

BAB II

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) Satu Harga di Kabupaten Puncak Provinsi Papua

1. Dasar Hukum Pengaturan Pemberlakuan Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) Satu Harga di Kabupaten Puncak Provinsi Papua

Kebijakan BBM satu harga adalah kebijakan yang diinisiasi langsung oleh Presiden Joko Widodo. Sebagai instruksi langsung presiden, setidaknya perlu adanya sarana atau instrumen yang dapat memberikan kekuatan hukum tetap. Instrumen tersebut dituangkan melalui peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Perpres tersebut setidaknya mengatur tiga jenis bahan bakar yaitu bahan bakar minyak tertentu, bahan bakar minyak penugasan, dan bahan bakar minyak umum.

Bahan bakar minyak penugasan adalah salah satu jenis bahan bakar minyak yang diatur sebagai bahan bakar minyak yang didistribusikan sebagai BBM satu harga. Hal ini diperkuat dengan kehadiran Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral Nomor 36 Tahun 2016 tentang Percepatan Pemberlakuan Satu Harga Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan Secara Nasional. Perpres tersebut mengatur bahwa untuk

jenis bahan bakar minyak khusus penugasan saat proses realisasi dan pendistribusiannya tidak diberikan subsidi. Kemudian pada Pasal 3 Ayat (3) dinyatakan bahwa untuk bahan bakar minyak khusus penugasan didistribusikan ke seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia kecuali Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Bali⁴.

Ketentuan dalam Perpres tersebut yang mengatur bahwa jenis bahan bakar minyak khusus penugasan, tidak disubsidi dan didistribusikan ke wilayah penugasan selain wilayah yang disebutkan dalam Perpres diatas, menandakan sebagai bentuk upaya pemerintah untuk dapat menghadirkan BBM dengan harga yang terjangkau. Adanya ketentuan yang menyatakan bahwa dalam proses realisasi dan distribusi pemerintah tidak diberikan subsidi, dapat memunculkan suatu permasalahan baru yaitu terhadap operasional dan keuangan perseroan penugasan yaitu PT. Pertamina (Persero). Sebagai satu-satunya BUMN yang bertanggung jawab atas pengelolaan minyak dan gas bumi negara, Pertamina dipercaya untuk menyelesaikan tugas pemerintah ini.

Melalui Perpres Nomor 191 Tahun 2014 pada Pasal 19 Ayat

(1) menyatakan bahwa,

⁴Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 399. Sekretariat Negara. Jakarta.

Untuk pertama kali, penugasan penyediaan dan pendistribusian jenis BBM khusus penugasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, untuk tahun 2015 diberikan kepada PT. Pertamina (Persero).

Dengan adanya ketentuan bahwa sebagai pelaksana atas kebijakan ini adalah Pertamina, maka sebagai perseroan penugasan Pertamina harus dapat menjalankan amanat dari Perpres tersebut bahwa tidak ada subsidi dari pemerintah.

2. Tujuan dan Sasaran Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) Satu Harga di Kabupaten Puncak Provinsi Papua

Presiden Joko Widodo dalam mencetuskan kebijakan ini bukan karena ada maksud tertentu, atau adanya situasi politik yang mengharuskan kebijakan ini diambil. Kebijakan BBM satu harga merupakan bagian dari program Nawa Cita Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Melihat dari kondisi Papua itu sendiri, terkhusus Kabupaten Puncak Provinsi Papua, mayoritas pekerjaan masyarakat Kabupaten Puncak seperti yang digambarkan pada tabel dibawah ini,

Tabel 2.1. / Sumber : BPS Provinsi Papua Kabupaten Puncak

Lapangan Pekerjaan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
Pertanian/Kehutanan/ Perburuan/Perikanan	30.306	27.065	57.371
Bangunan	591	0	591
Perdagangan Besar/Eceran/Rumah Makan dan Hotel	375	170	545
Angkutan dan Pergudangan	33	0	33
Jasa Kemasyarakatan/Sosial	2.750	302	3.052

