



**POST-REFORM OIL SECTOR
MANAGEMENT IN INDONESIA:
ANALYSIS OF PUBLIC WELFARE
CONCEPT**

**PENGELOLAAN SEKTOR
MINYAK BUMI DI INDONESIA
PASCA REFORMASI:
ANALISIS KONSEP NEGARA
KESEJAHTERAAN**

ABSTRACT/ABSTRAK

Oil is a very important commodity in Indonesia, so it should have a significant contribution for public welfare. The objective to create public welfare is in line with the founders of Indonesia's dream as they stated that Indonesia is a welfare state on the preamble of 1945 constitution. This study aims to analyze problematic factors of oil, oil management policy, and the implementation of the welfare state in the oil sector in Indonesia after the reform. This study uses qualitative descriptive method that interviews oil-gas expert and auditor of Audit Board of the Republic of Indonesia. The result of research is Indonesia has been trying to implement the concept of the welfare state in the oil sector with the active role of the state and efforts to achieve prosperity of the people. However, the implementations still need continuous improvement. Moreover, Indonesia has not applied economic democracy as the initial spirit of formation of the welfare state as stated in Article 33 of the Constitution of 1945. This is mainly due to the inclusion of concept market economies which successfully shifted the economic democracy. Thus, the post-reform Indonesia has not fully implemented the concept of the welfare state in the oil sector.

Minyak bumi merupakan komoditas penting di Indonesia sehingga seharusnya dapat berkontribusi banyak dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Cita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakat sejalan dengan cita-cita para pendiri Indonesia yang telah mendeklarasikan Indonesia sebagai negara kesejahteraan pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini bertujuan menganalisis faktor-faktor yang dipermasalahkan dari minyak bumi, kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia dan implementasi konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan narasumber dari pengamat migas dan auditor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi Indonesia sudah berusaha mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi dengan adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, implementasi tersebut masih perlu pembenahan terus menerus. Terlebih, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal pembentukan negara kesejahteraan dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya mengimplementasikan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi.

KEYWORDS:

welfare state, liberalism, oil, sustainable energy, article 33 of the 1945 constitutions

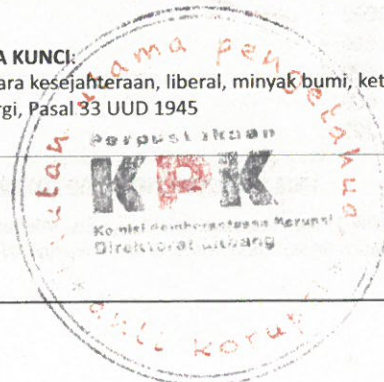
KATA KUNCI:

Negara kesejahteraan, liberal, minyak bumi, ketahanan energi, Pasal 33 UUD 1945

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : Desember 2015

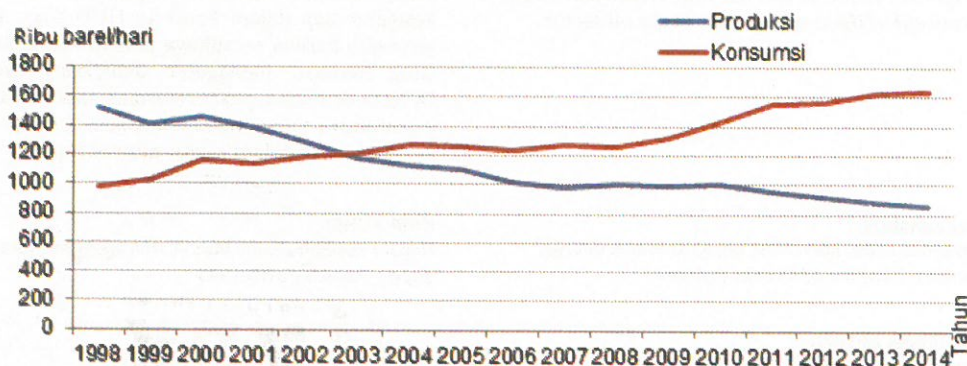


PENDAHULUAN

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

Meskipun demikian, sektor minyak bumi di Indonesia masih memiliki beberapa permasalahan yang seringkali ramai dibicarakan saat terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Isu kenaikan harga BBM selalu menjadi isu politis. Siapapun presiden yang berani menaikkan harga BBM, selalu menjadi sasaran politisasi permasalahan di sektor minyak bumi, dengan ancaman presiden yang bersangkutan akan diturunkan oleh rakyat. Di sisi lain, penurunan harga minyak bumi juga menjadi masalah bagi Indonesia. Ketika era 1970-an produksi minyak mentah Indonesia selalu di atas 1 juta barel per hari, bahkan pernah mencapai 1,6 juta barel per hari. Saat itu harga minyak sempat melonjak lima kali lipat dari USD 2,5 menjadi USD 12 per barel (Syeirazi, 2009: 58), sehingga Indonesia

