

DENIZENSHIP

DENIZENSHIP

Vegitya Ramadhani Putri

DENIZENSHIP

Penulis : Vegitya Ramadhani Putri, SH, S.Ant, MA, LLM

Lay Out Isi : Eko RGB

Desain Sampul : Dany RGB

Cetakan I Desember

Diterbitkan Oleh:

Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM

Jln. Socio Yustica 2, Bulaksumur, Yogyakarta 55281// www.jpp.fisipol.ugm.ac.id//email: polgov.ugm@gmail.com//

telp: +62 274 563365 ext 212

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Vegitya Ramadhani Putri, SH, S.Ant, MA, LLM

DENIZENSHIP/ Vegitya Ramadhani Putri, SH, S.Ant, MA, LLM/ Cetakan Pertama, Desember 2012 - Yogyakarta: Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012

ISBN :

Pengantar Penulis

Berawal dari pertanyaan sederhana, “*nimbi dari sumur sendiri kok mbayar?*” dan “*kalo tekor kok mo nyumbang?*”, saya berusaha menjawab melalui tesis ini. Rupanya jawabannya dua pertanyaan singkat itu justru tidak cukup dijelaskan secara singkat. Bahkan, jawaban itu sendiri tidak mudah dipahami. Butuh puluhan bahkan ratusan halaman. Untuk menyederhanakan kompleksitas tersebut, dibutuhkan model. Celaknya, modelnya pun narasi yang tebal. Demikianlah kerumitan hubungan antara Negara dan warga negara di Indonesia. Betapa tebal lensa-tera para *policy-maker* yang digunakan dalam memahami warga negara Indonesia. Di negeri yang konon memiliki sumber daya energi yang melimpah, pada faktanya energy justru menjadi barang mewah. Seperti umumnya barang mewah, ada akumulasi biaya ekonomis dan biaya politis. Harganya pun mahal. Tapi, bukankah sari patinya ada di dalam tanah yang kita pijak sehari-hari? Jika menimba dari sumur sendiri, mengapa harus membayar mahal? Pertanyaan ini telah diperdebatkan selama puluhan tahun, bahkan sejak republic ini berdiri. Sayangnya, saya belum lama menyadarinya.

Perjumpaan saya dengan Ilmu Politik bukanlah baru. Sejak saya menempuh studi hokum dan studi antropologi, saya sudah mulai bertegur-sapa dengan ilmu yang genit-menggoda ini. Namun baru sejak 2009, saya mulai bisa mengakrabinya semenjak saya menjadi mahasiswa studi HAM dan Demokrasi. Setelah beberapa saat menyelami Ilmu Politik, ternyata saya tetap saja tercengang oleh kejutan-kejutannya, gugup oleh kerumitannya, dan terheran-heran oleh kepastian: bahwa tak ada satupun yang pasti pada politik. Ironinya, semakin banyak literatur yang saya jamah, ternyata saya sadari semakin sempit keeping *puzzle* yang saya kenali. Tak sebanding dengan luas dan dalamnya labi-

rin ilmu ini. Dan saya pun ‘tersesat’ berkat bakat saya yang terpendam, yaitu bakat ‘mempersulit diri sendiri’.

Saya harus berterima kasih banyak kepada Bapak Prof. Purwo Santoso. Beliau mengenali ketersesatan saya. Namun, bukan hanya membantu saya mengakrabi Ilmu Politik, beliau juga membimbing saya berpikir secara politis (*thinking politically*) dengan menantang saya merumuskan suatu model. Saya tidak pernah didorong berpikir keras sejauh ini, dan tampaknya beliau lebih optimistis daripada saya sendiri. Untuk semua bimbingan yang bersemangat dan diskusi yang mencerahkan, kepada Prof. Purwo Santoso saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Saya pun beruntung mendapat dukungan yang sangat berharga dari Mas Aris Arif Mundayat, yang telah menjadi guru saya sejak studi Antropologi Budaya, dosen pembimbing tesis yang sangat kritis, juga teman yang sangat menyenangkan. Terima kasih untuk kritik-kritik yang sangat detail dan tajam, juga diskusi-diskusi yang kaya. Terima kasih Mas Aris, salam kerabat Antro!

Terima kasih juga saya haturkan kepada dosen-dosen Magister Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, serta staf administrasi yang sangat profesional dalam bertugas, dan tetap bersahabat. Terima kasih atas kebaikan Bapak, Ibu, Mbak dan Mas semua.

Secara khusus saya haturkan terima kasih kepada keluarga saya, terutama Papa Boegie Hariyanto dan Mama Evy Ratna Kartika Waty yang terus memanjatkan doa untuk saya dan mendukung dari jauh di Palembang. Maafkan ananda yang selalu jauh dari Mama dan Papa. Tesis ini saya persembahkan kepada Eyang Kakung Olot Sadjiman dan Mbah Haji Omie Rochana yang begitu mencintai negeri ini, turut memperjuangkan kemerdekaan bangsa ini, namun juga menyaksikan goyahnya kedaulatan republic ini terhadap kekayaan alamnya sendiri. Namun, tetap saja mereka mencintai Indonesia sepenuh hati.

Mungkin saya telah lama ambruk jika tak ada Muhammad Syaiful Rohman yang selalu mengingatkan saya pada impian-impian kami. Menjadi pendukung yang militan, sekaligus lawan debat yang kritis. Tuhan pastilah menciptakan manusia sebaik ini dalam format “*exclusive-package and limited edition*”. Semoga akan ada KITA.

Akhirnya, harus saya akui ada Tangan Allah dalam penulisan karya ini. Meski saya jarang menyebut-Nya, namun saya yakin Ia selalu Terse-

nyum kepada saya. Alhamdulillah ya Allah, atas kesempatan menuntut ilmu setinggi-tingginya dan member keberuntungan-keberuntungan dalam hidup saya.

Kepada pembaca sekalian, selamat berjalan-jalan!

Jabaterat,

Vegitya Ramadhani Putri

Daftar Isi

Pengantar Penulis	v
Daftar isi.....	viii
Daftar Tabel.....	x
Daftar Skema.....	xi
BAB 1: PROBLEMATISASI MODEL <i>CITIZENSHIP</i>	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
E. Telaah Pustaka: Memetakan Tawaran Model-Model Citizenship	7
E. Kerangka Modeling.....	14
F. Telaah Umum Latar Empiris-Kontekstual	28
G. Mempertemukan Deduksi Konseptual dan Induksi Kontekstual	30
H. Metode Penelitian.....	32
BAB 2: MENELUSURI JEJAK MODEL <i>CITIZENSHIP</i>	37
A. Dari Konsep Menuju Model	37
B. Menelusuri Jejak-Jejak Model <i>Citizenship</i> melalui Agenda setting.....	39
C. Menelusuri Jejak Model <i>Citizenship</i> Melalui Kecenderungan-Kecenderungan.....	59
D. Jejak-Jejak Konstruksi Model <i>Citizenship</i>	80

BAB 3: PEMBACAAN TERHADAP NALAR IDEOLOGIS	
<i>POLICY-MAKER</i>	83
A. Pendahuluan.....	83
B. Energi” di Balik Energi.....	84
C. Bekerjanya Nalar Ideologis Liberal	88
D. Bekerjanya Nalar Ideologis Komunitarianisme	110
E. Abstraksi Pembacaan terhadap Nalar Ideologis <i>Policy-Maker</i>	128
BAB 4: MODEL <i>DENIZENSHIP</i> DI INDONESIA: <i>CITIZEN</i>	
<i>SHIP</i> ORANG-ORANG YANG TERTOLAK.....	133
A. Citizenship Menuju <i>Denizenship</i>	133
B. Manifestasi Model <i>Denizenship</i>	136
C. Operasionalisasi Model <i>Denizenship</i>	146
D. Abstraksi Model <i>Denizenship</i>	172
BAB 5: PENUTUP: REFLEKSI DARI <i>DENIZENSHIP</i>.....	173
A. Titik Keberangkatan.....	173
B. Ruang Perdebatan.....	174
C. Model.....	178
D. Mempertanyakan Makna Kesejahteraan	180
E. <i>Denizenship</i> dalam Realitas.....	182
DAFTAR PUSTAKA.....	187
Profil Penulis	194