Data diatas menunjukkan cakupan lapangan pekerjaan di Kabupaten Puncak Provinsi Papua. Jumlah terbesar lapangan pekerjaan masyarakat di Kabupaten Puncak adalah di bidang pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan. Dengan jumlah penduduk sebanyak 103.624 jiwa pada Tahun 2015⁵, dan mayoritas penduduknya hidup melalui sektor pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan, secara logika sangat tidak mungkin jika dengan harga BBM berkisar Rp. 50.000 – Rp. 100.000 mampu dibeli oleh mereka yang kurang mampu. Berdasarkan laporan hasil kunjungan kerja DPR RI ke Papua Barat, menerangkan bahwa pada rentang waktu 2011-2014, kebutuhan akan konsumsi BBM terbanyak adalah sektor transportasi berupa angkutan darat, kebutuhan dinas instansi pemerintah daerah⁶. Dengan jumlah mayoritas konsumsi BBM di sektor transportasi, maka sebenarnya dengan harga BBM per liter Rp. 50.000 – Rp. 100.000 pada saat itu, hanya dinikmati oleh kalangan masyarakat yang mampu.

Dalam rangka menyikapi keadaan dan kondisi masyarakat akan kebutuhan BBM di Papua, sejalan dengan Laporan Kinerja 3 Tahun Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla menyatakan, hadirnya kebijakan BBM satu harga sebagai rangkaian atas suatu tujuan dan sasaran pemerintah terhadap pemberdayaan dan

⁵Badan Pusat Statistik Kabupaten Puncak, 2016, Kabupaten Puncak Dalam Angka 2016, BPS Kabupaten Puncak, hlm. 37.

⁶Komisi VII DPR RI, Laporan Kunjungan Kerja DPR RI Ke Provinsi Papua Barat Reses Masa Persidangan II Tahun Sidang 2016-2017, <http://dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-12-0b013fd814b6516192f60bc8f6b52a19.pdf>. diakses 26 Maret 2018.

penyetaraan pembangunan di Papua dan Papua Barat. Hal ini juga berlandaskan atas visi Indonesia sentris yang dicanangkan oleh pemerintah, bahwa visi Indonesia sentris akan dilaksanakan di Papua dan Papua Barat dengan mempercepat pembangunan beberapa bidang prioritas seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan termasuk kesejahteraan melalui sektor minyak dan gas melalui BBM satu harga.⁷

Hadirnya kebijakan BBM satu harga sebagai satu rangkaian tujuan dan sasaran pemerintah untuk meningkatkan pembangunan dan pemerataan Papua dan Papua Barat, menjadikan satu orientasi khusus bahwa kebijakan BBM satu harga fokus utamanya adalah kesejahteraan rakyat serta sekaligus mengurangi ketimpangan serta ketidakadilan yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Dengan demikian kebijakan ini hanya akan berfokus pada orientasi rakyat tanpa melihat dari sisi pelaksanaan Pertamina sebagai perseroan penugasan, yang menanggung segala kemungkinan-kemungkinan baik yang positif maupun negatif sekalipun.

3. PT. Pertamina (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Perseroan Penugasan Atas Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) Satu Harga

Penunjukkan Pertamina sebagai perseroan penugasan untuk menjalankan kebijakan BBM satu harga, bukan semata-mata penunjukkan saja. Tindakan pemerintah untuk menunjuk Pertamina

⁷Admin, Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, http://presidenri.go.id/wp-content/upload/2017/10/FINAL_LAPORAN-3-TAHUN.pdf. diakses 1 Februari 2018.

didasari atas usaha dan label yang selama ini ada pada Pertamina. Saat ini Indonesia hanya memiliki satu perusahaan pengelola minyak dan gas berlabel milik negara yaitu Pertamina. Sebagai perusahaan plat merah, Pertamina didirikan atas peraturan perundang-undangan khusus yaitu melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Tambang dan Minyak Negara. Hadirnya Undang-Undang tentang Perusahaan Tambang dan Minyak Negara tersebut, memberikan pengaturan khusus pada Pertamina sebagai BUMN untuk mengolah dan menghasilkan minyak dan gas dari ladang-ladang minyak Indonesia, serta menyediakan kebutuhan bahan bakar gas di Indonesia⁸.

Hadirnya Pertamina melalui undang-undang khusus, menjadikan Pertamina sebagai BUMN yang memiliki kekuasaan penuh atas sumber minyak dan gas bumi yang dimiliki Indonesia, untuk bisa mengeksplorasi dan hasilnya dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Selain memberi kekuasaan penuh, lahirnya Pertamina melalui undang-undang khusus juga memberikan indikasi bahwa pemerintah telah memberikan hak monopoli usaha minyak dan gas kepada Pertamina. Ditambah lagi dengan penguasaan penuh pemerintah atas Pertamina melalui kepemilikan saham sebesar 100% yang dimiliki oleh negara.