mendapatkan dana besar yang digunakan untuk pembangunan di berbagai bidang. Namun jatuhnya harga minyak pada awal 1980-an sempat menyebabkan perekonomian Indonesia mengalami stagnasi. Pertumbuhan ekonomi yang sebelumnya mencapai rata-rata di atas 7%, tiba-tiba justru menjadi hanya 1% (Wicaksono, 2000:78). Hal ini menunjukkan betapa Indonesia sangat mengandalkan sektor minyak bumi untuk pembangunan, dan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) selalu tergantung penerimaan minyak dan gas (migas) dan dipengaruhi subsidi BBM. Saat ini, konsumsi BBM diperkirakan sudah mencapai 1,6 juta barel per hari (BP Statistical Review, 2015). Di sisi lain, produksi minyak bumi Indonesia diperkirakan akan terus menurun. Pada tahun 2014, produksi minyak bumi Indonesia hanya sebesar 852 ribu barel per hari dengan laju penurunan produksi mencapai 3,07% (Wicaksono, 2000: 78) seiring menipisnya cadangan minyak mentah Indonesia. Cadangan minyak diperkirakan menurun dari estimasi 4,3 miliar barel (bbl) pada awal 2004 menjadi 3,7 miliar bbl pada 2014 (SKKMigas, 2014: 15). Kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak dikhawatirkan akan semakin besar di Indonesia. Saat ini saja, kesenjangan produksi dan konsumsi minyak bumi sudah sangat besar. Tren produksi dan konsumsi minyak bumi di Indonesia dapat dilihat pada Grafik 1.



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

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

Berdasarkan identifikasi permasalahan di sektor minyak bumi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor apa yang dipermasalahkan dari minyak bumi di Indonesia, bagaimana kebijakan pengelolaan minyak bumi di Indonesia dan bagaimana implementasi konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi di Indonesia pasca reformasi?

Meskipun tema mengenai pengelolaan minyak bumi telah banyak dilakukan, namun penelitian ini penting dilakukan karena memiliki keunggulan tersendiri dibandingkan penelitian lain, yaitu:

- a. Penelitian ini membahas konsep negara kesejahteraan serta perdebatannya, dengan menghadirkan pandangan pihak yang pro dan kontra negara kesejahteraan.
- b. Penelitian ini membahas implementasi negara kesejahteraan di beberapa negara.
- c. Penelitian ini membahas secara komprehensif mengenai implementasi negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi.
- d. Penelitian ini menggunakan pendekatan berbagai disiplin ilmu sekaligus mulai dari politik, hukum tata negara, ekonomi, kebijakan publik dan ketahanan nasional, dengan pendekatan dari aspek ideologi, geopolitik, konstitusionalisme, pemikiran ekonomi, ekonomi politik, kontrak bagi hasil, *good corporate governance* (GCG), dan ketahanan energi.
- e. Data pada penelitian ini relatif baru karena menggunakan rentang waktu tahun 1998- 2014.

TINJAUAN TEORITIS

Jimly Asshiddiqie (2006) berpendapat bahwa doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*) muncul pada abad ke-19. *Encyclopedia Americana*, sebagaimana

dikutip oleh Husodo (2009), menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”.

Thoenes dalam Suharto (2005) mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai

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

Sementara itu, menurut Gabriele Köhler (2014), negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai

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

Hal ini sejalan dengan pendapat Lawrence M Friedman dalam Djauhari (2006) yang mengatakan bahwa kesadaran negara kesejahteraan berasal dari tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, komunikasi dan transportasi. Luasnya ruang lingkup peran negara tersebut karena implementasi konsep negara kesejahteraan bertujuan mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara dalam semua bidang, bukan hanya bidang tertentu.

Penerapan negara kesejahteraan di Indonesia merupakan suatu keniscayaan karena Indonesia memiliki Pasal 33 UUD 1945 yang semangatnya adalah negara kesejahteraan. Penyimpangan dari negara kesejahteraan, baik secara diam-diam maupun terang-terangan, pada hakikatnya adalah pelanggaran terhadap UUD 1945 yang merupakan hukum tertinggi

yang harus dilaksanakan oleh semua pihak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menjelaskan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam sektor minyak bumi berdasarkan analisis negara kesejahteraan. Data yang digunakan primer dan sekunder. Data primer berasal dari wawancara mendalam dengan M. Kholid Syeirazi, M.Si, pengamat migas dan Erwansyah Nasrul Fuad, S.ST., Ak. BAP, Ketua Tim Senior Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang membidangi pemeriksaan Pertamina. Sementara itu, data sekunder berasal dari berbagai buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, laporan tahunan lembaga, laporan resmi dari instansi terkait yang mengurus sektor minyak bumi, laporan BPK, hasil seminar atau penelitian, dan internet.

