri; BUMN ini dibentuk khusus untuk mengawal tujuan yang ingin dicapai pemerintah melalui kemitraannya dengan semua perusahaan minyak, termasuk Pertamina. Dengan model ini, peran serta Pertamina dalam proyek pun akan dibatasi sampai dengan pengembangan strategi komersial dan imbal hasil untuk pemegang saham. Model ini digunakan oleh Brazil untuk blok minyak di laut dalam; Petrobras berperan sebagai perusahaan pelaksana, sementara BUMN baru, Petrosal, dibentuk untuk menjalankan fungsi regulasi serta mengawal kepentingan negara dalam kelompok operasional.

Negara yang menerapkan model ini	Brazil, di lapangan minyak baru, lepas pantai. Norwegia, dengan BUMN non operator, Petoro, yang diberikan tanggung jawab mengawal kepentingan keuangan negara namun tanpa kewenangan regulasi lain.
Potensi manfaat	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko konflik kepentingan berkurang; ada checks dan balances, namun tetap memungkinkan personel BUMN menjalankan fungsi regulasi dan mendapat manfaat serta insentif dari struktur yang berorientasi bisnis • Membebaskan Pertamina untuk berkonsentrasi mewujudkan tujuan komersialnya • Tetap sejalan dengan putusan MK; sebuah BUMN dapat menjalankan fungsi regulasi sekaligus menjadi pihak yang sah mewakili kepentingan negara dalam kontrak kerja sama minyak
Risiko	<ul style="list-style-type: none"> • Belum terbukti – Petrosal baru dibentuk Brazil, sehingga belum ada rekam jejak yang kuat • Tinggi risiko terjadi kerancuan terhadap peran, kecuali ada batasan yang luar biasa jelas dan kewajiban pelaporan internal

Model 4: Pemusatan pada Perusahaan Milik Negara (memberikan sebagian besar/ semua kewenangan regulasi kepada Pertamina).

Dengan model ini, Pertamina akan menjadi lembaga yang bertanggung jawab bernegosiasi dan menandatangani kontrak dengan perusahaan minyak swasta, mewakili kepentingan negara dalam hubungan kerja mereka, dan memastikan tegak dan terlaksananya hukum, regulasi, serta kontrak. Pertamina perlu membangun sistem jika akan mengemban peran ini, sambil tetap melanjutkan upayanya mewujudkan tujuan-tujuan komersial.

Negara yang menerapkan model ini	Malaysia, Angola
Potensi manfaat	<ul style="list-style-type: none"> • Relatif sederhana dan hemat biaya: tidak perlu membentuk lembaga baru; Indonesia dapat memusatkan keahlian dan pembuatan keputusan di satu lembaga • Perusahaan minyak, masyarakat, dan Kementerian Keuangan hanya perlu berhubungan dengan Pertamina dan ESDM • Sepenuhnya sejalan dengan putusan MK, karena BUMN juga memiliki hak ekonomi, tidak hanya hak penambangan
Risiko/ Tantangan	<ul style="list-style-type: none"> • Peran Pertamina yang amat luas bisa mengurangi efisiensi Pertamina sebagai sebuah perusahaan • Pertamina yang mengatur kegiatannya sendiri berisiko tinggi menciptakan konflik kepentingan dan rente; merusak insentif bagi Pertamina untuk menjadi perusahaan kelas dunia yang mampu bersaing • Belajar dari kasus Meksiko: di tengah menipisnya cadangan dan keinginan meningkatkan investasi (kondisi yang sama dengan Indonesia), model ini atau pemusatan kewenangan pada perusahaan minyak milik negara tidak berhasil. Meksiko baru saja mengubah UUD-nya dalam rangka memindahkan kewenangan regulasi perusahaan

Dari keempat model di atas, dengan menimbang pengalaman dari negara-negara lain dan Indonesia sendiri (sebelum 2001, 2001-2012, setelah 2012 – sekarang), maka pilihan terbaik bagi Indonesia adalah model ketiga. Model ini memiliki pembagian peran dan tanggungjawab yang jelas bagi seluruh badan/lembaga yang berperan di dalam sistem tata kelola dan tidak bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2012.

Dalam implementasi model ketiga ini, yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut adalah aktivitas bisnis dari badan yang bertanggungjawab atas pengaturan dalam sistem tata kelola sektor migas. Sebagai konsekuensi badan ini berbentuk BUMN maka harus ada aktivitas bisnis. Pertimbangan harus lebih cermat dan hati-hati untuk menjawab pertanyaan: apakah harus ada perluasan aktivitas bisnis atau pembatasan. Pengalaman dari negara-negara lain memiliki cerita yang berbeda untuk keduanya dengan kelemahan dan kekuatannya.

“Sistem yang menentukan proses dan cara Pertamina mendapatkan hak partisipasi (atau mengelola) kelompok-kelompok operasi akan sangat memengaruhi insentif bagi Pertamina.”