⁸Admin, Sejarah Pertamina, <http://pertamina.com/id/sejarah-pertamina>, diakses 29 Januari 2018.

Berdiri atas undang-undang khusus, dipercayakan pemerintah untuk bertanggung jawab atas minyak dan gas, serta kepemilikan penuh saham pemerintah terhadap Pertamina, menjadikan adanya hubungan khusus yang sangat erat antara Pertamina dengan pemerintah. Hal tersebut ditandai dengan tujuan usaha Pertamina sebagai arah dan pedoman kerja perusahaan. Tujuan tersebut adalah,

- 1) Melaksanakan dan menunjang kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi pada umumnya, terutama di bidang penyelenggaraan usaha minyak dan gas bumi baik di dalam maupun luar negeri serta kegiatan lain yang terkait atau menunjang kegiatan usaha di bidang minyak dan gas bumi tersebut.
- 2) Pengembangan optimalisasi sumber daya yang dimiliki perseroan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat serta mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan dengan menerapkan prinsip-prinsip perseroan terbatas⁹.

Tujuan usaha Pertamina diatas secara jelas menerangkan bahwa, hadirnya Pertamina sebagai badan usaha yang dibentuk oleh pemerintah, untuk mendukung segala kebutuhan pemerintah akan kepentingan rakyat. Dengan demikian segala orientasi dan pelaksanaan usaha Pertamina tidak akan lepas dari campur tangan

⁹Admin, Laporan Tahunan 2016, <http://pertamina.com/media/12350c89-ae5d-4e2b-b747-930d5c78ac2e/AR-2016-PERTAMINA.pdf>, diakses 31 Januari 2018.

pemerintah. Selain itu hadirnya Pertamina sebagai BUMN di masyarakat juga harus mencerminkan hadirnya pemerintah disetiap kebutuhan dan kehidupan rakyat.

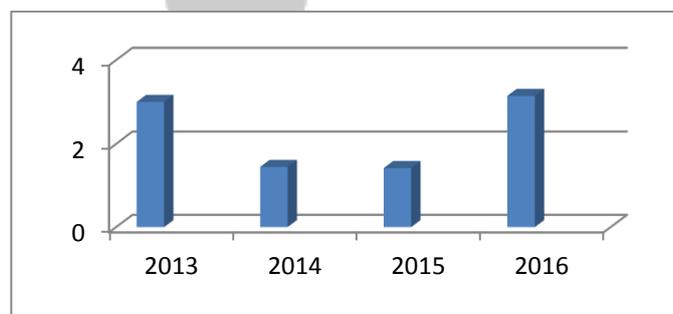
B. Dampak Atas Pemberlakuan Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM)

Satu Harga di Kabupaten Puncak Provinsi Papua

1. Keuangan PT. Pertamina (Persero)

Kebijakan BBM satu harga dengan orientasi pelaksanaannya adalah untuk kepentingan rakyat, ternyata berpengaruh pada keuangan Pertamina. Pengaruh keuangan tersebut terjadi karena adanya ketentuan dalam Pepres Nomor 191 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa dalam proses pendistribusian BBM tidak diberikan subsidi. Seperti yang telah diuraikan pada latar belakang, bahwa kebijakan ini jika tidak disubsidi oleh pemerintah, akan berpengaruh pada keuangan Pertamina, yaitu potensi kerugian karena Pertamina harus menanggung beban sebesar Rp. 800 Miliar per tahun.

Beban keuangan Rp. 800 Miliar per tahun yang dampak jangka panjangnya adalah kerugian, jika tanpa adanya pencegahan dan penanggulangan akan mengganggu kinerja operasional perusahaan.



Grafik 2.1 / Sumber : Laporan Tahunan Pertamina Tahun 2016

Tahun 2013	: 3,003 USD
Tahun 2014	: 1,447 USD
Tahun 2015	: 1,420 USD
Tahun 2016	: 3,147 USD

Grafik 2.1 menunjukkan perolehan laba Pertamina dari Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2016. Dalam grafik tersebut menggambarkan bahwa dalam prospek pencapaian laba, Pertamina mengalami penurunan keuntungan. Adanya penurunan keuntungan pada Pertamina tidak berpengaruh secara signifikan bagi perusahaan, karena dalam laporan keuangan Pertamina masih berada dalam level laba, ditandai dengan adanya kolom ataupun uraian laba tahun berjalan.

