



Petroleum Fund Dalam Revisi UU Migas Indonesia

Dalam draf UU Revisi Migas yang sedang dibahas oleh DPR saat ini, terdapat klausul menarik mengenai Petroleum Fund¹ atau Dana Minyak dan Gas Bumi. Kertas posisi ini bertujuan untuk membahas mengenai wacana Petroleum Fund yang berkembang, dan memberikan rekomendasi untuk memperkuat usulan Petroleum Fund dalam naskah Revisi UU Migas.

Permasalahan

Secara konseptual Petroleum Fund (atau yang biasa disebut juga *Sovereign Wealth Fund* atau *Natural Resource Fund*) adalah sebagian dana penerimaan Negara dari sektor migas, yang didepositokan atau disisihkan untuk peruntukan tertentu. Pada tahun 2009 di dunia terdapat 48 jenis SWF yang aktif di 34 negara, dengan total aset sebesar \$ 2 triliun.

Paradigma munculnya Petroleum Fund disebabkan karena negara yang memiliki sumberdaya alam melimpah cenderung

menghadapi resiko masalah yang disebut '*resource curse*' atau '*paradox of plenty*'. Seiring melimpahnya pendapatan dari migas/tambang, negara dapat mengalami masalah karena: (i) Apresiasi nilai tukar (*Dutch Disease*); (ii) Rendahnya kapasitas absorpsi Negara; (iii) Lemahnya kemampuan membelanjakan yang baik; (iv) Korupsi, konflik, masalah lingkungan meningkat. Petroleum Fund karenanya dibuat agar: (i) Pendapatan sebagian disisihkan lalu diinvestasikan di luar negeri, sehingga nilai tukar dapat dikendalikan; (ii) Pengeluaran pemerintah distabilkan (*smoothing expenditure*) dengan mencadangkan untuk generasi yang akan datang, sehingga menghindari korupsi karena pengeluaran yang berlebihan, atau distorsi di pasar barang.

Dalam pembahasan revisi UU Migas di Indonesia saat ini, dalam dokumen usulan yang diajukan DPR beberapa waktu lalu muncul pasal mengenai Petroleum Fund atau Dana Minyak dan Gas, sebagai berikut.

¹ Draft RUU MIGAS, Juni 2011

BAB IX

DANA MINYAK DAN GAS BUMI

Pasal 54

- (1) Menteri, Menteri Keuangan, dan Badan Pengusahaan wajib mengusahakan dan mengelola dana minyak dan gas bumi secara bersama-sama dalam sebuah rekening bersama secara transparan dan akuntabel.
- (2) Dana minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk kegiatan yang berkaitan dengan penggantian cadangan minyak dan gas bumi, pengembangan energi terbarukan, dan untuk kepentingan generasi yang akan datang.
- (3) Dana minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari persentase tertentu:
 - a. hasil penerimaan kotor minyak dan gas bumi bagian Negara;
 - b. bonus-bonus yang menjadi hak Pemerintah berdasarkan kontrak kerja sama dan Undang-Undang ini;
 - c. pungutan dan iuran yang menjadi hak Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 55

Pengelolaan dana minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 wajib diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dan Akuntan Publik.

Pasal 56

Ketentuan lebih lanjut mengenai dana minyak dan gas bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 dan Pasal 55 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sejauh ini rumusan Petroleum Fund yang dirangkum dari usulan beberapa pihak adalah sebagai berikut:

- Besaran dana – diusulkan sekitar 5% dari PNBP masuk dalam Petroleum Fund, selain dari *Signature Bonus*.
- Pengelola – diusulkan dana ini dikelola Kementerian ESDM (Ditjen Migas), atau

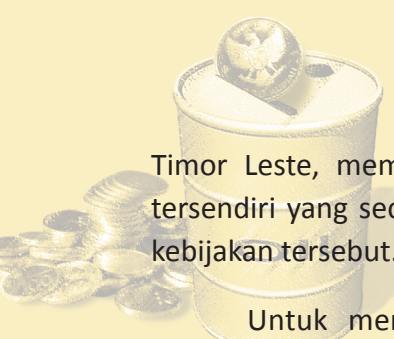
lembaga khusus semacam PIM (Pusat Investasi Migas).