2. Kejelasan akan hak partisipasi perusahaan minyak milik negara- Pertamina

Memberdayakan Pertamina agar lebih kuat, lebih efisien dan memiliki peran dinamis di garis depan sektor migas Indonesia merupakan salah satu tujuan Pemerintah baru. Sebab itu, sistem yang menentukan bagaimana Pertamina akan mendapatkan andil dalam (atau mengelola) kelompok operasi akan berdampak besar terhadap portofolio maupun insentif Pertamina. Ada beragam strategi yang diterapkan negara-negara penghasil minyak untuk memberikan akses kepada Perusahaan minyak milik negara; dari jaminan keikutsertaan sampai dengan model yang paling kompetitif, strategi-strategi yang ada antara lain adalah:

1. BUMN menjadi pemain satu-satunya dalam kegiatan eksplorasi dan produksi; partisipasi perusahaan swasta dilarang (Saudi Arabia, Meksiko sebelum 2013).
2. BUMN menjadi pemegang konsesi untuk semua proyek dan boleh memilih mitranya dari sektor swasta (Angola, Malaysia).
3. Keikutsertaan BUMN dijamin namun memiliki andil kecil. Terdapat badan pemerintah lain yang memilih mitra dari sektor swasta (Brazil, lapangan di laut dalam. Petrobras dijamin menjadi operator, tetapi mitra dipilih oleh Badan Minyak Nasional).
4. BUMN harus bersaing, tetapi sistem pelelangan memberikan keunggulan untuk BUMN (Kazakhstan, Meksiko pasca 2013).
5. BUMN harus bersaing secara adil dengan perusahaan swasta (Kolombia, Norwegia).

Secara umum, semakin kompetitif sebuah sistem, maka semakin besar insentif bagi BUMN untuk menjadi pemain komersial yang dinamis dan efisien, serta mampu berdiri sendiri. Namun, sistem ini bukan tanpa kelemahan; kompetisi penuh bisa mengurangi ketersediaan peluang BUMN jika perusahaan belum mencapai tingkat kemampuan bersaing yang baik saat lelang diadakan. Dalam rangka terus mendorong bangkitnya Pertamina, sambil mempertahankan insentif untuk mengembangkan daya saing, kami menyarankan agar Pemerintah mempertimbangkan pendekatan yang bisa memberikan jalan tengah, seperti model 2, 3, atau 4 di atas. Tiga alternatif pilihan tersebut juga dapat memberikan jawaban atas isu nasionalisme di dalam tata kelola sektor migas di Indonesia.

3. Memperkuat akuntabilitas publik dan insentif kinerja seluruh badan/lembaga.

Struktur kelembagaan sendiri tidak memberikan jaminan adanya kinerja yang efektif. Berulang kali, pengalaman di negara-negara lain menunjukkan bahwa diperlukan mekanisme untuk menjamin akuntabilitas terhadap publik maupun antar lembaga pemerintah jika lembaga-lembaga di atas ingin dapat memaksimalkan efektivitasnya, serta mengurangi risiko terjadinya skandal atau konflik kepentingan. Mekanisme tersebut termasuk:

- Membentuk dewan penasihat di dalam sistem tata kelola dimana liputan kerjanya untuk BUMN maupun lembaga regulasi lain. Dewan terdiri dari perwakilan pemangku kepentingan seperti masyarakat sipil, kalangan akademis, sektor swasta. Dewan ini akan mengikuti jalannya kegiatan seluruh badan/lembaga-lembaga yang bermain di dalam sistem tata kelola, menganalisis kinerja, dan berkomunikasi dengan Pemerintah mengenai hal-hal yang menjadi perhatian pemangku kepentingan yang mereka wakili.
- Memastikan bahwa anggota dewan ditunjuk berdasarkan kemampuan teknis dan pengalaman yang dimiliki. Dewan juga perlu memiliki independensi agar dapat membuat keputusan teknis yang baik.
- Melakukan audit independen atas seluruh badan/lembaga di dalam sistem tata kelola secara rutin dan mempublikasikan hasil audit tersebut.
- Badan atau Lembaga-lembaga tersebut harus menaati standar pelaporan publik yang sama dengan, atau bahkan lebih tinggi dari, perusahaan swasta. Kewajiban pelaporan mencakup aliran penerimaan yang berada di bawah kendali mereka; hubungan fiskal dengan bendahara dan badan publik lainnya; perkiraan pengeluaran dan pemasukan; data cadangan dan produksi; penjualan minyak di bawah tanggung jawab mereka; dan “pengeluaran fiskal” lainnya, yakni pengeluaran oleh perusahaan untuk kegiatan yang berada di bawah cakupan lembaga pemerintah biasa, seperti infrastruktur, pengadaan listrik, pembayaran utang, atau layanan sosial

PENULIS

Patrick Heller, Kepala Program Hukum dan Ekonomi dari *the Natural Resource Governance Institute*.

Poppy Ismalina, *Associate Professor* dari Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada..

Universitas Gadjah Mada adalah lembaga pendidikan tinggi tertua dan terbesar di Indonesia.
Lihat www.ugm.ac.id/en/

The Natural Resource Governance Institute, sebuah lembaga nirlaba independen, bekerja untuk membantu masyarakat menyadari keuntungan dari kekayaan mineral, minyak dan gas yang mereka miliki, melalui riset terapan dan pendekatan inovatif terhadap pengembangan kapasitas, saran teknis dan advokasi.

Lihat www.resourcegovernance.org



**Universitas
Gadjah Mada**



**Natural
Resource
Governance
Institute**

Oil, gas and mining for development