Perolehan laba Pertamina diatas jika dikorelasikan dengan jangka waktu berlakunya kebijakan BBM satu harga sangat tepat. Perpres Nomor 191 Tahun 2014 menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan BBM satu harga ditugaskan kepada Pertamina mulai Januari 2015. Selama jangka waktu berlakunya kebijakan BBM satu harga dari Tahun 2015 hingga Tahun 2016, Pertamina justru mengalami peningkatan laba yang cukup signifikan. Adanya peningkatan laba perusahaan di tengah beban yang harus ditanggung Pertamina, dalam jangka waktu berlakunya BBM satu harga, perlu dilihat model laporan keuangan itu sendiri.

Laporan keuangan yang dimuat dan dipublikasikan Pertamina tiap tahunnya, merupakan laporan keuangan yang bersifat

komprehensif, atau secara kesatuan bersama dengan entitas atau anak usaha Pertamina. Sebagai BUMN besar kehadiran Pertamina bukan hanya bertanggung jawab atas tugas utamanya saja yaitu eksplorasi minyak dan gas. Dalam perkembangannya kebutuhan untuk eksplorasi minyak dan gas bumi agar dapat dinikmati oleh setiap masyarakat Indonesia, diperlukan unit usaha lain untuk membantu proses jalannya tugas utama Pertamina itu sendiri. Unit usaha pendukung tersebut berbentuk anak perusahaan yang berada dibawah koordinasi perusahaan utama, walaupun kepengurusannya secara mandiri.

Dengan adanya laporan komprehensif Pertamina, maka laporan tersebut memuat segala transaksi dari setiap bidang dan jasa perusahaan utama serta anak perusahaan yang diakumulasikan dalam satu laporan keuangan komprehensif. Melalui konsep laporan keuangan secara komprehensif, sejatinya jika terjadi beban keuangan pada salah satu sektor usaha misalnya minyak dan gas, maka sektor usaha lainnya dapat menutupinya dengan mekanisme internal perusahaan. Dengan demikian adanya salah satu beban keuangan ataupun kerugian sekalipun pada salah satu sektor usaha, tidak serta merta menjadikan satu kesatuan perusahaan menjadi rugi, karena masih ada beberapa anak usaha lainnya atau entitas bisnis lainnya yang dapat menopang keuangan perusahaan.

2. Pertumbuhan Ekonomi Papua

Papua sebagai provinsi paling timur Indonesia, adalah provinsi yang sangat mendapatkan konsentrasi penuh pemerintah terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat, serta pengurangan ketimpangan akan keadilan sosial, sesuai dengan visi Indonesia sentris yang dicanangkan pemerintah. Bagi rakyat Papua kebijakan BBM satu harga sangat memberikan dampak dan manfaat positif bagi kehidupan masyarakat Papua. Hal tersebut ditandai dengan data tingkat pertumbuhan ekonomi secara makro Papua.

Tabel 2.2 / Sumber : Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla

	2014	2015	2016
Pertumbuhan Ekonomi Papua	3,65%	7,47 %	9,21%

Data peningkatan pertumbuhan ekonomi Papua yang dirilis oleh pemerintah melalui Laporan 3 Tahun Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla, menunjukkan bahwa kebijakan BBM satu harga sangat memberikan dampak bagi ekonomi Papua secara makro. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi Papua juga memberikan efek pada tingkat daya beli masyarakat Papua, terkhusus di Kabupaten Puncak. Deputy bidang Statistik Distribusi dan Jasa Badan Pusat Statistik (BPS) Sasmito Hadi Wibowo, menerangkan dengan turunnya harga BBM di Kabupaten Puncak sangat berpengaruh pada harga-

harga di Pasar, sehingga kemampuan masyarakat untuk membeli barang atau kebutuhan di Pasar sangat tinggi¹⁰.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi Papua selain memberikan dampak pada tingkat daya beli masyarakat, juga berpengaruh pada tingkat konsumsi BBM masyarakat Papua. Sebelum adanya kebijakan BBM satu harga, tingkat konsumsi BBM masyarakat Papua adalah sebagai berikut