- Pengelola – diusulkan dana ini digunakan untuk dua hal: (i) Pengembangan eksplorasi (misal BP Migas mengusulkan 4% dari PNBP); (ii) Pengembangan sumber daya manusia (misal BP Migas mengusulkan 1% dari PNBP). Pengembangan eksplorasi dapat berupa: pembuatan peta migas secara lengkap, survey seismic, eksplorasi bersama pihak ketiga, dll.

Menarik untuk mencermati diskusi yang berkembang, yang memperlihatkan munculnya wacana ini terutama dipicu oleh kekhawatiran akan '*depletion premium*', yaitu kondisi dimana sumberdaya migas tersedia dalam jumlah tertentu (*stock*) akan menurun karena tidak ada peningkatan stok di deposit terkait, atau karena laju penggunaan melebihi laju penggantian (*replenishment*). Untuk kondisi Indonesia, saat ini status sisa cadangan minyak terbukti Indonesia hanya berkisar 3,7 milyar barrel, sedangkan indeks Laju Penggantian Cadangan (*replenishment rate index*) dalam lima tahun terakhir selalu dibawah angka satu, yang menunjukkan bahwa akumulasi penemuan cadangan baru tidak mampu mengimbangi laju produksi minyak, sehingga *lifting* cenderung akan menurun terus. Lemahnya iklim investasi ditenggarai salah satunya karena minimnya perangkat pendukung, seperti data geologi dan geofisika yang bermutu.

Masalah terbesar dari rumusan *Petroleum Fund* dalam naskah ini adalah ketidakjelasan konsep yang dikembangkan dan kebijakan yang dipilih. Sangat tidak mungkin mengembangkan sebuah kebijakan *Petroleum Fund* atau *Sovereign Wealth Fund* yang mapan dengan hanya bersandar pada 2 pasal seperti dalam rumusan UU Migas diatas, kemudian cenderung menyerahkan perumusan lanjutan pada aturan turunannya kelak (peraturan presiden). Sebagai contoh, beberapa negara yang mempunyai pengalaman SWF yang baik, seperti Norwegia dan





Timor Leste, mempunyai satu Undang-undang tersendiri yang secara khusus meletakkan dasar kebijakan tersebut.

Untuk membangun konsep *Petroleum Fund* yang baik, setidaknya terdapat lima aspek penting yang harus dirumuskan dengan seksama, dalam membangun *Petroleum Fund*, yaitu: (i) Tujuan *Petroleum Fund*; (ii) Basis legal formal; (iii) Aturan mendepositokan atau mengeluarkan dana dari *Petroleum Fund*; (iv) Manajemen keuangan; (v) Aturan pengawasan.

Ketidakjelasan paling mendasar dalam rumusan diatas adalah penentuan tujuan. Biasanya SWF ditujukan untuk 5 jenis tujuan, yaitu: (1) Tabungan (*saving*); (2) Stabilisasi atau mencegah krisis (*stabilization or crisis prevention*); (3) Mendorong prioritas pembangunan (*development/economic diversification*); (4) Sterilisasi dari inflasi (*sterilization*); (5) Mengamankan pendapatan (*ring-fencing*). Rumusan dalam RUU diatas maupun Naskah Akademik terkait, tidak memberi informasi apapun mengenai tujuan dasar ini. Pasal 54 ayat 2 hanya menyatakan bahwa dana ini akan ditujukan untuk kegiatan yang berkaitan dengan penggantian cadangan minyak dan gas bumi, pengembangan energi terbarukan, dan untuk kepentingan generasi yang akan datang. Rumusan mengambang semacam ini membuat misalnya BP Migas mengusulkan besaran 4% PNBK untuk kegiatan pengembangan eksplorasi, versus 1% PNBK untuk “generasi yang akan datang” atau pengembangan SDM. Tampaknya kajian mengenai *Petroleum Fund* sebagai dasar usulan dalam revisi UU Migas ini sangat kurang, alih-alih lebih banyak didorong oleh satu argumentasi saja, yaitu untuk mendorong kegiatan pengembangan eksplorasi (semacam pembuatan peta migas secara lengkap, survey seismik, eksplorasi bersama pihak ketiga, dll)