Data yang ada dianalisis dengan membandingkan konsep negara kesejahteraan yang merupakan ruh dari Pasal 33 UUD 1945 dengan kebijakan yang diambil Pemerintah dalam sektor minyak bumi di Indonesia. Berdasarkan keterangan sebelumnya, maka negara kesejahteraan dapat dikonstruksikan sebagai: konsep dimana negara demokratis berperan secara aktif dalam menjamin kemakmuran rakyatnya, sehingga konsep negara kesejahteraan setidaknya memenuhi tiga syarat sebagai berikut: (a) Negara demokratis, (b) Ada peran aktif negara, (c) Ada jaminan kemakmuran bagi rakyat. Secara ideal, seharusnya semua kebijakan sektor minyak bumi sesuai dengan isi Pasal 33 UUD 1945 dan ciri negara kesejahteraan tersebut di atas.

HASIL PENELITIAN

Permasalahan Minyak Bumi di Indonesia

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

Pada saat yang bersamaan, banyak masyarakat Indonesia yang merasa Indonesia masih kaya minyak. Padahal cadangan minyak Indonesia pada akhir tahun 2014 hanya berkisar 3,7 miliar barel atau 0,2% dari total cadangan minyak dunia. Produksi minyak bumi Indonesia sebesar 852 ribu barel per hari atau 1% dari total produksi dunia, namun tingkat konsumsi mencapai 1,6 juta barel per hari atau 1,8% dari total konsumsi dunia (BP Statistical Review, 2015). Pada kondisi ini, Indonesia berarti telah mengalami masalah pada ketahanan energi.

Dalam sektor minyak bumi, Indonesia mengalami masalah ketahanan energi karena jumlah *lifting* (produksi) minyak terus turun. Rendahnya *lifting* minyak bumi bisa disebabkan antara lain: (1) meningkatnya gangguan fasilitas operasi dan penyaluran; (2) penurunan kinerja *reservoir* dari lapangan-lapangan produksi yang ada; (3) belum ditemukannya cadangan baru yang cukup besar; (4) timbulnya permasalahan teknis pengadaan peralatan produksi; (5) realisasi produksi sumur pengembangan yang tidak sesuai target yang ditetapkan; serta (6) kendala untuk merealisasikan kegiatan usaha hulu migas seperti proses perijinan dan pengadaan tanah yang memerlukan proses yang panjang, cuaca ekstrim serta fasilitas produksi yang sudah tua sehingga mendorong *unplanned shutdown* dan *extended maintenance* (Nota

Keuangan dan RAPBN 2015).

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

Kebijakan Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Kebijakan sektor minyak bumi di Indonesia untuk mewujudkan ketahanan energi ditempuh dengan penerapan konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Filosofi "penguasaan oleh negara" adalah terciptanya ketahanan nasional (*national security*) di bidang energi di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sasaran utama penyediaan dan pendistribusian energi ke seluruh wilayahnya (Mahkamah Konstitusi, 2003). Konsep HMN dalam sektor minyak bumi dijabarkan dengan kebijakan tata kelola minyak bumi yang berbeda dari masa ke masa. Sejak masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie hingga Presiden Megawati Soekarno Putri, kebijakan sektor minyak bumi masih pada tataran pembuatan UU Migas.

Penyusunan UU Migas dimulai pada masa Presiden Habibie tanggal 24 Maret 1999 dan termasuk *draft* yang pertama kali diusulkan untuk dibahas sejak Indonesia dilanda krisis moneter (Syeirazi, 2008). Proses penyusunan UU Migas berlanjut pada masa Presiden Abdurrahman wahid, terutama akibat desakan *The International Monetary Fund* (IMF). IMF meminta dilakukannya reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke-80 dan 81 *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000. Dengan reformasi sektor migas yang dicanangkan, Dewan Direksi IMF pada 4 Februari 2000 di Washington menjanjikan kompensasi bantuan sebesar US\$ 260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar sampai dengan Februari 2002.

Sebagai tindak lanjut atas kesepakatan dengan IMF, pemerintah Indonesia sejak Januari 2000 berkomitmen menyiapkan Program Penyehatan Ekonomi sebagai berikut. Pertama, melakukan audit khusus (*special audit*) terhadap Pertamina; kedua, restrukturisasi Pertamina dengan target bulan Maret 2000; ketiga, mengevaluasi RUU Migas dan menyerahkannya ke DPR dengan target bulan Juni 2000; dan keempat, mempersiapkan *draft* implementasi peraturan-peraturan dengan target bulan Juni 2000 (Ma'arif, 2013).