Daftar Tabel

Tabel 1: Model Citizenship oleh Belammy & Santoro (2004).....	11
Tabel 2: Ikhtisar Model Citizenship	13
Tabel 3: Perkembangan Definisi dan Ruang Lingkup Subsidi dalam APBN.....	51
Tabel 4: Subsidi 2005-2010 (dalam miliar rupiah).....	56
Tabel 5: Pendapatan Negara di Sektor Energi, 2005–2010 (miliar rupiah).....	57
Tabel 6: Perbandingan antara Subsidi Energi dan Cicilan Utang.....	58
Tabel 7: Suplai Energi Primer (ribu BOE).....	61
Tabel 8: Konsumsi Energi per Sektor (Juta BOE)	62
Tabel 9: Perkembangan Harga BBM 2001 – 2005.....	63
Tabel 10: Perkembangan Harga BBM 2006 -2009 (berdasarkan Zona).....	65
Tabel 11: Hubungan antara GDP, Populasi, dan Konsumsi Energi.....	69
Tabel 12: Belanja Pemerintah Pusat 2005-2010 (dalam miliar rupiah)	71
Tabel 13: Belanja Subsidi Pemerintah Pusat 2005-2010 (dalam miliar rupiah)	106
Tabel 14: Perbandingan antara Subsidi Energi dan Cicilan Utang.....	163

Daftar Skema

Skema 1: Kerangka Dasar Modeling	15
Skema 2: Konsep sebagai Alat	17
Skema 3: Peta Ideologis.....	27
Skema 4: Arena Modeling.....	31
Skema 5: Prosedur Teknis.....	36
Skema 6: Rute Deduksi.....	40
Skema 7: Model Denizanship	135
Skema 8: Demokrasi : Hak dan Institusi	140
Skema 9: Denizanship melalui Diskresi Kebijakan Subsidi Energi	159

BAB I

PROBLEMATISASI MODEL CITIZENSHIP

A. Latar Belakang

Situasi dimana semangat liberal hidup di tubuh komunitarian merupakan kontradiksi sekaligus tantangan terbesar demokratisasi di Indonesia. Pemerintah Indonesia pada dasarnya menjalankan pemerintahan berdasarkan etika liberal yang ditandai oleh liberalisasi ekonomi perbankan dan investasi, privatisasi badan usaha negara, penyerahan tingkat harga pada mekanisme *supply-demand*, ratifikasi dan kodifikasi norma-norma hak azasi manusia, pemilihan umum nasional dan daerah yang berlandaskan kebebasan berekspresi, dan lain sebagainya. Sementara itu, masyarakat Indonesia pada umumnya masih melanggungkan prinsip sosial yang sifatnya komunitarianistik, yang ditandai oleh pilahan sosial berdasarkan agama, etnisitas, bentang geografis, jenis kelamin, kesatuan adat, dan berbagai fragmentasi sosial lainnya. Dengan demikian, perjumpaan antara prinsip liberal dan prinsip komunitarianisme tersebut maka terciptalah kontradiksi.

Kontradiksi adalah keniscayaan politik. Kontradiksi tersebut terjadi bukan hanya di tataran konseptual, tapi juga dalam praksis politik di ranah kontekstual. Penafsiran terhadap term politik – misalnya: hak, kepemilikan, partisipasi – dalam rezim yang berbeda akan berimplikasi berbeda pula. Agregat antara negara-minimal dalam demokrasi liberal tentu berbeda dengan praksis negara-maksimal pada demokrasi sosialis. Basis normatif dalam pemenuhan hak azasi manusia akan ditafsirkan secara beragam pada model demokrasi yang berbeda. Padahal, basis normaif dalam HAM itu sendiri dibangun dalam konstruksi yang khas, yaitu: hak-hak sipil-politik (*CIPOL-rights*) berlandaskan kebebasan individu sehingga berimplikasi pada minimalisasi peran negara;

sementara hak-hak ekonomi, sosial, budaya (*ECOSOC-rights*) berorientasi pada optimalisasi peran negara dalam memenuhi hak-hak dasar tersebut.

Penafsiran negara-minimal dan negara-maksimal pada suatu rezim demokrasi tidak selalu linier. Negara-minimal yaitu konsepsi mengenai minimalisasi peran negara dalam kehidupan warga negara karena intervensi negara berpotensi pada kesewenang-wenangan (*abuses of power*) negara terhadap kehidupan masyarakat. Sebaliknya, konsep negara-maksimal yaitu konsepsi mengenai maksimalisasi peran negara sebagai institusi yang memiliki legitimasi sekaligus tanggung-jawab dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat. Cara pandang kedua pendekatan ini terhadap relasi kuasa sangat menentukan bagaimana memaknai relasi antara negara-warganegara. Sebagai contoh, siapakah yang bertanggung jawab terhadap pemenuhan *socioeconomic security*? Demokrasi sosialis akan menafsirkan *istilah* tersebut sebagai bagian dari tanggung jawab negara secara imperatif, namun demokrasi liberal akan memandang bahwa pemenuhan *socioeconomic security* dapat dilakukan oleh aktor negara dan/atau aktor selain negara secara voluntaris. Multitafsir yang rezimental ini akan menjadi persoalan krusial manakala produk dari *socioeconomic security* tersebut mempengaruhi hajat hidup masyarakat, misalnya energi, pangan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Kerumitan menjadi tak terhindarkan jika pada aras politik berkarakter demokrasi liberal dengan negara-minimalisnya, namun pada saat yang sama, penyedia produk-produk *socioeconomic security* tersebut adalah tunggal: negara. Indonesia berada dalam kontradiksi ini.

Terdapat disparitas antara yang diamanatkan oleh suatu *agenda setting* (global) yang liberal, yang berhadapan dengan tuntutan-tuntutan emansipatif berbasis identitas. Sebagai ilustrasi sederhana, dapat digambarkan melalui retorik berikut ini, Apa yang terjadi ketika dalam suatu penjelajahan lintas alam, ternyata selembur peta yang dibawa sangat berbeda dengan realitas medan yang ditempuh? Apa yang terjadi ketika garis-garis geometris dan gradasi warna-warni yang tampak di peta dua dimensi itu pada kenyataannya adalah pegunungan, hutan belantara, sungai, rawa, bahkan jurang? Improvisasi, atau bahkan frustrasi. Mungkin itulah kata sederhana yang bisa menggambarkan kebingungan juga ambivalensi, ketika peta sebagai satu-satunya alat navigasi

ternyata begitu berbeda dengan bentang alam yang harus ditempuh. Ilustrasi tersebut dapat menjadi analogi kondisi yang terjadi di ranah kebijakan publik : peta politik bernuansa liberal, sementara itu komunalitas masih tetap merupakan bentang kehidupan masyarakat. Inilah yang terjadi di Indonesia, ketika di tataran konseptual, diasumsikan bahwa otonomi melekat pada masing-masing individu; padahal di tataran kontekstual, basis relasi sosial didasarkan pada kolektivitas.

Perjalanan demokratisasi Indonesia yang berbekal navigasi liberal tersebut kemudian dihadapkan pada rentang pilahan-pilahan identitas demografis, regional, dan kultural. Meski sejatinya liberalisme dan yang komunitarianisme memiliki kata-kata kunci yang sama, namun dengan makna yang begitu berbeda. Misalnya: kesetaraan, yang di satu sisi dilekatkan pada hak, sementara pada sisi lain dilekatkan pada status. Pemaknaan terhadap keadilan yang pada awalnya bersifat komutatif, kemudian menjadi distributif.