Sementara jika kita menganalisa postur pendapatan negara dari migas saat ini, cadangan migas Indonesia yang dieksploitasi masih sekitar

1/3 dari perkiraan total cadangan yang dimiliki Indonesia, sehingga ke depan masih akan terjadi peningkatan pendapatan migas yang cukup besar. Di sisi lain terdapat banyak bukti yang menunjukkan kelemahan kapasitas pemerintah dalam membelanjakan pendapatan, yaitu: (i) Kapasitas membelanjakan masih rendah, khususnya pada masa desentralisasi, terlihat dari fakta bahwa sisa anggaran masih selalu besar, serta kecenderungan belanja yang kurang berkualitas; (ii) Pola belanja tidak efektif, terlihat dari berbagai study tentang *Public Expenditure Analysis* yang menunjukkan belanja tidak terkait erat dengan kebutuhan prioritas. Kondisi ini menunjukkan bahwa ada kebutuhan *Petroleum Fund* untuk tujuan lebih besar, yaitu “*smoothing consumption*” untuk generasi mendatang.

Rekomendasi

Kontektualisasi dengan kebutuhan di Indonesia, beberapa rekomendasi kebijakan yang bisa diusulkan adalah:

Pertama – Memperjelas konsep *Petroleum Fund* yang tepat dalam naskah revisi UU Migas.

Diperlukan penjelasan yang lebih utuh mengenai konsep *Petroleum Fund* yang akan dibangun, yang sesuai untuk konteks Indonesia. Jika untuk saat ini dianggap paling mudah meletakkan konsep ini dalam Revisi UU Migas (dibandingkan membuat UU baru yang khusus), setidaknya perlu ada:

- Pasal yang menjelaskan tujuan dasar *Petroleum Fund*, sesuai konsep umum SWF (5 kategori tujuan SWF).
- Penjelasan yang utuh dan lengkap dalam Naskah Akademik, setidaknya berisi: pilihan tujuan SWF, penjelasan konteks spesifik di Indonesia terkait tujuan tersebut, data terkait, dan lain sebagainya.

Kedua – Tujuan *Petroleum Fund*

Kertas posisi ini sendiri mengusulkan tujuan besar Dana Migas sebaiknya adalah:

- (1) Tabungan bagi generasi mendatang (*saving & smoothing expenditure*);
- (2) Stabilisasi atau mencegah krisis (*stabilization or crisis prevention*);
- (3) Mendorong prioritas pembangunan (*development / economic diversification*). Adapun tujuan untuk mendorong kegiatan pengembangan eksplorasi, bisa menjadi bagian dari tujuan no. 3 diatas, melalui mekanisme *earmarking* misalnya.

Tiga – Memperbolehkan pembuatan *Petroleum Fund* di daerah

Penting untuk mendorong/ memperbolehkan daerah-daerah, khususnya daerah kaya migas, untuk bisa membuat

Petroleum Fund di daerah, khususnya terkait tujuan no.1 (tabungan) dan 3 (mendorong prioritas pembangunan) diatas. Setidaknya 20 daerah penerima DBH migas terbesar di Indonesia memiliki kapasitas fiskal vis a vis kemampuan belanja terbatas yang menyebabkan penting bagi mereka untuk memiliki instrumen *Petroleum Fund* tersebut.

Empat – Perlunya memperdalam kajian sebagai bahan perumusan aturan turunan *Petroleum Fund*

Untuk kebutuhan selanjutnya, yaitu menurunkan aturan operasional dari *Petroleum Fund*, perlu dilakukan kajian mendalam terlebih dahulu sebagai dasar. Pilihan tujuan diatas akan sangat menentukan aturan fiskal yang sesuai, seperti: sumber dana, aturan penyimpanan (*deposit rule*), aturan penarikan (*withdrawal rule*), maupun aspek lain seperti: institusi pengelola, mekanisme transparansi dan akuntabilitas, dll.

(•Chitra Retna Septyandrica•Muh. Rasyid Ridla A)