

PENERAPAN YURIDIS UNDANG-UNDANG MIGAS DALAM KAITAN KEGIATAN USAHA KECIL MIGAS

Mas Subagyo Eko Prasetyo

Dosen Tetap Prodi Ilmu Hukum Universitas Riau Kepulauan Batam

Abstrak

Kenyataan kegiatan usaha migas jelas memperlihatkan dua hal penting, yaitu :

1. Banyak sekali usaha kecil yang berusaha di bidang migas baik hulu dan hilir. Sejarah membuktikan bahwa usaha kecil sejak pra kemerdekaan hingga sekarang sangat berjasa besar mendistribusikan energi sampai ke pelosok gunung dan kawasan terpencil lain yang tidak mampu ditangani negara.
2. Saat yang sama usaha kecil terus dipinggirkan seperti belum adanya perlindungan hukum yang memadai, jaminan distribusi, kepastian wilayah kerja serta dukungan dan akses sumberdaya produktif yang harus diberikan kepada usaha kecil migas.

Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi memerlukan implementasi dalam bentuk peraturan pemerintah yang mendukung tindak ekonomi kerakyatan yang secara tegas dan konkret mengakomodasi asas keadilan dalam seluruh pasal dan isinya memberikan kesempatan, pembinaan, partisipasi dan keterwakilan dalam proses pembangunan untuk penguatan usaha kecil migas baik dalam badan pelaksanaan maupun badan pengatur.

Kepentingan usaha dari usaha kecil migas dapat dikelompokkan menjadi 4 (empata) prasyarat kepastian :

1. Kepastian komoditi/kuota
2. Kepastian distribusi
3. Kepastian hukum
4. Kepastian penguatan dan pemberdayaan

Salah satu yang perlu diakomodasi dalam peraturan pemerintah adalah jaminan aspek persaingan secara sehat dan adil yang perlu dilindungi oleh hukum.

Kata kunci : minyak dan gas bumi, usaha kecil

PENDAHULUAN

Perubahan mendasar dalam kegiatan usaha perminyakan nasional terjadi, ketika disahkan Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi. Perubahan tersebut sebenarnya terdapat pada perilaku usaha minyak yang selama ini berdasarkan Undang-undang nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang minyak dan gas bumi dan Undang-undang nomor 8 tahun 1971 tentang Pertamina bahwa seluruh kegiatan perminyakan nasional dilakukan hanya oleh negara dan untuk melaksanakannya ditunjuk Perusahaan Negara yaitu Pertamina. Pemusatan seluruh kewenangan mulai dari kebijakan, pengawasan sampai dengan bisnis semua ada pada tangan Pertamina.

Atas dasar Undang-undang nomor 21 tahun 2001 tentang minyak dan gas yang baru ini, maka sebenarnya hak menguasai masih berada dalam negara yaitu kebijakan sebagai pemegang kuasa pertambangan. Undang-undang nomor 21 tahun 2001 bertalian dengan Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran 2002. Dalam hal ini diserahkan kepada Menteri sebagai pengganti Pertamina. Kegiatan pengendalian dan pengawasan beralih pada Badan Pelaksana untuk kegiatan hulu dan pengawasan oleh Badan Pengatur untuk kegiatan hilir. Sedangkan kegiatan bisnis beralih pada 5 entitas bisnis termasuk Pertamina di dalamnya yaitu Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Usaha Kecil dan Swasta.

Terjadinya perubahan mendasar pada kegiatan minyak dan gas bumi adalah khusus pada kegiatan usahanya. Terdapat 2 (dua) prinsip utama yang diberlakukan bagi penyelenggara kegiatan minyak ini, yaitu prinsip ekonomi kerakyatan dan terbuka yaitu dibukanya kesempatan dalam usaha perminyakan nasional bagi semua pelaku usaha termasuk usaha kecil yang berasaskan ekonomi kerakyatan. Prinsip ekonomi kerakyatan seperti tercantum dalam pasal 2 undang-undang nomor 22 tahun 2001 yang berbunyi “Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang diatur dalam undang-undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan”.

Prinsip terbuka tercantum dalam pasal 9 ayat 1 yang berbunyi “Kegiatan usaha hulu dan usaha hilir sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 angka 1 dan 2 dapat dilaksanakan oleh

- a. Badan Usaha Milik Negara
- b. Badan Usaha Milik Daerah
- c. Koperasi, Usaha Kecil
- d. Badan Usaha Swasta.

Menurut Rachbini, persoalan pengelolaan sumber daya alam sebenarnya menerobos beberapa hierarki dan hierarki konsep tua, kebijakan dan peraturan serta kelembagaan operasional. Dalam aspek legal sebenarnya pada tingkat konsepsional, sumber daya alam adalah public goods yang harus terbuka aksesnya untuk sebanyak mungkin pelaku ekonomi dan masyarakat luas belum menjadi kesadaran kolektif. Jadi public goods ini harus dikelola secara transparan dan diawasi secara terbuka. Dengan demikian jika kendali pengelolaan berada di bawah kontrol pemerintahan saja tanpa kontrol yang memadai dari pihak masyarakat maka kemanfaatannya akan makin terbatas pula. Ini sebenarnya adalah prinsip utama dari demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan.

Ketika undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi disahkan dengan mengedepankan 2 prinsip yaitu demokrasi ekonomi dan keterbukaan, usaha kecil telah menjadi bagian yang secara tegas dicantumkan dalam undang-undang, maka implementasinya dalam bentuk kebijakan-kebijakan, peraturan dan kelembagaan operasional harus dapat menterjemahkan usaha kecil sebagai sebuah entitas yang mendominasi kegiatan usaha nasional. Mengapa pula usaha kecil memiliki undang-undang tersendiri yaitu undang-undang nomor 9 tahun 1995 tentang usaha kecil. Sebenarnya adalah untuk lebih mempertegas peran dan keseriusan dalam mengamankan usaha kecil sebagai salah satu mayoritas pilar perekonomian nasional.