Transformasi diskursus *citizenship* di tataran teoritis menjadi praksis secara empiris kontekstual membutuhkan suatu 'kerja penyederhanaan'. Dalam hal ini, penyederhanaan bukan dimaksudkan sebagai simplifikasi, melainkan sebagai upaya menarik garis generalisasi dengan cara mengabstraksi realitas. Dari abstraksi tersebut, diperoleh model yang dapat digunakan untuk menjelaskan keseluruhan perdebatan seputar tema yang diangkat. Model ini penting mengingat bahwa kompleksitas persoalan relasi negara dan warganegara terlalu rumit untuk dijelaskan melalui bangunan raksasa yang biasa dikenal dengan narasi besar (*grand narration*). Dalam studi ini, *grand narration* tersebut bertema *citizenship*. Model *citizenship* di Indonesia ini adalah abstraksi dari narasi besar tersebut. Kerja modeling membutuhkan instrumen (perangkat) teori untuk membedah konfigurasi objek kajian. *Citizenship* tidak lepas perdebatan klasik antara para libertarian dan komunitarianisme. Masing-masing aliran ideologi memiliki caranya yang khas dalam membedah *citizenship*.

Konsep *citizenship* tentu tidak lepas dari definisi warganegara (*citizen*), yaitu orang yang punya kapasitas memerintah juga diperintah (*both governs and to be governed*), yang mana kualifikasi seperti otonomi sekaligus loyalitas juga menjadi prasyarat. Van Gusteren (dalam Bart, 1996) menyatakan bahwa *citizenship* terkait dengan hak-hak di satu sisi, dan sisi lain juga terkait kewajiban-kewajiban (*citizenship also*

deals with rights and entitlements on the one hand and with obligations on the other). Regim libertarian maupun regim komunitarianisme juga memiliki perspektif yang berbeda terkait definisi hak dan definisi kewajiban tersebut, yang pada umumnya melekatkan *citizenship* dalam relasi antara negara vis-à-vis warganegara.

Relasi negara dan warganegaranya dalam kerangka *citizenship*, dapat dibaca melalui kebijakan publik. Kebijakan publik yang menciptakan beragam kontroversi yang paling menonjol tersebut diantaranya di bidang energi. Berbagai kebijakan di sektor energi di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir menuai banyak kritik dari berbagai pihak. Kebijakan sektor energi yang paling sering mendapat sorotan yaitu reduksi subsidi sebagai bagian dari *structural adjustment program* yang diamanatkan melauli Letter of Intent antara pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund. Pemotongan subsidi tersebut berkonsekuensi pada kenaikan harga bahan bakar minyak. Dampak dari kenaikan harga bahan bakar minyak tersebut meluas menjadi inflasi dan tentu saja inflasi ini berdampak sistemik pada kenaikan harga barang dan jasa dalam berbagai sektor, dan seterusnya. Defisit sosial berpotensi meambat pada defisit demokrasi. Pada taraf tersebut, determinasi pemenuhan *socioeconomic security* menjadi dilematis.

Dari sekian banyak ruang politik, tampak bahwa politik energi menjadi isu yang paling sering menciptakan dilemma. Relasi negara dan warganegara dalam arena sektor energi dapat menjadi gambaran yang utuh mengenai konfigurasi *citizenship* di Indonesia. Negara selaku regulator sekaligus penyedia tunggal produk-produk energi menjadi pemegang monopoli atas hajat hidup warganegara. Mengingat bahwa ketergantungan terhadap manfaat energi begitu vital maka hal tersebut menciptakan relasi kuasa yang bersifat *top-down*. Oleh karena itu, isu-isu energi sebagai arena yang dinamis dipandang tepat untuk memahami corak *citizenship* di Indonesia yang tengah bergulat dalam upaya demokratisasi sebagai dasar keberlanjutan penghormatan hak azasi manusia secara komprehensif.

Oleh karena itu, diperlukan suatu penelitian guna merumuskan model *citizenship* di Indonesia, khususnya model *citizenship* dalam benturan berbagai *ragime of knowledge*. Dalam studi ini lebih difokuskan lagi pada arena sektor energi, dengan mempertimbangkan relasi kuasa yang cenderung bernuansa patron-klien dimana negara sebagai regula-

tor sekaligus produsen tunggal yang berhadapan dengan kebutuhan dasar warganegara. Penelitian ini dipandang sangat penting mengingat teori-teori *citizenship* kerap terlepas dari akar empirisnya. Mengkaitkan teori kepada konteks membutuhkan kerja modeling. Perdebatan mengenai *citizenship* jarang mendapat tempat dalam wacana publik Indonesia – dan kalaupun ada, masih pada tataran filosofis dan belum menyentuh tataran praktis. Model yang diabstraksi pada arena polemik politik energi di Indonesia merupakan pilihan yang tepat untuk menyusun bangunan model yang eksis dalam konteks. Untuk memfokuskan pembahasan mengenai model *citizenship* di Indonesia, maka sektor energi sebagai arena dipersempit pula pada isu utama yaitu : subsidi energi. Kontekstualisasi *citizenship* pada arena politik energi tersebut akan dielaborasi guna menemukan model *citizenship* di Indonesia. Model *citizenship* inilah yang akan menjadi salah satu *prototype* relasi negara dan warganegara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan utama yang dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut: **Bagaimana rumusan model *citizenship* di Indonesia?** Dari pertanyaan utama tersebut, diturunkan menjadi 3 pertanyaan derivatif guna membatasi sekaligus memfokuskan pembahasan, yaitu (a) apa yang menjadi jejak-jejak konstruksi *citizenship* di Indonesia?, (b) bagaimana bekerjanya *regime of knowledge* yang menciptakan situasi diskursif dalam nalar perumus kebijakan? dan (c) bagaimana konstruksi model *citizenship* yang mempekerjakan paradigma liberalisme dan paradigma komunitarianisme yang saling berkontestasi tersebut?

Model *citizenship* yang dibahas dalam penelitian ini difokuskan pada model *denizenship* yang secara khas menciptakan disparitas antara nilai yang dianut dan metode yang digunakan – khususnya dalam nalar perumus kebijakan di arena politik subsidi energi. Model *citizenship* dalam nalar perumus kebijakan menjadi sangat penting untuk ditelaah mengingat bahwa ada berbagai *agenda setting* yang melatarbelakangi setiap kebijakan publik, sedangkan setiap *agenda setting* tersebut pasti bermuatan suatu konstruksi nilai tertentu. Pararel dengan itu, operasionalisasi nilai-nilai tersebut mengalami diskresi demi suatu kebijakan kontekstual. Konfigurasi konstruksi dan diskresi itulah akan ditafsirkan sebagai manifestasi model *citizenship* di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

Melalui upaya modeling *citizenship*, maka penelitian ini bermaksud membuktikan bahwa:

1. Terdapat dualisme paradigma, yaitu: *agenda setting* liberal sebagai basis konstruksi, namun bekerja pada konteks komunitarianisme. Dualisme paradigma tersebut berkonsekuensi pada model *citizenship* yang mengkontestasikan nilai-nilai liberalisme dengan metode komunitarianisme, yang sejatinya keduanya saling beroposisi.
2. Inisiasi mekanisme pasar ke dalam konteks penguasaan negara di suatu sektor vital – dalam tesis ini: subsidi energi – menunjukkan bekerjanya nalar ideologis liberal. Pada saat yang bersamaan, perdebatan-perdebatan di seputar pemaknaan peran negara (dalam hal ini: makna “dikuasai oleh negara”), baik yang mendukung maupun yang menolak, berangkat dari klaim-klaim komunitarianisme – yang disemarakkan isu populisme. Nalar ideologis tersebut ditunjukkan dari *standing-position* masing-masing aktor. Bekerjanya dua *regime of knowledge* tersebut melahirkan perdebatan paradigmatik dan ideologis yang tak terdamaikan. Apabila diabstraksi lebih lanjut, situasi yang tak terdamaikan tersebut menciptakan karakter *citizenship* yang diskursif.
3. Akibat dari bekerjanya dua paradigma yang saling berkontestasi, maka terciptalah *citizenship* oposisional, yang secara khas dapat dinamakan **denizenship**. Istilah *denizenship* ini bukan negasi dari *citizenship* secara keseluruhan, melainkan sebagai salah satu model *citizenship* dalam konteks Indonesia.
4. Kontestasi antara paradigma liberalisme dan paradigma komunitarianisme tersebut berimplikasi pada persoalan tafsir dan praksis *denizenship* yang menginstrumentasi legitimasi, berpolemik pada eksklusi, dan terobsesi dengan kesetaraan. Operasionalisasi *denizenship* bekerja melalui berbagai diskresi yang telah mentransformasi hak, mentransformasi identitas, distorsi peran, dan menciptakan eksklusi.

E. Telaah Pustaka : Memetakan Tawaran Model-Model Citizenship

Untuk memahami praktek *citizenships* di Indonesia, perlu kiranya kita melihat sejumlah model yang telah didiskusikan oleh sejumlah ilmuwan sosial politik, baik yang bersifat teoritis maupun berbasis empirik, dari pengalaman sejumlah negara. Pada tataran teoritik, telah banyak pemikir yang melakukan studi mengenai *citizenship*. Umumnya studi mengenai *citizenship* bersifat teoritik seputar definisi, asumsi dasar, ruang lingkup, maupun perdebatan yang bersifat ideologis. Sejak 1980an, para teoritis sosial dan politik – diantaranya: Giddens (1985), Turner (1986), King (1987), Barbalet (1988), Hall and Held (1989), Andrews (1991) – telah mulai membaharui analisis sosial terkait *citizenship* secara umum dan membuka kembali berbagai perdebatan terkait pembaharuan tersebut. Bersamaan dengan hal tersebut, tema *citizenship* menjadi isu sentral pada studi *welfare state* dan kebijakan sosial – sebagaimana telah dilakukan oleh Glennerster (1983), Jordan (1987), Plant (1980), Lister (1990), Finlayson (1990), dan masih banyak lagi.

Ada pula sejumlah pemikir yang berupaya melakukan modeling *citizenship* secara kontekstual. Beberapa pemikir yang telah berusaha merumuskan model *citizenship* diantaranya Marshall (1965), Ignatieff (2000), Roche (1992), Fraser (dalam Van Steenbergen, 1996), Bussemaker (1999), Mullard (dalam Bussemakaer, 1999), Beiner (1995), Boli (dalam Wuthnow, 1991), dan Belammy & Santoro (2004). Untuk membatasi pada fokus riset ini, maka pada bagian ini tidak lagi menguraikan perdebatan teoritik mengenai *citizenship* secara definitif, namun hanya akan menguraikan secara singkat modeling *citizenship* yang telah dilakukan sebelumnya.

D.1. Modeling Berdasarkan Tahapan Partisipasi

Citizenship merepresentasikan suatu pemahaman terhadap partisipasi pada kehidupan publik (*public life*) – yang mana *public life* ini tentu lebih luas daripada *political life*. Secara khusus, Marshall (1965) mendefinisikan *citizenship* yang ideal sebagai partisipasi penuh di dalam komunitasnya. Dari sini tampak bahwa definisi sempit pada *citizenship* secara politis punya dampak luas pada relasi sosial pada komunitasnya secara keseluruhan. Seorang warga (selanjutnya akan sering disebut

sebagai *citizen*) adalah orang yang memerintah (*governs*) sekaligus diperintah (*to be governed*). Kualifikasi otonomi, penilaian, dan loyalitas sebagai prasyarat sekaligus parameter modeling yang digunakan dalam pendekatan jenis ini.

Sebelum lanjut pada nilai-nilai yang dianut dalam *citizenship*, sangatlah relevan untuk menguraikan kronologi pembangunan model *citizenship* tersebut. Pada abad ke-18, dikenalkan suatu tipe awal: *civil citizenship*, yang mana hak (*rights*) semata-mata ditujukan pada kebebasan individu, seperti hak milik, hak kebebasan, dan seterusnya. Tipe selanjutnya, *political citizenship*, yang mana pertama-tama dirumuskan pada abad kesembilanbelas dan memperluas hak dalam berpartisipasi dalam penggunaan kekuasaan politik. Tipe ketiga, *social citizenship*, dikonstruksikan pada abad kedua puluh. Konsepsi *social citizenship* ini didorong oleh hak warganegara terhadap sekuritas ekonomi dan sosial sekaligus diperkaya sebagai ekpresi dari konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana yang dibangun di Eropa. Sesuai dengan yang dirumuskan oleh Marshall, tipe ketiga ini adalah taraf ideal dari bangunan *citizenship*, yang mana warganegara dipandang mampu berpartisipasi nyata dan penuh dalam kerangka relasi negara-warganegara.

D. 2. Modeling Berdasarkan Historisitas Komitmen

Pertanyaan krusial dari *citizenship* adalah ‘melekat pada siapa’. Menjawab pertanyaan tersebut, penjelasan historis merupakan jawaban yang secara empirik: terbukti. Sebagai sejarawan, Ignatieff (1995) berusaha menjelaskan berbagai mitos seputar *citizenship*. *Citizenship* tampak sebagai suatu komitmen kepada orang lain yang mana tidak dinilai dengan uang (*value of money*) dalam relasi sipil diantara orang asing. Hal tersebut ditujukan untuk mensubstitusikan relasi pasar karena ini memungkinkan seseorang tidak hanya bisa memilih perluasan dan derajat dari komitmennya, namun juga menentukan ‘harga’ bagi komitmennya secara relatif di luar pembiayaan pada waktu dan uang. Sejarah *citizenship* sejak abad kesembilanbelas dapat dipahami sebagai upaya untuk mereduksi ketidaksetaraan dalam kenyataan dengan kesetaraan secara formal pada kontrak sipil di masyarakat modern.

Terdapat berbagai pelajaran berharga yang didapat dari kesuksesan maupun kegagalan *welfare state*. Perluasan *citizenship* menjadi *welfare* tidaklah secara otomatis meningkatkan solidaritas sosial, meskipun

tidak mengancam komitmen bersama yang lebih besar seperti kepentingan umum (*public interest*). Ignatieff juga menggaris-bawahi bahwa solisi pasar adalah sebagai bagian dari *citizenship* dan demokrasi. Hal ini mensiratkan bahwa kontrak sosial pada *citizenship* tidak lagi didasari pada universalitas jangkauan dan kontribusi, namun secara eksplisit diudaskan pada kewajiban (*obligation*) antara mereka yang ‘memiliki’ dan mereka yang ‘tidak memiliki’. Pada publikasi yang lain, Ignatieff (2000) menggambarkan sejarah dari proyek *nation-building* dari Versailles sampai Yalta dan sampai saat ini pasca Tembok Berlin dan Uni Soviet. Suatu konsekuensi yang tak kasat mata dari proyek *nation-building* tersebut telah menempatkan nasionalitas dan etnisitas sebagai landasan yang memobilisasi masyarakat kepada *citizenship*.