Tabel 2.3

Tahun	Premium	Solar
2011	4,63 KL	1,67 KL
2012	5,21 KL	1,98 KL
2013	5,54 KL	2,57 KL
2014	5,74 KL	2,64 KL

Sumber : Pertamina Daerah Operasional MOR VII Maluku-Papua, dalam Laporan Hasil Kunjungan Kerja DPR RI Komisi VII Ke Provinsi Papua Barat

Setelah kebijakan BBM satu harga diberlakukan, maka pengaruh terhadap tingkat konsumsi BBM di Papua juga mengalami peningkatan.

Tabel 2.4

Tahun	Premium	Solar
2014	5,74 KL	2,64 KL
2015	5,81 KL	2,70 KL
2016	5,92 KL	2,77 KL

Sumber : Pertamina Daerah Operasional MOR VII Maluku-Papua, dalam Laporan Hasil Kunjungan Kerja DPR RI Komisi VII Ke Provinsi Papua Barat

¹⁰Siti Nur Azzura, Ini Dampak Kebijakan BBM Satu Harga di Papua Versi BPS, <http://www.merdeka.com/uang/ini-dampak-kebijakan-bbm-satu-harga-di-papua-versi-bps.html>, diakses 7 Februari 2018.

Terhadap data yang sudah dipaparkan, maka dampak kebijakan BBM satu harga bagi pertumbuhan ekonomi Papua, secara data sangat memberikan dampak positif bagi masyarakat Papua.

C. Kesesuaian Perpres Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dalam Pencapaian Tujuan PT. Pertamina (Persero)

Setiap perusahaan milik negara di Indonesia harus berpegang teguh pada ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Indonesia saat ini memiliki dua jenis BUMN yang diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Kedua jenis BUMN tersebut memiliki karakteristik yang berbeda. Perum didirikan dengan konsep usaha melayani kepentingan umum atau sifat pendiriannya adalah *public utility*. Persero didirikan dengan konsep usaha yaitu mengejar keuntungan¹¹. Adanya perbedaan makna dan sifat usaha dari setiap jenis BUMN, diperuntukkan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan negara terhadap program kerja pemerintah.

Mengacu pada konteks problematika hukum yaitu pada Pertamina sebagai Persero, dirasa apa yang telah diuraikan sebelumnya bahwa makna usaha Persero yaitu untuk mengejar keuntungan, dewasa ini sudah tidak relevan atau mulai adanya pergeseran makna dan tujuan

¹¹Mulhadi, 2010, Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia, Ghalia Aditya Bakti, Bandung, hlm. 168-169.

berusaha. Dikatakan bahwa adanya pergeseran maksud dan tujuan usaha Persero, ditandai pada ketentuan UU BUMN Pasal 2 Ayat (1) yang menyatakan,

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya
- b. Mengejar keuntungan
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi hajat hidup orang banyak.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN berdasarkan ketentuan UU BUMN Pasal 2 Ayat (1), menempatkan konteks mengejar keuntungan sebagai bagian utama tetapi bukan menjadi prioritas. Maksudnya adalah pendirian BUMN secara kodrati harus mengejar keuntungan, tetapi dengan adanya label sebagai perusahaan negara, maka BUMN juga harus menjadi perintis akan perkembangan perekonomian nasional dan sebagai sumber pendapatan negara.

Uraian dari maksud dan tujuan pendirian BUMN yang memposisikan BUMN sebagai alat pembangun perekonomian negara serta sumber pendapatan negara pada posisi prioritas, kemudian mengejar keuntungan, perlu dilihat kembali sejarah pendirian BUMN itu sendiri. BUMN di Indonesia lahir atas peninggalan beberapa perusahaan zaman Hindia Belanda, yang kemudian diteruskan oleh Indonesia pasca

kemerdekaan dengan dasar dan tujuan yang disesuaikan yaitu melalui Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945. Selain meneruskan peninggalan dari zaman Hindia Belanda, BUMN oleh Pemerintah Indonesia dinilai akan memiliki peranan penting dalam pembangunan ekonomi negara¹². Atas dasar itulah kehadiran BUMN tidak akan terlepas dari peranan pemerintah, karena BUMN dibentuk oleh pemerintah atas kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.