Implementasi sektoral dalam undang-undang ketika menterjemahkan usaha kecil sebagai bagian dari kegiatan usaha, sebenarnya juga perlu melihat keterkaitan antara undang-undang migas itu sendiri, undang-undang usaha kecil dengan merujuk pada tap MPR nomor XVI tahun

1998 tentang politik ekonomi yang berdasar pada demokrasi ekonomi. Keterkaitan antara semua peraturan perundang-undangan ini untuk membuat implementasi terutama untuk usaha kecil menjadi sangat penting, sehingga jaminan bahwa undang-undang migas berasaskan pada ekonomi kerakyatan / demokrasi ekonomi akan dapat terjelaskan secara konkrit dan lebih fokus pada kegiatan sektoralnya. Karena selama ini usaha kecil sektoral migas belum pernah terpotret secara utuh dan belum pernah terakui secara pasti dalam bentuk perundang-undangan sektoral.

PERMASALAHAN

Agar undang-undang migas ini dapat berjalan secara efektif, kiranya diperlukan kajian penerapan yuridisnya dan sekaligus upaya yuridis yang seharusnya dilakukan oleh pengambil keputusan. Sehingga peraturan pelaksanaannya yang akan dibuat diharapkan tidak memenuhi hambatan yuridis yang berarti.

Berdasarkan apa yang terurai di atas, maka beberapa masalah pokok yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan yuridis terhadap undang-undang migas dalam kaitannya dengan kegiatan usaha kecil migas ?
2. Antisipasi apa yang seharusnya dilakukan dalam menghadapi implikasi yuridis pelaksanaan undang-undang migas tersebut di atas ?

Kajian Teori

Pengertian Minyak dan Gas Bumi menurut Koesoemadinata, adalah istilah Indonesia yang pemakaiannya telah mendarah daging pada kita. Sebelumnya, lebih banyak digunakan orang istilah minyak tanah yang berarti minyak tanah. Dengan diketahuinya bahwa minyak tanah atau minyak mentah ini terdapat bersama-sama dalam gas alam, maka istilah yang lazim sekarang adalah minyak dan gas bumi.¹

Pengertian Minyak dan Gas Bumi dalam Undang-undang nomor 22 tahun 2001 seperti tertuang dalam pasal 1 ayat 1, 2 dan 3 adalah sebagai berikut:

1. Minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan tetapi tidak termasuk dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.
2. Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi.
3. Minyak dan Gas Bumi adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi.

Asas dan Tujuan Undang-undang nomor 22 tahun 2001 tercantum dalam pasal 2 dan 3 sebagai berikut:

Pasal 2

¹ Koesoemadinata, Geologi Minyak dan Gas Bumi, Jilid 1, ITB, Bandung, 1980

Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-undang ini beraskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.

Pasal 3

Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan:

- a. Menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas Minyak dan Gas Bumi milik negara yang strategis dan tidak terbarukan melalui mekanisme yang terbuka dan transparan
- b. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian usaha pengelolaan. Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga secara akuntabel yang diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan
- c. menjamin efisiensi dan efektivitas tersedianya Minyak Bumi dan Gas Bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri
- d. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional untuk lebih mampu bersaing ditingkat nasional, regional, dan internasional.
- e. Meningkatkan pendapatan negara untuk memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi perekonomian nasional dan mengembangkan serta memperkuat posisi industri dan perdagangan Indonesia.
- f. Menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata, serta tetap menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Berdasarkan pada pasal 2 Undang-undang nomor 22 tahun 2001 mengarah pada ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi, dan ekonomi kerakyatan tersebut sebenarnya diletakkan pada asas atau landasan kegiatan usaha dibidang migas. Tetapi hal tersebut ternyata tidak serta merta menjadi satu-satunya landasan, ketika melihat batang tubuh Undang-undang nomor 22 tahun 2001 ini yang berorientasi pada Globalisasi sesuai semangat Undang-undang nomor. 7 tahun 1994 tentang ratifikasi WTO, dan kegiatan Anti Monopoli sesuai dengan Undang-undang nomor 5 tahun 1999.

Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 2001 sebenarnya semangat pasar bebas dan anti monopoli telah muncul. Menurut Dedi Mulawarman², Undang-undang nomor 22 tahun 2001 yang disahkan pada tanggal 23 Nopember 2001, sebenarnya telah membuka kran monopoli Pertamina, menjadi terdesentralisasi secara horizontal, sehingga Pertamina akan menjadi BUMN murni dan merupakan salah satu dari banyak pelaku usaha lainnya seperti BUMD, Koperasi, Usaha Kecil dan Usaha Swasta (Pasal 9 ayat 1). Makna dari Undang-undang nomor 22 tahun 2001 ini sebenarnya di hilir, memiliki dua tujuan sinergis yang harus diterjemahkan dalam tataran strategis dan konsepsional dengan arif, bijaksana, rasional, realistis dan memberikan keseimbangan kebijakan usaha dalam perekonomian transisional Indonesia saat ini, yaitu disatu sisi berjiwa Ekonomi Kerakyatan (pasal 20 dan bersifat pro bebas (pasal 7 ayat 2) disisi lainnya.

Peran yang menonjol nantinya, dalam pelaksanaan Undang-undang nomor 22 tahun 2001 ini, untuk mengakomodasi asas, tujuan dan orientasi kegiatan usaha dibidang migas

² Dedi Mulawarman, *Usaha Kecil Migas dan Liberalisasi, Makalah Talkshow Online 5 Kota Besar Indonesia, Australia dan Asia Tenggara. Diadakan oleh Trijaya Network, di Grand Hyatt Hotel, Jakarta tanggal 7 Oktober 2002.*

adalah peran Badan Pelaksana Migas yang melakukan fungsinya dibidang Hulu (Eksplorasi dan Eksploitasi) dan Badan Pengatur Migas yang melakukan fungsinya dibidang Hilir (Pengolahan, Transportasi, Penyimpanan, dan Niaga).

Menurut Muslimin Nasution³, pengembangan pemikiran konsepsional dan operasional Sistem Ekonomi Kerakyatan serta posisinya diantara sistem-sistem ekonomi lainnya di dunia telah menjadi bahan kajian yang tiada hentinya sejak kemerdekaan Republik Indonesia. Hal ini merupakan suatu proses wajar karena Pancasila adalah suatu ideologi negara yang bersifat terbuka dan UUD 1945 hanya menggariskan aturan-aturan pokok dan garis-garis besar mekanisme penyelenggaraan perekonomian nasional. Oleh karenanya, aturan-aturan pokok tersebut harus dijabarkan dan diartikulasikan lebih lanjut sedemikian rupa sehingga bangun dan mekanisme penyelenggaraannya dapat dikembangkan secara konsepsional dan operasional.