D.3. Modeling Berdasarkan Ekspresi Terhadap Nilai

Dialektika antara kapitalisme dan *citizenship* telah diperbaharui sehingga relasi di antara keduanya perlu dipikirkan ulang. Problem *citizenship*, menurut Roche (1992) – khususnya masalah keterbatasan internal pada masalah kemiskinan – menyisakan isu yang kontroversial pada politik kontemporer. Masyarakat yang menikmati *citizenship* adalah mereka yang mendapatkan hak sosial (*social rights*), sedangkan hak bukan sekedar ‘panduan’ belaka. Hal ini bermakna bahwa mereka tidak hanya menikmati jaminan dalam mempertahankan statusnya sebagai anggota penuh dari suatu masyarakat berikut penghormatan yang setara, namun juga bermakna bahwa mereka berbagi suatu paket institusi dan pelayanan bersama yang memang didesain untuk semua *citizen* sebagai praktek dari *citizenship* itu sendiri.

Pada *modeling* dengan parameter ekspresi ini, maka ekspresi dari *citizenship* didorong oleh tema dari 3 (tiga) teori utama dalam ilmu politik: tema liberal tentang hak dan kesetaraan; norma komunitarianisme dari solidaritas dan berbagi tanggung-jawab; serta idealita republikan melalui partisipasi pada kehidupan bersama. Model *citizenship* liberal bersumber pada ekspresi terhadap nilai-nilai yang dianut secara individual. Model *citizenship* komunitarianisme bertumpu pada nilai-nilai kolektif. Model *citizenship* republikan didasari semangat kebersamaan di level negara.

D.4. Modeling Berdasarkan Kohesifitas Komitmen

Begitu banyak perdebatan seputar *welfare state policy* dibingkai dalam oposisi kesepakatan versus belas-kasih (*contract-versus-charity*). Fraser (dalam Van Steenberg, 1996) menemukan bahwa berbagai argumentasi legal seputar *citizenship* ditujukan pada upaya mengamankan para penganut hak sipil untuk mendapatkan keuntungan dari kesejahteraan, bukan sebagai pemberian ataupun janji dari belas-kasihan, namun sebagai bentuk dari kepemilikan. Melalui interpretasi tersebut yang diperkuat dengan berbagai argumentasi pendukungnya, Fraser menemukan bahwa dikotomi kesepakatan versus belas-kasihan menjadi jelas. Dengan mengklasifikasi kembali pelayanan publik dan menempatkan para penerima sebagai pihak yang independen maka *citizenship* dapat bekerja. Argumentasi bahwa kesejahteraan adalah kepemilikan telah menghasilkan prosedur pengaman, namun tidak membangun suatu hak yang substansial pada keamanan ekonomi berwujud pemberian yang mencukupi.

Pada *modeling* yang didasarkan pada indikator kohesifitas komitmen, maka lahirlah dikotomi kesepakatan – versus – belaskasih. Tujuan utama dari kohesifitas yang dilahirkan dari kesepakatan yaitu mentransformasi: dari hak sosial (*social rights*) menjadi *welfare*, dari *charity* menjadi kepemilikan. Menurut Fraser maupun Van Steenberg, ketika retorika tentang kemenangan demokrasi disertai bencana ekonomi, tidak akan ada *citizenship* yang demokratis tanpa hak-hak sosial. Keterkaitan kausatif dari hak-hak sosial dan kewajiban terhadap pemenuhan hak tersebutlah yang menjadi acuan kohesifitas komitmen dalam *citizenship*.

D.5. Modeling Berdasarkan Karakter Politik

Beiner (1995) mengategorikan 3 (tiga) perspektif teoritis sebagai instrumen dalam memahami model *citizenship*: (1) liberal, yang menekankan pada individu dan kapasitas individu; (2) komunitarianisme, yang menekankan pada kelompok sosial; (3) republikan, yang menekankan pada ikatan sipil. Selanjutnya Beiner juga merangkum model komunitas politik sebagai: komunitas politik yang melayani identitas individual (*liberalism*); komunitas politik yang melayani identitas komunal (*nationalism*); dan komunitas politik yang merupakan ekspresi ikatan sipil.

Masing-masing tipe merepresentasikan konfigurasi masyarakat sipil yang berbeda. Hal serupa juga disampaikan oleh Boli (dalam Wuthnow, 1991). Pada modeling dengan pendekatan ini, konteks politik merupakan fondasi yang mendasari model *citizenship* yang eksis. Pada negara liberal, terdapat tumpang tindih antara negara, pasar dan ruang publik. Rezim tradisional umumnya menggunakan ide komunitarianisme untuk menjustifikasi ketumpang-tindihan antara ruang publik dan pasar dalam otoritas negara. Social Democratics Regime menggunakan teori demokrasi ekspansif – suatu teori yang digunakan untuk menerangkan demokrasi yang ideal yaitu demokrasi yang mengupayakan perluasan peran subjek-subjek dalam mengoperasionalisasi hak dan kewajibannya – untuk menjustifikasi peningkatan partisipasi di pemerintahan dan perekonomian pada berbagai level. Seringkali partisipasi secara langsung tersebut meningkat dibandingkan pada gerak politik melalui sarana perkumpulan sukarela (*voluntary association*).

D.6. Modeling Berdasarkan Wujud atau Produk

Suatu studi komparatif yang dilakukan oleh Belammy dan Santoro (2004) mengenai *citizenship* di negara-negara Eropa telah sampai pada perumusan model *citizenship* Eropa secara keseluruhan. Riset tersebut memetakan model *citizenship* sebagai (1) *citizenship* sebagai hak (*as rights*); (2) *citizenship* sebagai rasa memiliki (*as belonging*); dan (3) *citizenship* sebagai keikutsertaan (*as participation*). Relasi ketiga model tersebut dapat digambarkan dalam Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1.
Model *Citizenship* oleh Belammy & Santoro (2004)

Tipe Ideal dari <i>Citizenship</i>	Komponen dasar dari <i>Citizenship</i> Modern		
	Hak	Kepemilikan	Partisipasi
<i>Citizenship</i> sebagai Hak	Kepentingan dasar individu sebagai manusia yang otonom.	Status legal yang dimiliki oleh siapapun yang secara sukarela bergabung,	<ul style="list-style-type: none"> Akses terhadap pemulihan secara hukum.

	Berlaku se-tara pada semua orang.	lahir sebagai, atau terlibat oleh agensi politik atau lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Keterlibatan politik sukarela, baik secara instrumental dan/ atau dibatasi oleh realisasi hak-hak individu.
<i>Citizenship</i> sebagai Milik	<ul style="list-style-type: none"> • Berasal dari, dan menyediakan akses ke, barang umum. • Hak berasal dari keanggotaan dan kontribusi, dan begitu bervariasi. 	Memiliki budaya bersama, entah berdasarkan etnis atau ikatan lainnya	<ul style="list-style-type: none"> • Penting bagi realisasi-diri individu dalam masyarakat politik dan partisipasi sosial. <ul style="list-style-type: none"> • Politik: untuk mengungkapkan kehendak rakyat. • Sosial: untuk berkontribusi pada skema kerja sama dari mana semua manfaat menarik.
<i>Citizenship</i> sebagai Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> • Produk hukum positif yang dihasilkan dari pengambilan keputusan politik. • Mengkoordinasi interaksi sosial untuk kepentingan publik dan melindungi terhadap dominasi 	Akses melalui kapasitas dan kesediaan untuk memenuhi tanggung jawab sipil dan sosial-ekonomi	Tugas Kewarganegaraan: <ul style="list-style-type: none"> • Secara instrumental, berharga untuk memastikan kebijakan pemerintah terbatas pada kepentingan publik dan menyediakan barang-barang kolektif di mana diri individu tergantung realisasi; • Secara intrinsik, berharga sebagai sarana menciptakan ikatan sipil dan saling pengertian

Dari ulasan Belammy dan Santoro tersebut di atas dapat diinterpretasi, bahwa *citizenship* secara empirik lebih bertumpu pada 2 (dua) manifestasi *citizenship* yaitu sebagai hak (*rights*) dan sebagai kepemilikan status (*belongings*), dibandingkan sebagai partisipasi (*participation*). Modeling ini menunjukkan bahwa partisipasi sangat tergantung

pada jenis hak dan jenis kepemilikan, sehingga partisipasi tampak lebih sebagai dependen sedangkan hak dan kepemilikan adalah independen.