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

UU Migas akhirnya berhasil disahkan pada masa Presiden Megawati sebagai bagian dari liberalisasi sektor minyak bumi sebagaimana disyaratkan dalam LoI Indonesia dengan IMF. Pansus RUU Migas DPR yang sebelumnya banyak mengkritisi RUU Migas, akhirnya mengesahkan RUU Migas tanpa

perubahan apa-apa, kecuali sedikit perubahan redaksional. Hampir semua rumusan UU Migas dikembalikan ke versi Pemerintah yang sudah sangat bias dengan konsep asing (Syeirazi, 2008). Pimpinan Rapat Paripurna DPR terkesan memaksakan pengambilan putusan dengan cara mufakat pada saat persetujuan RUU Migas menjadi undang-undang, padahal dalam rapat paripurna dimaksud, terdapat sejumlah anggota DPR yang tidak setuju terhadap RUU Migas tersebut, yang bahkan sampai melakukan *walk out*. (MK, 2003).

Melalui UU Migas ini penguasaan dan pengusahaan minyak bumi yang sebelumnya dipegang Pertamina (berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1971) dicabut. Usaha pengilangan, penyimpanan, pengangkutan dan niaga dibuka untuk swasta, termasuk asing. Sistem *Production Sharing Contract* (PSC) khas Indonesia yang ditiru banyak negara, juga dirombak sebagai bukan satu-satunya sistem kontrak kerja sama pengusahaan minyak bumi. Penguasaan minyak bumi kembali diserahkan ke Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan (Pasal 4 Ayat 2).

Kelahiran UU Migas yang baru tersebut menandai liberalisasi sektor minyak bumi sesuai persyaratan pencairan dana pinjaman oleh IMF. Liberalisasi ditempuh oleh hampir semua Presiden Indonesia dengan menaikkan harga BBM dengan dalih pembengkakan subsidi. Hanya Presiden Habibie yang tidak menaikkan harga BBM.

Pasca pengesahan UU Migas, Presiden Megawati membentuk Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas), mengubah Pertamina menjadi Persero, dan mengubah PSC generasi keempat (tahun 2002 sampai sekarang). Pada masa Presiden Megawati pula, kehadiran UU Migas yang membolehkan penetapan harga BBM berdasarkan mekanisme pasar, dibatalkan oleh MK.

MK pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga mengambil langkah progresif

dengan membubarkan BP Migas karena dianggap bertentangan dengan UUD. Dalam sektor minyak bumi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono antara lain mengeluarkan kebijakan anti nasionalisasi, pembatasan peran asing, Kebijakan Energi Nasional, penambahan Dana Bagi Hasil (DBH) minyak bumi, pembentukan SKK Migas dan Dewan Energi Nasional (DEN), serta mewajibkan *Corporate Social Responsibilities* (CSR).

Pada masa Presiden Joko Widodo, Pemerintah juga mengeluarkan Kebijakan Energi Nasional. Kebijakan Energi Nasional tersebut ternyata memundurkan target dari kebijakan serupa pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang semula akan tercapai tahun 2025, menjadi tahun 2050. Presiden Joko Widodo juga mengurangi subsidi BBM dan berencana menghentikan peredaran premium.

Implementasi Negara kesejahteraan dalam Sektor Minyak Bumi di Indonesia

Konsep negara kesejahteraan di Indonesia untuk bidang perekonomian dioperasionalkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Rumusan tersebut dihasilkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 11 Juli 1945, yang waktu itu dimasih atur dalam Pasal 32 Bab XIII "Tentang Kesejahteraan Sosial", yang berbunyi:

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

Namun demikian, tujuan mulia dalam UUD 1945 belum tercapai. Banyak penyimpangan

terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Meski UUD 1945 cenderung sosialis, namun kemiskinan masih banyak ditemukan. Pada masa Orde Baru, ekonomi dijalankan dengan tafsiran berat kepada *free market*. Ekonomi dijalankan oleh kelas pengusaha yang berusaha berkompetisi dengan fair, tetapi sekaligus berhadapan dengan kelas pengusaha yang mengurita secara menakutkan karena monopoli, proteksi, lisensi, dan fasilitasi khusus. Tidak heran jika 32 Tahun Orde Baru telah melahirkan konglomerasi dan kronisme (Prasetyo, 2012: 497).

Akhirnya, berkembang aspirasi perubahan UUD 1945, termasuk terhadap Pasal 33. Terhadap perubahan Pasal 33 UUD 1945, terdapat polarisasi pendapat. Sebagaimana diakui oleh Sri Adiningsih dalam Chandra (2010), bahwa telah lima kali dilakukan pertemuan bidang ekonomi, namun terdapat dua versi pendapat anggota yang tidak berhasil disatukan karena masing-masing pihak tetap pada pendiriannya. Hal ini karena ada perbedaan mendasar dalam pendapat antara pendukung sosialis, dan pendukung neoliberal terutama pasca reformasi (Chandra, 2011).