Didalam sejarah pemikiran dan pengembangan kebijaksanaan pembangunan ekonomi nasional, upaya-upaya untuk merumuskan bangun dan mekanisme penyelenggaraan Sistem Ekonomi Kerakyatan telah dilakukan secara terus menerus sebagaimana ditunjukkan oleh kenyataan bahwa telah terjadi berbagai perubahan strategi dan kebijaksanaan pembangunan ekonomi nasional baik dimasa Orde Baru, perdebatan akademik untuk merumuskan Sistem Ekonomi Kerakyatan bahkan telah pula dilakukan secara terbuka sejak akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an dengan nama Ekonomi Kerakyatan. Sekarang dalam periode akhir 1999-an, upaya-upaya untuk merumuskan Sistem Ekonomi Kerakyatan sebagai perwujudan GBHN 1999-2004 semakin penting artinya dan semakin strategis maknanya dalam mewujudkan tujuan cita-cita nasional.

Dalam kaitan reformasi bidang migas nasional, proses politik untuk menghasilkan kebijakan politik dibidang tersebut perlu *diupdate* sedemikian rupa. Disamping proses politik, perumusan kebijakan baik dalam bentuk Undang-Undang Keppres, Kepmen dan lain-lain perlu dirumuskan secara tepat dan akurat, dengan menggunakan interpretasi pada level implementasi/ level operasionalisasi dan akan melenceng jauh dari undang-undang dimaksud.

Dengan menggunakan model hierarki peraturan, maka reformasi usaha migas nasional dapat dimulai pada tingkat kebijakan politik yakni terbitnya Undang-undang nomor 22 tahun 2001 sebagai pengganti Undang-undang no. 44/Prp. tahun 1960 tentang pertambangan minyak dan Gas Bumi serta Undang-undang nomor. 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara dan mengingat Undang-undang nomor 22 tahun 2011.

Oleh karenanya Pemerintah harus segera menetapkan aturan main baik dalam bentuk peraturan pemerintah maupun keputusan menteri yang dapat mengatur serta membatasi dengan jelas dan transparan kemungkinan terjadinya praktek-praktek usaha tidak sehat, yang dapat muncul dari Pengelolaan Usaha Migas sebagaimana juga diamanatkan Undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terutama di sektor hilir yang pemainnya lebih heterogen.

Undang-undang nomor. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi memberikan kerangka filosofisnya dalam pasal 2; "Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-Undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan

³ Muslimin Nasution, *SISTEM EKONOMI KERAKYATAN*, makalah Seminar Nasional Ekonomi Kerakyatan, Jakarta, 2001

rakyat banyak, keamanan. Keselamatan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan”.

Demokrasi ekonomi atau Ekonomi Kerakyatan di Indonesia pada dasarnya adalah keinginan dihilangkannya bentuk individualistis dan kapitalisme dari wajah perekonomian Indonesia, mewujudkan pemerataan, kesempatan dan pendapatan serta adanya kontrol ekonomi oleh anggota-anggota masyarakat. Berbeda dengan ekonomi konglomerasi, ekonomi rakyat atau perekonomian rakyat merupakan kegiatan ekonomi disektor tertentu, teknologi sederhana, omzet kecil, modal kerja yang terbatas, dan sebagian besar berlokasi di pedesaan.

Pencarian bentuk pemberdayaan ekonomi rakyat saat ini, menghendaki adanya sebuah pola pembangunan ekonomi yang lebih demokratis. Demokrasi ekonomi sebagai sebuah konsep yang paling *allegible* untuk ditegakkan di negeri ini dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat terutama usaha kecil adalah sebuah konsep/ paradigma baru pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial yang bersifat *people-contered, participatory, empowering, and sustainabled* (Chambers, 1995). Implikasi pelaksanaan Demokrasi Ekonomi ternyata lebih luas dari hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan dasar (*Basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut, tetapi konsep ini menjadi sebuah tawaran alternatif dalam bidang ekonomi yang mengkonsentrasikan dirinya pada pertumbuhan, keadilan dan persamaan.

Demokrasi ekonomi tidak menempatkan *growth* (pertumbuhan) *vis a vis equally* (pemerataan), karenanya keduanya tidak harus diasumsikan sebagai antitesa dan bersifat *zero-sum game* tetapi yang hendak ditegakkan adalah pencarian bentuk terbaik dari pertumbuhan yang tidak hanya vertical dan menghasilkan rembesan (*trickle-down*) yang terbukti gagal menegakkan ketahanan ekonomi nasional, tetapi sebuah pertumbuhan yang bersifat horizontal yang mendukung pemerataan dan mampu menyelaraskan tuntutan prioritas produktivitas dengan prioritas partisipasi⁴ atau dengan kata lain bagaimana mensinkronkan antara pertumbuhan disatu sisi dengan demokrasi disisi lain. Perkembangan sejarah menunjukkan bahwa pertumbuhan yang terjadi tanpa demokrasi tidak mampu berjalan secara berkelanjutan seperti dibuktikan oleh pengalaman Negara-negara komunis. Juga pertumbuhan ekonomi dalam system yang tidak mengindahkan partisipasi politik rakyat, cenderung memperlebar disparitas sosial yakni kesenjangan yang memperoleh kesempatan dan tidak memperoleh kesempatan, terlebih lagi dalam sistem yang korup dan tertutup. Tidak terjadinya rembesan dalam pertumbuhan seperti yang diharapkan melalui paradigma rembesan dalam pertumbuhan seperti yang diharapkan melalui paradigm *tricle down*, adalah karena struktur kekuasaan menghambat terjadinya dampak rambatan dari manfaat pertumbuhan ekonomi terbandung dalam struktur yang hanya member kesempatan pada lingkup yang terbatas.