Sebagai BUMN yang berbentuk Persero, Pertamina secara otomatis dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, harus berlandaskan makna pendirian BUMN itu sendiri, sesuai dengan landasan historis maupun ketentuan dalam UU BUMN. Hal tersebut tercermin dalam tujuan usaha Pertamina seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Adanya korelasi antara prinsip-prinsip BUMN dengan tujuan usaha Pertamina, menandakan bahwa secara konsep berusaha Pertamina sudah sesuai dengan keberadaan BUMN yang diinginkan pemerintah.

Keberadaan BUMN yang tidak terlepas dari kepentingan pemerintah, dalam suatu kondisi dapat mempengaruhi kinerja BUMN. Pepres Nomor 191 Tahun 2014 sebagai dasar hukum kebijakan BBM satu harga adalah bentuk keterlibatan pemerintah pada BUMN dalam menjalankan usahanya. Adanya campur tangan pemerintah dalam tubuh BUMN disisi lain justru menjadi suatu hal yang wajar, karena sudah menjadi kewenangan pemerintah menurut amanat konstitusi. Tetapi jika

¹²Aminudin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 73.

dilihat dari sisi bisnis, adanya campur tangan pemerintah dapat mempersempit ruang gerak BUMN untuk mengelola perusahaan yang berorientasi untuk mencari keuntungan.

Pepres Nomor 191 Tahun 2014 sebagai dasar kebijakan BBM satu harga, adalah salah satu contoh bentuk campur tangan pemerintah terhadap Pertamina dalam sektor minyak dan gas. Bentuk campur tangan pemerintah bukan tanpa maksud, melainkan untuk kepentingan bangsa dan negara. Perlu adanya suatu kajian terhadap keberadaan Perpres Nomor 191 Tahun 2014 sebagai bentuk keberadaan pemerintah dalam konsep usaha Pertamina, sehingga apa yang dicita-citakan pemerintah demi kepentingan rakyat, tidak bertentangan dengan konsep BUMN itu sendiri.

Menentukan apakah Perpres Nomor 191 Tahun 2014 bertentangan atau tidak dengan prinsip BUMN dalam UU BUMN, perlu dikaji lebih dulu Pertamina sebagai perseroan penugasan. Dikatakan sebelumnya bahwa Pertamina dibentuk berdasarkan undang-undang khusus yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Tambang Minyak dan Negara. Seiring dengan kebutuhan dan tuntutan zaman akan pertumbuhan ekonomi negara, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Tambang Minyak dan Gas Bumi Negara (PERTAMINA) Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

Pengalihan bentuk usaha Pertamina menjadi Persero merupakan titik awal Pertamina menghadapi pergeseran maksud dan tujuan pendirian

PT yang berorientasi pada pencarian keuntungan. Hal ini secara jelas dinyatakan pada Pasal 2 Ayat (2) yaitu,

Tujuan Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah untuk :

- a. Mengusahakan keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan secara efektif dan efisien
- b. Memberikan kontribusi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat

Melalui PP 31 Tahun 2003 kehadiran Pertamina sudah sejalan dengan prinsip BUMN, dan adanya Pertamina selain untuk mencari keuntungan juga harus sebagai kontributor akan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. PP 31 Tahun 2003 tersebut dapat dicermati sebagai percampuran prinsip korporasi dengan kesejahteraan rakyat. Jika secara yuridis keberadaan korporasi adalah untuk mencari untung¹³, dengan ditambahkannya lebel BUMN, maka pada tubuh korporasi akan menjalankan dua prinsip secara bersamaan.

Adanya ketentuan PP 31 Tahun 2003 yang mengatur lebih lanjut Pertamina, sudah menjadikan jawaban yang tepat atas dugaan akan pertentangan antara Perpres Nomor 191 Tahun 2014 sebagai dasar hukum kebijakan BBM satu harga dengan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sebagai dasar setiap perusahaan milik negara. Selain yang tertuang dalam PP 31 Tahun 2003, keberadaan BUMN untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat juga menjadi amanat konstitusi UUD 1945 Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3). Dengan demikian hadirnya kebijakan BBM satu

¹³Stefanus Mahendra Soni Indriyo, 2012, *Revitalisasi Institusi Direksi Perseroan Terbatas*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 37.

harga bukan untuk menabrak prinsip BUMN demi kepentingan politik pemerintah, melainkan untuk menegakkan kembali ketentuan luhur BUMN yang tertuang dalam Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 serta PP 31 Tahun 2003.