D. 7. Ikhtisar Tawaran Kerangka Model

Berdasarkan berbagai model *citizenship* teoritis yang telah dipaparkan dari tersebut di atas – mulai dari *modeling* berdasarkan tahapan partisipasi, *modeling* berdasarkan historisitas komitmen, *modeling* berdasarkan ekspresi terhadap nilai, *modeling* berdasarkan kohesifitas komitmen, *modeling* berdasarkan karakter politik masyarakat, dan *modeling* berdasarkan wujud atau produk – maka secara umum dapat disimpulkan berbagai varian dan indikator pada masing-masing model melalui suatu tabel berikut ini:

Tabel 2.
Ikhtisar Model *Citizenship*

		VARIAN		
		Asumsi Dasar	Kekhasan Metode	Kelemahan
METODE	Tahapan Partisipasi	<i>Citizenship</i> ditentukan oleh perkembangan partisipasi	Tahapan civil, political dan social	Terjebak pada lini-eritas penahapan.
	Historisitas Komitmen	<i>Citizenship</i> ditentukan oleh dinamika sejarah	Bukti-bukti historis	Sejarah diasumsikan homogen
	Ekspresi terhadap Nilai	<i>Citizenship</i> sebagai ekspresi dari tema, norma dan idealita	Deduktif	Ekspresi diasumsikan secara clear-cut.
	Kohesifitas Komitmen	<i>Citizenship</i> didasarkan pada komitmen kontrak sosial	Dikotomi antara contract dan charity	Berasumsi bahwa adanya kesetaraan pada kontrak sosial.

METODE	Karakter Politik Masyarakat	<i>Citizenship</i> sebagai abstraksi karakter masyarakat	Induktif	Abstraksi diasumsikan secara clear-cut.
	Produk atau Wujud	<i>Citizenship</i> mewujudkan dalam produk politik.	Aktualisasi pada hak, status, dan partisipasi.	Partisipasi bukan variabel independen, tapi tergantung pada hak dan status.

Model-model *citizenship* yang telah diuraikan di atas menjadi inspirasi bagi perumusan model *citizenship* dalam studi ini. Dengan mempertimbangkan asumsi dasar dan kekhasan metode, kombinasi metode merupakan pilihan yang diperlukan untuk meminimalisir kelemahan masing-masing metode. Mengingat bahwa pendekatan yang bersifat kronologis (historis) cenderung bersifat linier dan homogen, maka kelemahan metodologis tersebut dapat diantisipasi melalui kombinasi bersama pendekatan yang mengkaitkan objek kajian dengan konsep (jika deduktif) dan konteks (jika induktif). Oleh karena pendekatan deduktif maupun induktif cenderung mengklasifikasi secara *clear-cut*, maka kelemahan tersebut dapat diminimalisir dengan menetapkan variabel-variabel tertentu sehingga *reliable*. Dengan merangkum dan menyeleksi dari seluruh varian metode modeling di atas, maka variabel yang digunakan dibatasi pada hak, status, partisipasi, komitmen, dan eksklusivitas. Berangkat dari pemetaan cara melakukan modeling tersebut di atas, maka kerangka modeling dalam studi ini diuraikan pada sub-bab berikutnya.

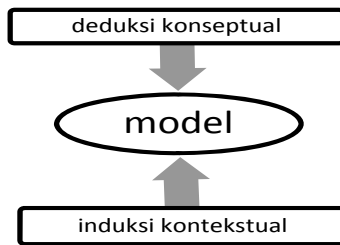
E. Kerangka Modeling

Terinspirasi oleh ragam metode modeling sebagaimana dipaparkan di atas, maka konsisten dengan pilihan kombinasi metode yang dibutuhkan, pada sub-bab ini akan dirinci rute konstruksi model. Kerja konstruksi ini terdiri atas dua rute, yaitu rute di tataran konseptual dan rute di tataran kontekstual. Sebelum masuk pada kedua tataran tersebut, sebelumnya perlu ditegaskan kerangka dasar modeling ini.

E. 1. Kerangka Dasar Modeling

Mempertimbangkan bahwa *citizenship* merupakan objek studi yang berada ditataran teori sekaligus berada di ranah empiris, maka kerja modeling dalam studi ini melalui 2 (dua) rute, yaitu rute teoritik, kemudian rute empirik-kontekstual. Pada rute teoritik, modeling dilakukan dengan cara mengeksplorasi *agenda setting* di balik suatu kebijakan publik. Pada rute empirik-kontekstual, modeling dilakukan dengan cara mengelaborasi konstruksi dengan pertimbangan kontekstual yang termanifestasi melalui diskresi-diskresi. Melalui kedua rute tersebut, maka dapat diabstraksi model *citizenship* yang eksis dalam nalar para perumus kebijakan publik di Indonesia. Secara sederhana, rute modeling tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Skema 1.
Kerangka Dasar Modeling



E. 2. Mengungkap Konstruksi Ideologis

Instrumen teoritik yang digunakan untuk membaca gerak objek studi di arena politik digunakan 2 (dua) pendekatan yang dibangun dari argumentasi liberal dan argumentasi komunitarianisme. Dari masing-masing pendekatan, akan difokuskan pada konsepsi yang dibangun oleh Karl Marx dan Max Weber sebagai bagian dari argumentasi komunitarianisme; dan konsepsi yang dirumuskan oleh John Rawls dan Amartya Sen sebagai bagian dari argumentasi liberal.

Guna memahami gerak objek pada arena, diperlukan instrumen model sebagai alat baca dalam memahami bagaimana teks *citizenship* pada arena politik energi sebagai konteks. Begitu beragamnya instrumen teoritik yang tersedia dalam ranah ilmu-ilmu sosial, maka un-

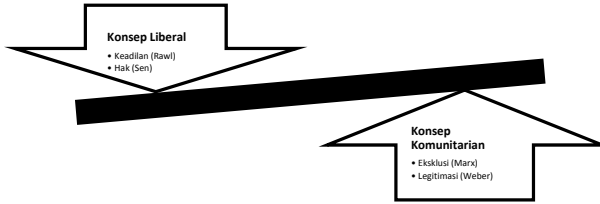
tuk memfokuskan sekaligus memudahkan penajaman analisis, maka dipilih 2 (dua) instrumen teoritik yang diasumsikan paling tepat dan secara signifikan akan memberikan pemahaman yang komprehensif. Instrumen teoritik yang digunakan didasarkan pada (a) argumentasi komunitarian dan (b) argumentasi libertarian.

Modeling dengan metode ini terinspirasi oleh pendekatan *modeling* yang dilakukan oleh Beiner (1995) yang mendasarkan model *citizenship* berdasarkan karakter politik arena studinya. Namun pada *modeling* ini, sedikit berbeda dengan pendekatan Beiner yang mengklasifikasi karakter politik secara linier dan diasumsikan homogen. *Modeling* pada studi ini berasumsi bahwa karakter politik tidaklah selalu homogen dan linier, melainkan heterogen. Didasarkan pada arena yang berada di lintasan global-lokal, maka instrumentasi teori liberal dan teori komunitarianisme merupakan pilihan yang tepat dalam merumuskan model *citizenship* ini.

Mengingat bahwa kedua pendekatan tersebut – liberal dan komunitarianisme – pun masih berdimensi luas, maka dari masing-masing argumentasi tersebut akan diperuncing lagi. Argumentasi-argumentasi yang dibangun dari perspektif komunitarianisme dimulai dengan titik tolak pada pendekatan melalui konsep-konsep strukturalisme dari Karl Marx dan konsep-konsep legitimasi dari Max Weber. Namun demikian, disadari bahwa terdapat begitu banyak derivatif dari strukturalisme Marxian dan legitimasi Weberian, maka tidak menutup kemungkinan akan ada beberapa pendekatan lain yang relevan dengan perspektif komunitarianisme.