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

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

rakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam setiap pembuatan kebijakan di Indonesia. Pasal 33, sebagai norma yang tegas mengatur campur tangan negara dalam perekonomian dan menjadi ciri diadopsinya konsep negara kesejahteraan di Indonesia, juga harus dilaksanakan dan menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan ekonomi Indonesia, termasuk dalam sektor minyak bumi. Kebijakan sektor minyak bumi perlu dianalisis dengan konsep negara kesejahteraan mengingat sektor tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Untuk itu, negara sudah seharusnya berperan aktif dalam sektor minyak bumi, dengan mewujudkan kehidupan bernegara yang demokratis yang pada akhirnya mampu mewujudkan kemakmuran rakyat. Sebagai sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, apabila terjadi kesalahan pengambilan kebijakan dalam sektor minyak bumi, dapat merugikan rakyat secara masif. Untuk itu, penelitian ini menguji kesesuaian antara kebijakan dalam sektor minyak bumi di Indonesia dengan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka negara kesejahteraan.

Perwujudan negara demokratis

Sejak masa Pemerintahan Presiden Habibie sampai Presiden Joko Widodo, terlihat aspirasi masing-masing Presiden untuk mewujudkan kehidupan demokratis di Indonesia. Dalam wadah negara demokratis, masing-masing

individu berhak mendapat jaminan kebebasan dalam berusaha serta untuk mengembangkan usahanya. Dengan konsep demokrasi tersebut, negara memberi peran besar kepada swasta dan sedikit demi sedikit peran negara terpinggirkan dalam perekonomian.

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

UU Migas merupakan hasil reformasi sektor energi atas tekanan lembaga keuangan multilateral seperti IMF dan Bank Dunia. Melalui LoI kepada IMF tahun 1997, Indonesia meliberalisasi sektor minyak bumi. Dengan kehadiran Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menekankan efisiensi, maka liberalisasi sektor minyak bumi di Indonesia semakin menemukan pembenaran.

UU Migas menandai perubahan mendasar dalam industri minyak bumi nasional sekaligus menandai pergeseran demokrasi ekonomi menuju demokrasi liberal yang bercirikan ekonomi pasar melalui liberalisasi sektor minyak bumi. UU Migas diterbitkan atas nama *good governance* yang merupakan agenda neo-liberalisme yang sasarannya senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah demokrasi, akuntabilitas, *rule of law*, transparan, dan partisipasi. Meskipun elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah euforia reformasi, namun elemen kunci tersebut ternyata dimanfaatkan untuk melucuti peran-peran negara di sektor minyak bumi dan menggantikannya dengan peran dominan swasta (Wiratraman, 2008: 4).

Pasca reformasi, perwujudan demokrasi liberal semakin nyata. Hal ini misalnya diwujudkan dengan kebijakan anti nasionalisasi pada

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

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

Peran aktif negara

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

Pada kenyataannya, peran aktif negara terkendala karena lembaga negara yang mengurus sektor minyak bumi di Indonesia

saat ini masih sebatas prosedural. Lembaga negara yang bersifat prosedural menyebabkan birokrasi berlebihan sehingga Indonesia menjadi *intervensionist state*, negara yang banyak mencampuri urusan warganya. Campur tangan negara dalam bentuk birokrasi yang berlebihan misalnya dalam perizinan. SKK Migas sempat menyebut ada sekitar 289 perizinan dalam kegiatan hulu migas, yang melibatkan sekitar 11 hingga 13 institusi. Sementara jika dicetak, jumlah kertas perizinan itu mencapai 600.000 lembar (katadata.co.id, 2015).

Kelembagaan yang masih taraf prosedural merupakan akibat dari kecenderungan Pemerintah untuk membentuk tim terpadu¹, lembaga baru² dan mengeluarkan peraturan baru setiap ada permasalahan besar di sektor minyak bumi. Kebijakan ini berlebihan karena tugas tim terpadu, lembaga baru maupun substansi peraturan yang dimaksud, sebenarnya sudah ada, dan tinggal melaksanakannya, sehingga masalah bisa diselesaikan tanpa membuat tim, lembaga atau peraturan tersebut.

Kesan berlebihan dalam kelembagaan di sektor minyak bumi juga tampak saat Pemerintah membentuk SKK Migas meski sebelumnya MK telah membubarkan BP Migas. Tugas dan fungsi SKK Migas sama persis dengan BP Migas, meskipun BP Migas dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal kelembagaan, bila dicermati lebih jauh terdapat tumpang tindih tugas dan kewenangan di sektor minyak bumi. Tugas DEN, SKK Migas dan BPH Migas beririsan dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Keberadaan DEN, SKK Migas dan BPH Migas sebenarnya bisa dirangkap oleh Ditjen Migas ESDM.