Makna yang sebenarnya dalam Demokrasi Ekonomi atau Ekonomi Kerakyatan adalah masalah *Hak dan Partisipasi*. Warga masyarakat harus turut serta berpartisipasi dalam perencanaan, proses, dan pengawasan produksi serta mampu memberikan solusi untuk mewujudkan keadilan usaha terutama keberpihakan pada usaha kecil. Demokrasi Ekonomi bukanlah menciptakan ketergantungan, tetapi dibukanya ruang usaha/ kesempatan berusaha serta standar layanan bagi semua pelaku usaha termasuk usaha kecil. Dalam kaitan pemberdayaan usaha kecil ini, perlu dipertimbangkan pentingnya redistribusi

⁴ Istilah ini diintrodusir oleh Mochtar Mas'ud dalam buku *Politik, Birokrasi, dan Pembagunan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999*

asset atas beberapa fasilitas Negara dalam rangka memberikan peningkatan kemampuan UKM dalam melakukan usahanya.

Dalam Tap. MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, misi ekonomi nasional menyiratkan asas Ekonomi Kerakyatan yang meliputi 4 (empat) aspek utama, yaitu:

1. Pemberdayaan ekonomi kerakyatan terutama kepada kepala Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi.
2. Membentuk mekanisme pasar dan berkeadilan.
3. Pemberdayaan tersebut berbasis pada sumber daya alam.
4. Dengan mengembangkan sumber daya manusia.

Inti dari misi GBHN sebenarnya adalah dikembalikannya hak rakyat secara merata dalam seluruh potensi ekonomi yang ada diseluruh bumi Indonesia. Bahwa selama ini usaha kecil sebagai salah satu dari potensi ekonomi nasional belum mendapatkan kesempatan yang rasional dan konkret, perlu segera diberdayakan dan diberi kesempatan paling utama, membentuk ruang dan mekanisme pasar yang berkeadilan, yang tidak dimungkinkannya usaha kecil menjadi terdistorsi kepentingannya baik dalam pembentukan iklim usaha, pembinaan maupun keikutsertaan dalam merumuskan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kebijakan.

Bila ditelusuri lebih lanjut, misi ekonomi GBHN terekam secara idealistik dan konsisten dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Pemulihan ekonomi harus disertai dengan pemberdayaan masyarakat, baik selaku konsumen, angkatan kerja, maupun pengusaha. Masyarakat pelaku ekonomi lebih kecil merasa ditinggalkan karena perhatian pemerintah dianggap hanya membela kepentingan pelaku ekonomi pasar. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi perlu ditata ulang agar sistem ekonomi kerakyatan yang diamanatkan oleh MPR dapat terlaksana. Dalam sistem ekonomi kerakyatan, semua lapisan masyarakat mendapatkan hak untuk memajukan kemampuannya, kesempatan dan perlindungan dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan partisipasinya secara aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi).

Tinjauan Hukum

Perubahan mendasar dalam sistem kenegaraan Indonesia setelah proklamasi 17 Agustus 1945, belum menunjukkan signifikansi perwujudan modernitas sebagai sebuah Negara yang berpegang pada karakter demokrasi yang asasi. Kenyataan yang terjadi masih dipahami oleh pelaku dan pelaksana Negara hanya sebagai jargon politik *an sich*, sebagai baju formal untuk menunjukkan pada dunia bahwa Indonesia telah melakukan perubahan besar dalam format ketatanegaraan, sebagai sebuah *nation state* yang menganut paham demokrasi. Pola perilaku dan kebijakan yang dihasilkan oleh institusi pengambil keputusan belum masuk seluruhnya pada esensi dan jiwa demokrasi itu sendiri, terutama dalam hal demokrasi ekonomi yang memberikan kebebasan dan member ruang bagi perbedaan, keadilan, keterwakilan, semua untuk semua dan pengawasan oleh semua bagi seluruh rakyat, seperti yang diterjemahkan menjadi 5 sila Pancasila. Hal ini kemudian dipertegas dalam Undang-undang dasar 1945, terutama pasal 27, 28, 28C ayat 2, 28D ayat 1, 28H ayat 2, 28I dan 33.

Bila dilihat dari pasal 33 UUD 1945 bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat, merupakan suatu amanat seluruh rakyat yang tertuang dalam kontrak sosial, yang mana pemerintah dan perwakilannya diparlemen

harus membawa amanah rakyat tersebut dalam segala kebijakan, aktivitas maupun aturan yang bermuara pada kesejahteraan rakyat yang merata. Kemudian juga bahwa demokrasi menghendaki kesempatan yang sama bagi setiap orang yang merasa dirinya adalah rakyat disebuah Negara yang dinamakan Indonesia. Dan pemerintah saat ini hendaknya tidak mengulang kesalahan yang sama seperti yang telah dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dalam melaksanakan amanah rakyat yang sarat dengan KKN, monopoli, trust, oligopoly, monopsoni, yang semuanya hanya menguntungkan beberapa gelintir orang dan keluarga, dengan mengorbankan serta meminggirkan mayoritas rakyat Indonesia yang sekarang telah menjadi bagian keluarga miskin dunia.

Indonesia yang sekarang memasuki krisis ekonomi jilid II seolah belum juga menyadari bahwa korelasi konsep dan penerapan keadilan dan demokrasi ekonomi/ ekonomi rakyat, yang harus berpihak pada rakyat sangat berperan sebagai penyembuh dan obat paling mujarab untuk menyelesaikan kemelut ekonomi serta menghadapi tantangan perekonomian global dimasa depan. Penerapan ekonomi kerakyatan yang bukan hanya dalam bentuk kebijakan umum, tetapi juga harus memiliki aturan main (*rules of the game*) yang benar-benar memberikan kerangka yang signifikan bagi pemberdayaan usaha kecil.

Meski secara filosofis, model perekonomian *Indonesia Menganut Sistem Demokrasi Ekonomi* dengan dicantumkan Pasal 33 UUD 1945, tetapi yang dibangun di Indonesia adalah semata-mata berorientasi pada kepentingan pasar, mengutamakan pertumbuhan, masuknya investasi besar-besaran dan pola pengembangan industrialisasi tanpa mempertimbangkan keadilan ekonomi, tanpa membangun struktur ekonomi yang kuat di bawah. Disertai kesalahan fatal Pemisahan antara Ekonomi dan Politik. Indonesia harus ikut arus dalam Globalisasi atau Internasionalisasi yang sebenarnya telah dikenal pada masa pra kemerdekaan, dan hal itu ditentang oleh Hatta dengan mengembangkan teori Demokrasi Ekonomi yang mengusung sepasang jargon yaitu Nasionalisme dan Kerakyatan.