Menegakkan kembali apa yang menjadi ketentuan dasar baik dari UUD 1945 dan PP 31 Tahun 2003 terhadap Pertamina, jika dikritisi lebih lanjut sejauh mana Pertamina sudah menjalankan amanat tersebut, dan urgensi yang seperti apa, hingga pemerintah harus mengeluarkan kebijakan BBM satu harga. Ditinjau dari segi bisnis percampuran dua konsep usaha yang berbeda dan dijalankan secara bersama, tanpa disadari akan memberikan kekhawatiran bagi organ perseroan selaku pelaku bisnis untuk dapat memperoleh laba semaksimal mungkin. Menghadapi era globalisasi di tengah keterbukaan informasi dan akses layanan, keberadaan persero justru akan berada dalam posisi yang tidak stabil, karena harus menjalankan secara bersamaan dua prinsip yang berbeda.

Secara yuridis persero yang harus berorientasi pada keuntungan dan juga dituntut untuk menuruti keinginan pemerintah ternyata memunculkan kontradiksi terhadap orientasi persero¹⁴. Adanya kontradiksi pada orientasi persero nyatanya harus dihadapi oleh persero itu sendiri. Pendapat Prof Nindyo Pramono terhadap persero Indonesia mengatakan bahwa persero dalam perjalanannya akan selalu menghadapi dua masalah, yaitu secara internal persero disibukkan dengan urusan profesional

¹⁴Rahayu Hartini, 2017, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 3.

perusahaan, dari segi eksternal persero harus mengikuti arahan dan kemauan politik pemerintah. Atas pandangan tersebut, Prof Nindyo Pramono memberikan solusi berupa penekanan terhadap organ perseroan yaitu direksi. Sebagai organ utama dalam pengurusan persero, tidak semua elit persero dapat menduduki posisi direksi. Posisi tersebut harus diisi oleh direksi yang memiliki dua kualifikasi khusus yaitu memiliki jiwa dagang dan kesadaran ataupun pengetahuan politik¹⁵.

Melalui pandangan Prof Nindyo Pramono tersebut, setidaknya akan memberikan arah yang lebih jelas terhadap konteks orientasi persero, dan menjadi tugas Menteri BUMN selaku wakil pemerintah dan RUPS untuk menentukan direksi yang minimal memiliki kemampuan seperti yang telah dijelaskan Prof Nindyo Pramono. Selain itu terhadap adanya kekhawatiran akan ruginya perseroan, akibat menjalankan dua konsep sekaligus, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, telah memberikan konsep ataupun mekanisme penanggulangan kerugian jika sewaktu-waktu persero mengalami kerugian. Pasal 61 Ayat (3) UUPT memberikan pengaturan bahwa setiap perseroan wajib menyisihkan 20% dari keuntungan yang diperoleh, dan dipergunakan sebagai dana cadangan yang dapat sewaktu-waktu digunakan jika perseroan mengalami kerugian¹⁶.

¹⁵Nindyo Pramono, 1995, *Hukum Perseroan*, Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Magister Hukum, hlm. 62.

¹⁶Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Sekretariat Negara. Jakarta.

Terhadap penjelasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat ditarik benang merahnya terkait hubungan BUMN baik itu persero dengan konteks kesejahteraan rakyat sebagai bentuk kehadiran pemerintah di masyarakat. Hubungan tersebut adalah, dengan konsep BUMN melalui Pasal 33 UUD 1945, maka apapun dan dimanapun BUMN itu berada tidak akan lepas dari konteks kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dapat terjadi karena BUMN merupakan manifestasi riil keberadaan negara. Melalui BUMN diharapkan peran negara untuk mensejahterakan masyarakat dapat tercapai hingga dirasakan betul oleh rakyat¹⁷. Dengan adanya BUMN segala kepentingan pemerintah yang berorientasi pada kepentingan rakyat dapat terlaksana dengan baik terutama dari pengelolaan sector energy oleh Pertamina.

¹⁷Fahri Hamzah, 2004, Negara, BUMN, dan Kesejahteraan Rakyat, Yayasan Faham Indonesia, Jakarta, hlm. 175.