Pararel namun berkontestasi dengan argumentasi komunitarianisme, argumentasi-argumentasi yang dibangun dari perspektif liberal akan didasarkan pada penggunaan konsep tentang Theory of Justice yang ditawarkan oleh John Rawls dan konsep Liberal Rights yang dikonsepsikan oleh Amartya Sen – sebagai alat baca dalam memaknai dinamika *citizenship* di arena energi.

Skema 2. Konsep sebagai Alat



Sekalipun konsep-konsep komunitarianisme dan liberal tampak saling berkontestasi secara ideologis, namun sejatinya kedua konsep tersebut bermain di arena yang sama dan tak jarang saling bersentuhan. Dengan demikian, penggunaan keduanya sebagai instrumen teoritik dalam mengkaji suatu objek di arena yang sama justru logis karena keterhubungan objek studi (yaitu *citizenship*) di arena studi (yaitu politik energi) justru akan tampak jelas jika kedua instrumen teoritik (yaitu komunitarianisme dan liberal) tersebut disandingkan bersamaan.

Dalam konteks ke-Indonesia-an, maka instrumen teoritik tersebut di atas akan dikaitkan pula pada konsepsi-konsepsi yang secara normatif mendasari relasi negara dan warga negara sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan publik, khususnya pada politik subsidi energi, juga pemikiran-pemikiran yang menjadi *agenda setting* di balik arena tersebut. Pada konteks ke-Indonesia-an, nalar liberal dan konteks komunitarianisme 'bekerja' dan 'bertarung' pada arena yang sama – dalam studi ini yaitu pada politik subsidi energi.

Orientasi argumen liberal dan argumen komunitarianisme saling berkontestasi, khususnya jika ditinjau dari titik-tolak liberal yang bertumpu pada otonomi individu, sedangkan dan titik-tolak komunitarianisme terletak kolektivitas. Namun demikian, justru karena kedua argumen yang saling berkontestasi tersebut 'bekerja dan bertarung' pada arena yang sama, maka problem tersebut menjadi menarik untuk dielaborasi untuk merumuskan model *citizenship* yang eksis di Indonesia.

Luas dan beragamnya varian dalam masing-masing argumentasi tersebut, baik liberal maupun komunitarianisme, maka tidak mungkin semua varian dari masing-masing teori akan digunakan. Studi ini

secara khusus akan menggunakan konsepsi-konsepsi tertentu saja pada masing-masing argumentasi tersebut, sebagai kerangka konseptual. Hal ini dibahas pada sub-bab berikutnya.

E. 2. 1. Konstruksi Ideologi Liberal

Otonomi individu adalah inti dalam pandangan liberal. Otonomi dalam pandangan liberal berada dalam masing-masing individu. Setiap individu memiliki otonomi penuh terhadap dirinya sendiri. Otonomi individu itulah yang menjadi prasyarat kebebasan. Pandangan liberal memandang bahwa setiap individu dengan otonominya tersebut memiliki kebebasan yang penuh. Dengan otonomi yang melekat pada dirinya, maka ia bebas untuk bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri.

Dalam pandangan liberal, individu memiliki peran besar dalam menentukan karakter masyarakat. Batas-batas antara otonomi seorang individu adalah otonomi individu yang lain. Batas-batas tersebut tidaklah tebal dan kaku, melainkan suatu produk negosiasi. Masing-masing individu dengan otonomi yang melekat pada dirinya memiliki kebebasan bernegosiasi dan berelasi dengan individu yang lain. Relasi-relasi tersebutlah yang membentuk masyarakat. Relasi tersebut bisa berupa relasi fungsional, struktural, kultural, ataupun simbolis. Karakter masyarakat tergantung corak relasi antar individu.

Asumsi dasar dalam pandangan liberal terhadap individu yakni: setiap orang dilahirkan sebagai manusia yang merdeka. Dengan demikian, setiap orang memiliki otonomi. Oleh karena setiap individu memiliki otonomi masing-masing, maka mereka bisa bertindak ataupun membangun relasi sosial untuk kepentingan dirinya sendiri. Otonomi yang melekat secara individualistik tersebut harus merupakan manifestasi dari kebebasan. Dalam pandangan liberal, setiap individu memiliki kebebasan yang setara. Sekalipun ada ketidaksetaraan dalam masyarakat, itu semata-mata karena adanya keberagaman karakter individu sehingga berpotensi pada keragaman kapasitas dalam mengoperasionalisasi kebebasan tersebut. Namun pada hakekatnya, sebagaimana digarsi-bawahi oleh pandangan liberal, setiap individu memiliki kebebasan yang sama namun berbeda dalam hal menggunakannya.

Hak (*rights*) merupakan perhatian utama yang menjadi penekanan

pandangan liberal terhadap *citizenship*. Dworkin (1977) mencermati hak dalam kerangka inviolabilitas. Ide tentang inviolabilitas dan kesetaraan kebebasan ini memfokuskan perhatian kepada hak-hak individu dalam artian positif, hak mendefinisikan situasi dimana individu boleh bertindak atas inisiatif mereka sendiri, mengubah kondisi diri mereka sendiri dan kondisi lingkungan mereka sesuai dengan kebutuhan dan keinginan mereka sendiri. Dalam artian negatif, hak adalah pembatasan terhadap cara orang boleh masuk ke dalam kehidupan orang lain. Maka hak dalam artian negatif adalah perlindungan terhadap integritas dari orang. Hak juga membatasi cara-cara yang digunakan dalam hubungan antara negara dengan warganya. Karenanya, pendekatan berbasis keadilan dapat menggunakan hak, terutama hak kepemilikan, untuk menentukan batas-batas yang memisahkan antara pasar/perekonomian dengan negara.

Dalam pandangan liberal, dikenal etika berbasis hak (*rights-based ethics*) yaitu pendekatan yang (a) memandang bahwa individu memiliki hak dalam masyarakat karena merekalah yang mempunyai hak dasar – dalam pandangan libertarian, atau (b) karena merekalah yang mendirikan masyarakat – dalam pandangan kontraktual. Etika berbasis hak ini memandang bahwa orang yang satu adalah terpisah dengan orang yang lain sehingga untuk menghubungkan mereka diperlukan adanya kerangka hak yang bersifat netral, dalam artian tidak condong pada tujuan dan kepentingan orang tertentu manapun.

Keadilan ekonomi, dalam pandangan liberal, didefinisikan sebagai pengakuan terhadap hak kepemilikan pribadi. Keadilan hanya bisa terwujud lewat pasar bebas dan hanya dampak-dampak yang dihasilkan pasar bebas itu saja yang dapat dikatakan adil bagi masyarakat. Alternatif lain di luar keadilan sebagai penghargaan terhadap hak individu yang diajukan Rawls adalah konsep keadilan sebagai keseimbangan (*justice as fairness*). Prinsip keadilan adalah terdiri dari dua yaitu inviolabilitas orang dan kesetaraan hak atau kebebasan warganegara. Implikasinya yaitu harus adanya kesetaraan dalam hak distribusi pendapatan dan kekayaan. Kalau sama-sama berpartisipasi dengan kontribusi yang setara maka hasilnya juga harus dikonsumsi secara merata juga. Atau kalau kontribusi yang diberikan berbeda-beda, maka porsi keuntungan yang diberikan juga harus disesuaikan dengan besarnya kontribusi masing-masing orang itu.