Menurut Hatta, pencetus ide pasal 33 UUD 1945, ekonomi yang dapat menyelamatkan bangsa Indonesia adalah ekonomi yang berlandaskan pada Keadilan. Konsep keadilan bagi Hatta adalah kunci dari segala bentuk pemecahan masalah, dari kekhawatiran perkembangan perekonomian di Indonesia apabila menganut paham ekonomi liberal, yaitu yang juga merupakan wajah kapitalisme. Dengan semangat kapitalis, upah atas modal jauh melampaui upah atas tanah dan tenaga. Sehingga akan terjadi penghisapan kekayaan sumber alam dan ketimpangan kemakmuran. Ketidakadilan ini lanjut Hatta, dapat dibendung dengan tiga kunci: penguasaan asset oleh Negara, control terhadap swasta, dan tumbuhnya perekonomian rakyat yang mandiri. Dan sistem ekonomi kerakyatan itu dapat tumbuh dan berkembang sehat dan wajar, jika didukung oleh sistem sosial (sistem nasional) yang sehat pula, terutama sistem politik yang demokratis. Sistem politik yang demokratis ini akan menjadi wahana bagi tumbuh dan berkembangnya sistem ekonomi kerakyatan, sekaligus juga tumbuh dan berkembangnya sistem hukum yang mandiri dan autentik yang memungkinkan tegaknya supremasi hukum.

Keadilan, dalam pandangan hukum sebenarnya merupakan pertimbangan utama dalam menerapkan peraturan yang mana peraturan adalah bentuk dari perlindungan yang dilakukan oleh Negara dengan memegang prinsip solidaritas hukum dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat sehingga terjadi keseimbangan. Yaitu keseimbangan dalam hal kebebasan, persamaan, pemerataan dan kejujuran distribusi, dan bukan hanya bermakna norma hukum, seperti dikatakan Sokrates bahwa ternyata hukum hanya menguntungkan orang yang kaya dan kuat. Disini kemudian diperlukan sebuah karakter *social wealth* dalam setiap produk kebijakan Negara yang dapat dimanfaatkan secara adil dan merata kepada seluruh masyarakat, yakni hukum yang lebih mempertimbangkan keadilan, karena seperti diaktakan oleh Ulpianus (200 SM), seorang ahli hukum kerajaan Romawi, *keadilan adalah suatu keinginan yang*

bersifat terus menerus dan tetap serta dapat memberikan pelayanan secara jujur dan sukarela kepada orang yang memiliki hak atasnya.

Keadilan menurut Darmodiharjo dan Sidharta⁵ merupakan salah satu tujuan hukum yang banyak dibicarakan sepanjang sejarah filsafat hukum. Menurutnya lagi, bahwa Tujuan Hukum adalah keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*). Keadilan sendiri berkaitan dengan pendistribusian Hak dan (Kewajiban). Idealnya hukum memang harus mengakomodasi ketiganya. Sekalipun demikian tetap ada yang berpendapat, keadilan merupakan tujuan yang terpenting. Contohnya adalah yang diungkapkan oleh Bismar Siregar, dengan mengatakan: “Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum saya akan korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana sedangkan tujuannya adalah Keadilan. Mengapa tujuan dikurbankan karena sarana?”

Menurut Tholhah Hasan⁶ kolaborasi sebuah hukum/aturan harus didasarkan pada dua prinsip pokok, *pertama*; prinsip kepastian hukum (*maqashid al syar'iy*) yakni adanya kepastian maksud dan tujuan pegangan/hukum itu diterapkan agar tidak terjadi *blank of regulation* (kekosongan aturan). *Kedua*, prinsip kemaslahatan (*masholih al'ibad*) yakni hukum itu secara substansi harus diarahkan pada perbaikan (kondisi) rakyat.

Bila dilihat dari Hukum Ekonomi, pengertian sebagaimana diberikan oleh Rochmat Soetro adalah sebagai keseluruhan norma-norma yang dibuat oleh pemerintah atau penguasa sebagai personifikasi dari masyarakat yang mengatur kehidupan ekonomi dimana kepentingan individu dan kepentingan masyarakat saling berhadapan. Sedangkan filosofis dari hukum ekonomi adalah menempatkan Negara sebagai sesuatu yang bersifat paternalistic yang membatasi kehendak para pihak demi kepentingan umum.⁷

Dengan demikian Perubahan Hukum harus selalu berintikan pada kepastian maksud dan tujuan Hukum itu diadakan perubahan, serta berakibat pada perbaikan kondisi masyarakat yang berkeadilan adalah hal yang harus dijadikan asumsi utama. Apabila Perubahan Hukum tidak memenuhi dua prinsip utama tersebut, maka Hukum menjadi tidak efektif dan tidak akan diterima oleh rakyat.

Landasan Konstitusional

Untuk mewujudkan keadilan seperti dijelaskan oleh Arifin dan Rachbini⁸, secara positif harus dibangun institusi dasar, yang menjadi pondasi bagi institusi ekonomi maupun institusi pasar. Institusi-institusi ini merupakan refleksi dari nilai-nilai normative yang harus terwujud dalam kehidupan kemanusiaan dan wujud implementasi sistem masyarakat yang beradab. Pasar yang dibangun tanpa institusi dasar ini pasti tidak dapat mengakomodasi nilai-nilai moral serta berpotensi memunculkan dampak eksternalitas negative dalam kehidupan sosial, budaya maupun lingkungan hidup. Seperti hak dasar ekonomi, hak atas tanah dan sumber daya alam, praktik politik yang menyimpang, upah minimum dan asuransi sosial.