Tugas Ditjen Migas sendiri bisa jadi tidak terlalu berat, karena mereka juga bisa meminta bantuan dari Kementerian BUMN dalam membina Pertamina, Lemhannas dalam merumuskan *energy security*; Kementerian Keuangan dalam administrasi penerimaan sektor minyak bumi dan pembagian DBH Migas; Kementerian Koordinator Perekonomian dalam melaksanakan kebijakan lintas sektoral; Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dalam menarik investasi sektor minyak bumi; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat di sektor minyak bumi; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam mengawasi penghitungan bagi hasil berdasarkan kontrak kerjasama; Kemenristek dan Perguruan Tinggi Negeri (PTN), termasuk di dalamnya STEM AKAMIGAS dalam meningkatkan kemampuan SDM dan teknologi di bidang migas; Kamar Dagang Indonesia (Kadin) dalam mengembangkan industri minyak bumi, dan sejumlah lembaga lainnya yang bisa bersinergi mengelola sektor minyak bumi menjadi lebih baik.

Banyaknya lembaga yang mengurus sektor minyak bumi ternyata tidak otomotif menjadikan Indonesia kuat dalam negosiasi dalam pembuatan KKS minyak bumi. Bahkan meski memiliki banyak lembaga, Indonesia

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

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

tetap tidak bisa mengantisipasi penurunan produksi minyak terus menerus yang menyebabkan Indonesia tidak bisa memenuhi kuota OPEC, bahkan tidak mampu sekedar untuk memenuhi kebutuhan domestik. Saat terjadi kenaikan harga minyak mentah, negara-negara OPEC mendapat banyak untung, namun Indonesia justru mengalami defisit besar-besaran karena besarnya impor minyak yang harus dilakukan. Hal ini semakin menunjukkan bahwa pembentukan berbagai lembaga negara dalam sektor minyak bumi belum dilakukan secara substantif. Kebijakan lebih substantif misalnya penguatan peran Pertamina selaku *National Oil Company* (NOC). Hal ini sebagaimana kecenderungan global untuk menguatkan NOC di negara masing-masing (www.reforminer.com, 2015).

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

Usaha mewujudkan kemakmuran rakyat

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, maka penguasaan negara harus dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan frase "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Bila hal

itu tidak dilakukan, maka bisa jadi negara melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam (MK, 2012).

Dalam sektor minyak bumi terdapat kebijakan pemberian subsidi, CSR, Kontrak Kerja Sama Minyak Bumi, dan penambahan DBH Minyak Bumi, dan lain-lain. Pemberian subsidi merupakan bagian dari implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Hal ini karena pemberian subsidi diharapkan dapat mewujudkan cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi sehingga tercapai kemakmuran yang merata sebagaimana amanat penyusun konstitusi (*framers of the constitution*).

Pemberian subsidi pasti mendapat kritik penganut ekonomi pasar. Hal ini karena keberadaan subsidi mendistorsi pasar sehingga harga akan lebih murah dan membuat IOC tidak bisa bersaing dengan Pertamina di Indonesia. Kritik atas subsidi misalnya dari *International Energy Agency* (IEA). IEA (2015) memandang subsidi energi menghambat proses transisi Indonesia ke sistem energi yang berkelanjutan dalam berbagai bentuk

Pemerintah sendiri sebenarnya setengah hati memberi subsidi karena berpendirian bahwa masih relatif besarnya beban subsidi energi dianggap dapat berdampak pada kesinambungan fiskal dan menjadikan potensi belanja infrastruktur menjadi rendah (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015). Pemerintah pun akhirnya berencana menghapus subsidi. Berdasar PP Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan (Pasal 20 ayat 91) PP No. 79 Tahun 2014), dan akan dilakukan pengurangan subsidi BBM secara bertahap sampai kemampuan daya beli masyarakat tercapai

(Pasal 21 ayat (4) PP No. 79 Tahun 2014). Pemerintah akan melakukan rancang ulang kebijakan subsidi agar lebih tepat sasaran, efisien serta mengurangi kerentanan APBN terhadap perubahan asumsi dasar ekonomi makro, khususnya nilai tukar rupiah dan *Indonesia crude price* (ICP) (Nota Keuangan dan RAPBN, 2015).