Tonggak sejarah baru dalam dunia Politik Ekonomi Indonesia muncul pada taun 1998 dengan diterbitkannya TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka

⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2002

⁶ Drs. KH. M. Tholhah Hasan (Mantan Rektor Unisma) ini disampaikan pada sebuah seminar di Malang Tahun 1999.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, Aloysius R. Entah, Dewi Astutty, *Aspek-aspek Hukum Ekonomi*, Magister Ilmu Hukum, Unmer Malang, 2001

⁸ Bustanul Arifin dan Didik J. Rachbini: *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, hlm 57-68, penerbit Grasindo, 2001

Demokrasi Ekonomi. Yang memuat 4 unsur pokok yaitu: (1) politik Regulasi Ekonomi yang Adil dan penciptaan Lingkungan Usaha yang sehat; (2) politik Pertanahan dan Sumber Daya Alam; (3) politik Ketenagakerjaan; dan (4) politik Keuangan dan Perbankan.⁹

TAP MPR No. XVI/1998 ini pada prinsipnya hendak menciptakan dan memberdayakan pengusaha kecil menjadi pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, menghindari penciptaan struktur ekonomi yang terpusat pada seseorang, kelompok atau perusahaan yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan pemerataan, kesempatan dan keadilan dalam hal akses yang terbuka bagi public dalam pengembangan usaha dalam memanfaatkan sumber daya alam dan dana, demokratisasi pekerja dalam bentuk kebebasan berserikat, partisipasi dan peluang usaha serta reformasi perbankan sehingga dapat membuka akses yang luas bagi usaha kecil, menengah dan koperasi.

Sidang umum MPR tahun 1999, mempertegas kebijakan politik ekonomi ini melalui TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yang termaktub dalam Visi serta Misi angka 7 yang merupakan dasar dari demokrasi Ekonomi. Pelaksanaan GBHN dituangkan dalam UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan nasional lima tahun (Propenas) tahun 2000-2004. Prioritas Pembangunan nasional dari Propenas dalam bidang Ekonomi adalah pemulihan perekonomian nasional.¹⁰

Jika ditinjau dari sejarah konstitusi, regulasi ekonomi Indonesia sangat rentan terhadap kebijakan implementasi yang cenderung *deviatif* dilapangan. Seperti disindir oleh Hatta: “Dibawah para teknokrat sering menyimpang karena politik, liberalism sering dipakai sebagai pedoman”.¹¹

Disana menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah dalam Reformasi ekonomi, meski baik tetapi tetap mengacu pada kepentingan pasar serta pranata institusi dibawahnya tidak tertata baik secara formal dalam kebijakan umum, operasional maupun teknis tanpa kesadaran moral birokrasi yang tangguh dan professional akan luluh lantak ditengah jalan. Komitmen pemerintah selayaknya (bila mengacu Demokrasi Ekonomi), harus didampingi pengawasan public yang memiliki *pressure social* dan *bargaining power* secara politik yang mapan, didukung kemampuan koreksi kebijakan yang andal. Seperti ditulis oleh Arifin dan rachbini¹²:

“suatu sistem ekonomi memerlukan institusi dan mekanisme pasar, tetapi tugas keadaan publik ini tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Pemerintah, pengambil keputusan, cendekiawan dan masyarakat luas perlu membangun institusi non pasar, yang mendukung terwujudnya keadilan. Institusi ini tidak terbatas pada pasar, tetapi justru banyak terletak diwilayah sosial dan politik. Keadilan tidak jatuh dari langit dan tidak dapat dilahirkan dari mekanisme pasar. Justru mekanisme pasar yang dibiarkan lepas ditengah struktur dan pranata sosial politik yang tidak beres akan mempercepat terwujudnya ketidakadilan yang parah. Institusi pasar dan non pasar yang tidak sehat ini justru mempercepat terjadinya krisis”

Masa Depan Usaha Kecil Migas

⁹ iDidik J. rachbibi: Politik Ekonomi Baru, Menuju Demokrasi Ekonomi, Penerbit PT Grasindo, 2001

¹⁰ Bila kita telusuri dasr ekonomi Undang-Undang Dasar 1945 yang terletak pada pasal 33 jelas member rekomendasi politik menuju Demokrasi Ekonomi yang berorientasi kesejahteraan rakyat. Ketika penyimpangan demokrasi ekonomi terjadi dengan model Orde Lama yang lebih mementingkan politik daripada ekonomi, maka terjadilah pengembalian kebijakan demokrasi ekonomi diawal Orde Baru dengan disusunnya TAP MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966, tentang pembaruan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

¹¹ Mubyarto: Membangun Sistem Ekonomi, hlm. 26-27, BPFE Yogyakarta, 2000

¹² Ibid, hal. 15

Dalam kaitan usaha hulu dan hilir, Undang-undang nomor 22 tahun 2001 mengandung semangat mengurangi distorsi pasar yang selama ini sering terjadi didalam negeri akibat terjadinya praktik monopoli yang selama ini dilakukan oleh Pertamina. Aturan yang dibuat telah diselaraskan dan direkonsiliasi dengan aturan-aturan yang ada seperti telah diselaraskan dan direkonsiliasi dengan aturan-aturan yang ada seperti Undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan praktek Monopoli persaingan usaha tidak sehat, Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Implikasi politik dan ekonomi setelah Undang-undang nomor 22 tahun 2001 adalah Usaha Kecil telah diberi kesempatan berusaha yang adil dan nyata sebagai bagian dari kekuatan usaha migas Nasional. Oleh karenanya segala aturan-aturan pelaksanaan/ turunannya baik yang berbentuk Peraturan pemerintah (PP) maupun Kepmen, dsb harus secara tegas dan konkret menjamin keberpihakan, pembelaan, perlindungan dan pemberian ruang usaha oleh Negara bagi kepentingan pengusaha kecil migas agar tidak termiskinkan dan tergilas secara ekonomi baik oleh Perusahaan Besar Dalam Negeri, BUMN, maupun perusahaan Asing dimasa yang akan datang.

Selain itu Pemerintah juga harus dapat memberikan kepastian bagi pengusaha kecil migas untuk dapat secara bersama-sama melakukan kegiatan usaha dibidang migas dengan sejumlah prioritas dan kemudahan-kemudahan yang selayaknya terutama dalam hal kerjasama dengan Pertamina di jalur pendistribusian dan pemasaran migas, tidak terbatas hanya Premium saja. Memberikan kemudahan dan memperpendek proses birokrasi dalam hal perizinan bagi pengusaha kecil migas sehingga dapat menghilangkan praktek KKN yang sangat merugikan dan mengakibatkan membengkaknya biaya dan investasi yang tidak perlu.