Meski kebijakan subsidi kontroversi, negara-negara maju sendiri melakukan kebijakan subsidi dan tidak membiarkan warga negaranya mendapat tekanan dari pasar. Indonesia sendiri ternyata menyediakan sejumlah subsidi untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas dalam bentuk insentif pajak, pinjaman kredit penanaman modal, dan kewajiban pasar minyak domestik. Pada 2008 saja, produsen minyak dan gas menerima sekitar Rp2,37 triliun (US\$245 juta) dalam bentuk kredit penanaman modal dan insentif pajak. Selain itu, Pertamina diuntungkan dengan pembelian minyak mentah yang dipasok oleh *International Oil Corporation* (IOC) melalui sistem *Domestic Market Obligation* (DMO) dengan potongan harga yang cukup besar. Subsidi yang diberikan ke Pertamina oleh Pemerintah pada 2008 bernilai Rp15 triliun (US\$1,55 miliar), yang membuat jumlah total subsidi yang diberikan Pemerintah ke produsen minyak dan gas hulu bernilai sebesar Rp17 triliun (US\$1,8 miliar) pada tahun yang sama (*International Institute for Sustainable Development's*, 2012).

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

Selanjutnya, pemberian dan penambahan

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

Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat pula maka Indonesia sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mewajibkan CSR bagi perusahaan minyak bumi. Berbeda dengan paradigma masa lalu yang menjadikan CSR sebagai kewajiban, bagi perusahaan, kini CSR dianggap sebagai investasi. Sebagai sebuah investasi, maka semua pihak perlu mewaspadaikan kemungkinan perusahaan minyak bumi menjadikan CSR sebagai biaya produksi, untuk kemudian ditagihkan kepada negara melalui mekanisme *cost recovery*.

Pelaksanaan CSR merupakan implementasi dari Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan. Melalui CSR, maka rakyat akan mendapatkan manfaat secara langsung dari perusahaan minyak bumi, atas minyak yang telah diambil dari perut bumi di sekitar wilayah mereka tinggal. Hal ini sesuai tujuan Pasal 33 UUD 1945 bahwa penguasaan negara adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Usaha untuk mewujudkan kemakmuran rakyat juga tampak dari pelaksanaan kontrak bagi hasil minyak bumi (PSC). PSC yang diadopsi dari filosofi jawa paron, masih menjadi model kontrak ideal saat ini, sehingga tetap dipertahankan sampai generasi keempat. Pelaksanaan PSC merupakan implementasi Pasal 33 UUD 1945 dalam kerangka negara kesejahteraan, karena bisa menjadi solusi saat ini di tengah keterbatasan modal, teknologi,

dan sumber daya yang dimiliki Indonesia dalam pengelolaan sektor minyak bumi. Namun demikian, pelaksanaannya harus diawasi dengan baik agar sesuai dengan tujuan Pasal 33 UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia mengalami masalah ketahanan energi dan tata kelola minyak bumi. Hal ini karena laju produksi minyak bumi terus menurun sementara laju konsumsi terus naik sehingga menyebabkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi minyak bumi terus membesar. Tata kelola minyak bumi yang belum baik, menambah masalah kesenjangan tersebut.

Selain itu, melalui penelitian ini diketahui bahwa kebijakan sektor minyak bumi pasca reformasi banyak diwarnai liberalisasi karena adanya tekanan dari pihak asing, dan kebijakan energi nasional tidak dilaksanakan dengan konsisten.

Dari hasil penelitian juga diketahui bahwa Indonesia sudah berusaha menerapkan sebagian konsep negara kesejahteraan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 di sektor minyak bumi, yaitu adanya peran aktif negara dan upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun demikian, Indonesia belum menerapkan demokrasi ekonomi sebagaimana semangat awal Pasal 33 UUD 1945. Hal ini terutama karena masuknya paham ekonomi pasar yang berhasil menggeser demokrasi ekonomi. Dengan demikian, pasca reformasi Indonesia belum sepenuhnya melaksanakan konsep negara kesejahteraan dalam sektor minyak bumi sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK. Bentuk Kelembagaan Hulu Migas. (2015). Diakses pada 15 Maret 2015 pukul 12.14 dari .
- BP. (2015). *BP Statistical Review of World Energy 2015*. Energy Academy, Herlo-Watt University. Diakses dari <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>.
- BPK. (2014). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II 2014.
- Chandra, A. C. (2011), *A Dirty Word? Neoliberalism in Indonesia's Foreign Economic Policies*, International Institute for Sustainable Development. Diakses dari http://www.iisd.org/tkn/pdf/dirty_word.pdf.
- Djauhari. (2006). Kajian Teori *Welfare State* dalam Perspektif Barat dan Islam. *Jurnal Hukum*, XVI (1),ESDM Sederhanakan Izin Migas. (2015). Diakses 15 Maret 2015 pukul 15.11. <http://www.reforminer.com/studies/1322-bentuk-kelembagaan-hulu-migas-di-beberapa-negara>
- Husodo, S. Y. (2009). *Menuju Welfare State*. Jakarta: Bâris Baru.
- International Institute for Sustainable Development's. (2012), Panduan Masyarakat tentang Subsidi Energi di Indonesia, Geneva. Diakses dari https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/indonesia_czguide_bahasa_update_2012.pdf.
- International Energy Agency. (2015), *Indonesia 2015: Ringkasan Pelaksanaan*