Dengan diterbitkannya Undang-undang nomor 22 tahun 2001, sektor usaha kecil migas memperoleh pengakuan haknya secara legal sebagaimana pengakuan untuk melakukan kegiatan disektor migas kekuatan ekonomi lain. Dengan demikian Undang-undang nomor. 22 Tahun 2001 telah memberikan payung hukum bagi keberadaan usaha kecil untuk dapat melakukan usaha migasnya di Indonesia.

Pelaksanaan Undang-undang Migas dalam bentuk Peraturan pemerintah sebagai rencana tindak ekonomi kerakyatan harus secara tegas dan konkret mengakomodasi asas keadilan dalam seluruh pasal dan isinya yang memberikan kesempatan, pembinaan, partisipasi dan keterwakilan dalam proses pembangunan untuk penguatan usaha kecil migas. Selain itu Pemerintah juga harus dapat memberikan kepastian bagi pengusaha kecil migas untuk dapat secara bersama-sama melakukan kegiatan usaha dibidang migas dengan sejumlah prioritas dan kemudahan-kemudahan yang selayaknya, misalnya dalam hal kerjasama dengan Pertamina di jalur pendistribusian dan pemasaran migas. Memberikan kemudahan dan memperpendek proses birokrasi dalam hal perizinan bagi pengusaha kecil migas, sehingga dapat menghilangkan praktik KKN yang sangat merugikan dan mengakibatkan membengkaknya biaya dan investasi yang tidak perlu.

Seperti kesempatan berusaha bagi para penambang rakyat, kesempatan usaha kecil dalam pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, niaga BBM, ikut sertanya (keterwakilan) usaha kecil sebagai anggota Badan Pelaksana dan Pengatur, serta partisipasi dalam proses pengawasan, redistribusi aset dan peralihan status Pertamina. Hal tersebut sebenarnya dalam rangka mengembalikan hak-hak rakyat dan kesetaraan akses sumber daya alam dan dana dibidang migas yang selama puluhan tahun telah dikooptasi hanya untuk kepentingan-dalam bahasa Abdul Wahab- "Dominasi Kalkulasi Teknonomi" (Teknik dan Ekonomi). Atau dalam

dunia migas yang disebut sebagai konsep “Tiga Standar Usaha Migas”¹³, yang hal tersebut justru menjadi *technical barrier* bagi kalangan UKM dalam melakukan usahanya.

Kebijakan Demokrasi sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945 dan TAP XVI/1998 telah diwujudkan dalam Propenas Bab II.B.3 tentang Mempercepat Pemulihan Ekonomi dan Memperkuat Landasan Pembangunan Berkelanjutan dan Berkeadilan yang berdasarkan sistem Ekonomi kerakyatan, program kedua:

Mengembangkan usaha skala mikro, kecil, menengah dan koperasi sebagai tulang punggung sistem ekonomi kerakyatan dan memperluas partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Prioritas jangka pendek diberikan untuk..., menciptakan lingkungan yang kondusif bagi usaha kecil, menengah dan koperasi (UKMK) dan meningkatkan akses UKMK pada permodalan. Dalam jangka menengah langkah yang dilakukan diarahkan untuk meningkatkan akses UKMK pada sumber daya produktif dan mengembangkan kewirausahaan UKMK.

Menciptakan Lingkungan Kondusif bagi usaha kecil atau iklim usaha menurut:

1. Undang-undang nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Bab I pasal 1 ayat 4) adalah: Kondisi yang diupayakan pemerintah berupa penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan diberbagai aspek kehidupan ekonomi agar usaha kecil memperoleh kepastian kesempatan yang sama dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya sehingga berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.
2. Undang-undang nomor. 2 tahun 2000 tentang Propenas tahun 2000-2004 (bab IV.C.2.1) adalah sebagai berikut:
 - Penyempurnaan peraturan perundang-undangan, penyederhanaan perizinan, birokrasi, perda dan retribusi serta peningkatan upaya penegakan hukum dan perlindungan usaha terhadap persaingan yang tidak sehat.
 - Pengembangan kebijakan fiskal, perpajakan, sektoral termasuk perdagangan serta jasa antar daerah dan antar negara dan investasi UKM.
 - Pemberian insentif dan kemudahan untuk mengembangkan sistem dan jaringan lembaga pendukung PKMK (Pengusaha Kecil, Menengah dan Koperasi) yang lebih meluas di daerah, seperti LKM, lembaga penjaminan kredit, dan lembaga penyedia jasa pengembangan usaha.
 - Peningkatan kemampuan dan pelibatan unsur lintas pelaku (*stakeholder*) dalam pengembangan UKMK ditingkat pusat dan daerah dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian kebijakan dan program pembangunan.

Dengan demikian usaha kecil dalam pasal 9 ayat 1.c kaitannya dengan kesempatan berusaha dibidang hulu dan hilir harus diterjemahkan kedalam seluruh Peraturan Pemerintah dibidang hulu dan hilir serta harus disesuaikan dengan kepentingan penegakan demokrasi ekonomi sesuai TAP MPR No. XVI/MPR/1998.

...bahwa pelaksanaan amanat Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 UUD 1945 belum terwujud; bahwa sejalan dengan perkembangan, kebutuhan, dan tantangan pembangunan Nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan dan *pengembangan* ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

¹³ Tiga standar migas bercirikan *High Technology, Capital Intensive, High Risk*

KESIMPULAN

Perkembangan sejarah kegiatan usaha Minyak dan Gas nasional sejak ditemukannya sumber minyak berkilat pertama di Pangkalan Brandan oleh mandor pribumi dari perkebunan milik Aeliko Jans Zijlker pada tahun 1893 sampai dengan lebih dari seratus tahun, kepastian hukum pelaku usaha kecil minyak dan gas, masih terpinggirkan dan belum terakomodasi secara spesifik, dalam bentuk kebijaksanaan pemerintah setingkat Undang-Undang. Kebijaksanaan pemerintah yang dilakukan bagi usaha kecil dibidang Minyak dan Gas masih sebatas di bawah Undang-Undang yang sewaktu-waktu dapat diubah dan tidak memiliki kekuatan hukum yang pasti, serta parsial dengan memberi privilege kepada Koperasi dan KUD seperti keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Koperasi Nomor 1384/Kpts/M/Pertamben/1983;98/M/Kpts/XI/1983 tentang Pengikutsertaan Koperasi dalam Pelayanan Bahan Bakar Minyak (BBM).

Seperti yang dikatakan oleh Chambliss dan Seidman:

“... The Institution which produces such extraordinary benefits or detriments cannot in its very nature be a merely impartial framework for struggle. Like every bureaucratic organization, it responds to the pressure of the powerful and the privileged. It is a weapon in the struggle”.

Baru setelah dikeluarkannya Undang-undang nomor 9 tahun 1995 tentang usaha kecil yang memberikan jaminan dan kepastian pada kegiatan Pertambangan rakyat, yang kemudian hanya ditindaklanjuti dengan kebijaksanaan ‘marginal’ berupa Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1285.K/30/M.PE/1996 tentang pedoman pengusaha pertambangan minyak bumi pada sumur-sumur tua, kebijaksanaan yang hanya memberikan keberpihakan setengah hati dan hanya kepada KUD.

Keputusan yang akomodatif dibidang minyak dan gas terhadap perkembangan demokrasi ekonomi baru dilakukan setelah bergulirnya Reformasi tahun 1998, yaitu dengan diterbitkannya Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah Nomor: 2002 K/20/MPE/1998; 151A Tahun 1998; 23/SKB/M/XII/1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi dan Pengusaha kecil melalui pertambangan skala kecil tanggal 30 Desember 1998.

Kenyataan sejarah yang belum pernah dipotret secara signifikan oleh pembuat kebijakan maupun pelau tunggal kegiatan usaha minyak di Indonesia, adalah tidak hanya kegiatan pertambangan rakyat saja, tetapi kegiatan hilir, yaitu kegiatan penyaluran energi keseluruh pelosok negeri, pedalaman, pegunungan, pantai-pantai terisolasi, perkampungan, pedesaan yang dilakukan oleh usaha kecil. Penyaluran energi yang tidak dapat dilakukan secara tuntas oleh Kecanggihan Teknologi, dan hanya dapat dilakukan oleh kegiatan usaha yang dekat dengan karakteristik alam. Tradisi dan realitas sosial ekonomi masyarakat Indonesia yang sekarang tergolong Negara miskin dengan tingkat kemiskinan absolute sampai dengan 40 juta orang. Perlu diingat bahwa kata “Usaha Kecil” hanya terekam dalam 1 pasal (pasal 9 ayat 1 dan pasal 39 ayat 1.a) dari 67 pasal dan 67 penjelasan yang ada karenanya. Pelaksanaan Undang-undang Minyak dan Gas untuk kepentingan usaha kecil dalam setiap Peraturan Pemerintah tentang Minyak dan gas menjadi sangat strategis.

Implementasi kebijakan dalam term Kebijakan Publik menurut Fadillah Putra, adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya merupakan mimpi atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip atau kalau tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetensi dan pemberdayaan. Artinya, formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam peraturan perundangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan

makro, yaitu para pelaksana kebijakan dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungannya.

Usaha Kecil Minyak dan gas sebagai salah satu kelompok sasaran yang memiliki “karakteristik khusus” merupakan pelaku yang masuk dalam prioritas pembangunan Indonesia dan harus diberi *condusif mileu* sehingga nantinya diharapkan dapat menjadi usaha menengah guna menopang perekonomian nasional kita secara mandiri.

Kepentingan usaha dari usaha kecil minyak dan gas dapat dikelompokkan menjadi 4 prasyarat kepastian (*Four conditional of certainty*) sebagai berikut:

1. Kepastian Komoditi/Kuota (*certainty of commodity*)
 - Jaminan ketersediaan wilayah kerja pertambangan rakyat
 - Jaminan kuota BBM
2. Kepastian Distribusi (*certainty of law*)
 - Jaminan ketersediaan dan kontinuitas BBM
 - Keterbukaan informasi data
3. Kepastian Hukum (*certainty of law*)
 - Iklim usaha dalam bentuk kebijakan primer sampai dengan kebijakan operasional.
 - Perlindungan hukum
 - Jaminan kelayakan usaha
4. Kepastian Penguatan dan Pemberdayaan (*certainty of strengthening and empowering*).
 - Pembinaan dan pengembangan usaha
 - Jaminan mendapatkan akses sumber daya produktif dan pendanaan
 - Peran dalam keterwakilam untuk memberikan Perlindungan dalam Persaingan yang tidak sehat
 - Redistribusi Asset, *Joint Facility* dan Saham
 - Teknologi Adaptif
 - Alih teknologi dan pelatihan

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, B., dan Rachbini, D.J. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit PT Grasindo.

Chambliss, W.J., and Seidman, R.B. 1971. *Law, Order and Power*. New York: AddisonWesley Publishing Company.

Darmodihardjo, D., dan Sidharta. 2001. *Pokok-pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia.

Ditjen Migas. 2001. *Data dan Informasi Minyak, Gas dan Panas Bumi*. Jakarta: Migas.

Fadillah, P. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri Surabaya.

Giddens, A. 2000. *Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia.

- Koesoemadinata, R.P. 1980. *Geologi Minyak dan Gas Bumi*. Jilid 1 Bandung: ITB
- Locke, J. 2002. *Kuasa itu Milik Rakyat*. Terjemahan Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Mubyarto 2000. *Membangun Sistem Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE
- Mas'ud, M. 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nugroho, R.D. 2000. *Reinventing Indonesia: Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia melalui Pembangunan Sektor Eneгри*. Jakarta: Tanpa Penerbit
- Rachbini, D.J. 2001. *Politik Ekonomi Baru, Menuju Demokrasi Indonesia*. Jakarta : Grasindo
- Rover, C.de. To Serve and Protect. 2000. *Acuan Universal Penegakan HAM*. Jakarta: Radja Grafindo Persada.