- Kebijakan Energi Luar Negara IEA*, Paris.
- er, G. (2014), *Is There an Asian Welfare State Model?*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Diakses dari <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/ko%CC%88hler-asian-welfarestates.pdf>.
- arif, S. (2013). "Perubahan Kebijakan di Sektor Migas Pasca Rezim Orde Baru." *Jurnal Sawala*, 2 (2).
- Mahkamah Konstitusi. (2003). Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Kongsitusi. (2012). Putusan Perkara Nomor 36/PUU-X/2012. Jakarta: Mahkamah Konstitusi
- Prasetyo, K. (2012). "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi *Welfare State* di dalam Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi*, 9 (3). Republik Indonesia. Nota Keuangan dan RAPBN 2015.
- Republik Indonesia. Nota Keuangan dan RAPBNP 2015.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014.
- SKK Migas. (2014). Laporan Tahunan SKK Migas 2014.
- Suharto, E. (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Syeirazi, M. K. (2008). *Di Bawah Naungan Modal: Politik Hukum Liberal di Indonesia Pasca Reformasi*. Disampaikan dalam sesi "Akomodasi Kepentingan Modal dalam Proses Pembaruan Undang-Undang," pada Konferensi Warisan Totarianisrne: Demokrasi Indonesia dan Tirani Modal. Jakarta.
- Syeirazi, K. (2009). *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi. Wicaksono. (2000). *Liberalisasi Ekonomi IMF dan Kepentingan Nasional Indonesia 1997-1998 (Peran Organisasi Internasional di Dalam Suatu Negara)*. Tesis pada Program studi Ilmu Politik kekhususan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Wiratraman, R. H. P. (2008), *Good Governance dan Mitos Ketatanegaraan Neo-Liberal*, *Jurnal Bersatu*, Jakarta.



Irfan Mangkunegara

BPK RI, Indonesia
irfan.mangkunegara@bpk.go.id



**THE EFFECT OF FINANCIAL
CHARACTERISTIC AND AUDIT
FINDINGS ON THE PUBLIC WELFARE
IN THE NORTH SUMATERA
PROVINCE)**

**PENGARUH KARAKTERISTIK
KEUANGAN DAN HASIL
Pemeriksaan PADA
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DI PROVINSI SUMATERA UTARA**

ABSTRACT/ABSTRAK

One of the implications of desentralization is a performance measurement of local government. Local government performance can be seen from the Evaluation of Local Government Performance score (Mustikarini & Fitriyani, 2012), efficiency ratio (Marfiana & Kurniasih, 2013) and the Human Development Index (Prasetyaningsih, 2015). HDI is also an indicator for public welfare, so it can be concluded that local government performance can be measured from the level of its public welfare. This research aimed to described the relationship between financial characteristics of local government and BPK's audit findings. It uses 34 data from local governments in North Sumatera from 2011 to 2013, and refers to research model that is composed by Prasetyaningsih (2015). Research shows that financial characteristic of local government (total asset and capital expenditure) and audit finding have significant effect to HDI in local government of North Sumatera Province within 2011-2013 period.

KEYWORDS:

audit findings, public welfare, performance measurement, local government.

Salah satu implikasi dari desentralisasi adalah pengukuran kinerja pemerintah daerah. Kinerja pemerintah daerah dapat dilihat dari nilai Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Mustikarini dan Fitriyani, 2012), rasio efisiensi (Marfiana dan Kurniasih, 2013) dan Indeks Pembangunan Manusia (Prasetyaningsih, 2015). IPM juga merupakan indikator kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah daerah dapat diukur dari tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Kajian ini dilakukan untuk menggambarkan hubungan karakteristik keuangan pemerintah daerah dan hasil pemeriksaan BPK terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang diprosikan dengan IPM. Kajian ini mengacu pada model penelitian yang disusun oleh Prasetyaningsih (2015) dengan data panel dari 34 pemerintah daerah di Sumatera Utara selama tahun 2011-2013. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara karakteristik keuangan daerah (total aset dan belanja) dan hasil pemeriksaan atas IPM di Pemerintah Daerah Sumatera Utara periode Tahun 2011-2013.

KATA KUNCI:

Hasil pemeriksaan, kesejahteraan masyarakat, pengukuran kinerja, pemerintah daerah.

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Oktober 2015

Dinyatakan dapat dimuat : Desember 2015