Argumen yang digunakan Rawls adalah bahwa ketidakmerataan adalah tetap adil selama ketidakmerataan itu dapat meningkatkan kesejahteraan dari mereka yang selama ini mendapatkan lebih sedikit daripada orang lain. Kalau syarat ini dapat dipenuhi, maka kesetaraan hak warganegara dan integritas/inviolabilitas individu akan selaras dengan ketidakmerataan pada distribusi pendapatan dan kekayaan. Dalam kerangka Rawls, penerapan prinsip keadilan diberikan prioritas lebih tinggi daripada politik. Artinya, terjadi eksklusivitas. Rawls menekankan pada kebebasan politik dan pembentukan kesepakatan tentang struktur dasar dari masyarakat lewat hukum (Rawls, 1971 : 221-228).

Sumber legitimasi *citizenship* menurut pandangan liberal yaitu hak-hak dasar manusia yang tercantum dalam hak azasi manusia (HAM). Hak-hak dasar yang dimuat dalam Kovenan Sipil dan Politik didasari *agenda setting* dengan nalar liberal. Berdasarkan lahirnya suatu hak, dapat dikategorikan dua jenis hak. Hak yang pertama, yaitu hak dasar. Hak yang kedua, yaitu hak konstitusional.

Hak pertama, yaitu hak dasar. Hak dasar secara alamiah yang melekat dengan sendirinya pada masing-masing manusia pada masyarakat modern mengenal hak ini sebagai hak azasi manusia (HAM). Akar historis dari HAM adalah hukum alam (*natural law*) yang bersumber dari pengakuan Tuhan terhadap eksistensi manusia. Hukum alam (*natural law*) ini bertransformasi menjadi hak alamiah (*natural rights*) sampai pada akhirnya dikukuhkan menjadi hak azasi manusia (*human rights*) pada Universal Declaration of Human Rights. Hak azasi manusia ini melekat dengan sendirinya pada setiap manusia tanpa ada suatu prekondisi atau syarat tertentu. Tak dapat dikurangi, tak dapat dialihkan, juga tak dapat dicabut. Hak alamiah ini tidak membutuhkan pengukuhan secara formal karena secara substansial telah melekat pada eksistensi manusia. Adapun UDHR adalah pengakuan dan penghormatan masyarakat internasional terhadap hak dasar tersebut, namun keberlakuan hak azasi manusia tetap eksis sebelum dan sesudah deklarasi tersebut.

Hak yang kedua, yaitu hak konstitusional. Ada syarat dan prekondisi yang melatari seseorang memilikinya. Hak ini membutuhkan suatu legitimasi secara formal dari hukum tertulis (*written law*). Hukum tertulis yang dimaksud yaitu hukum yang disahkan oleh negara sebagai pemegang otoritas kekuasaan. Keberlakuan hak konstitusional

tergantungan pada sistem hukum yang dipakai di negara yang bersangkutan. Corak umum hak konstitusional di sistem hukum yang berbeda dapat digeneralisasi sebagai berikut. Pertama, pada negara-negara dengan sistem Common Law (biasanya negara-negara bekas jajahan Inggris), bertitikberat pada Jurisprudensi. Dengan demikian, hak konstitusional warganegara sangat tergantung pada hukum kebiasaan dan yurisprudensi. Kedua, pada negara-negara penganut sistem Civil Law (biasanya dianut oleh negara-negara Eropa daratan dan bekas wilayah jajahannya), bertitikberat pada Kodifikasi (*codification*). Dengan demikian, hak konstitusional warganegara sangat tergantung pada isi undang-undang.

Sistem hukum di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem Civil Law sebagai warisan kolonial Belanda. Dalam perkembangannya, praktik hukum Indonesia juga bersentuhan dengan sistem Common Law. Globalisasi memberi dorongan kuat difusi sistem hukum antar negara. Gerak difusi tersebut mengarah pada kemiripan-kemiripan sistem hukum – walaupun belum sampai pada keseragaman dan integrasi sistem hukum global. Gerak difusi HAM menjadi salah satu sektor yang cepat menyebar lintas negara. Bagi negara-negara yang telah mengabsorpsi HAM dalam sistem hukumnya maka sejatinya terjadi praksis liberatif dalam sistem hukum negara yang bersangkutan.

Citizenship merupakan kerangka legal dan sosial bagi otonomi individual dan demokrasi politis. Rawls (1971) memfasilitasi dan mengkatalisasi munculnya kepentingan dalam *citizenship* sebagai suatu tema utama bagi memahami perubahan sosial. Kepentingan pribadi dan keseimbangan (*fairness*) dipandang sebagai kausal kerjasama individu-individu yang setara. Dalam upaya mencari letak struktur dasar pada masyarakat yang ideal ataupun teratur, Rawls menciptakan kembali “saluran keterwakilan” (*device of representation*). Demi tujuan keseimbangan, masing-masing individu semestinya berada dalam posisi saling mengikat dan saling terlibat sebagai dasar intuitif bagi setiap kerjasama. Keadilan sebagai keseimbangan tidak dimaksudkan sebagai doktrin moral yang komprehensif, namun sebagai suatu modus vivendi praktis.

Riset ini menggunakan perangkat konsep yang ditawarkan oleh dua cendekiawan liberal, yaitu John Rawls dan Amartya Sen sebagai alat baca untuk memahami konfigurasi *citizenship* di ranah energi. Disadari sepenuhnya bahwa Rawls dan Sen mengemukakan banyak hal

dalam banyak karya akademiknya, maka riset ini memfokuskan pada konsepsi-konsepsi tertentu saja.

Rawls (1999) berargumen bahwa selama hak-hak yang dimiliki oleh setiap orang adalah setara (*equal*), maka hak tersebut hanya bisa disediakan pada sistem yang liberal. Selama dasar kebebasan (*basic of liberties*) benar-benar tersedia, maka pada saat itulah prinsip-prinsip keadilan dapat terpenuhi. Rawls mengakui bahwa persoalan material dan pendidikan bisa berujung pada kapasitas yang berbeda pada masing-masing orang untuk menggunakan haknya secara setara. Oleh karena itu, Rawls (1982) menganggap bahwa diperlukan kebebasan bagi siapapun untuk menggunakan hak-haknya sehingga hak tersebut benar-benar layak disebut sebagai “hak”. Lebih lanjut, Rawls berpendapat bahwa jika masyarakat tidak bisa menggunakan haknya, maka sejatinya “hak” tersebut tidak dapat disebut sebagai hak.

Amartya Sen (1992 : 139-159) menjelaskan bahwa diperlukan suatu kondisi liberalisme minimal, yang wajib ada untuk memastikan bahwa suatu hak dapat dipertahankan. Sen (1992 : 291-326) berasumsi bahwa setiap orang punya karakter menentukan (*decisiveness*) terhadap yang lain, maka suatu hak harus dilihat bersamaan dengan relasinya. Jika setiap orang punya hak individu, sesungguhnya semua orang dibatasi oleh hak individu yang lain. Artinya, hak individu menjadi tidak kompatibel. Sen (1991 : 15-29) mendefinisikan hak sebagai (a) suatu bentuk kekuasaan (*power*), yang berarti memiliki suatu hak berarti mampu “*to determine a part of the social preference relation*”; (b) berdasarkan karakter hak sebagai kekuasaan maka terdapat perbedaan yang jelas antara memiliki hak (*having rights*) dan menggunakan hak (*exercising rights*) berdasarkan sifat *decisiveness* pada hak tersebut.

E. 2. 2. Konstruksi Ideologi Komunitarianisme

Kolektivitas merupakan inti dari pandangan komunitarianisme. Sebagai makhluk sosial, manusia cenderung untuk hidup dalam komunitasnya. Komunitas tersebut terbentuk dari suatu identitas yang sama, teritorial yang sama, kepentingan yang sejenis, ataupun nilai-nilai lain yang merekatkan individu-individu menjadi suatu komunitas. Kolektivitas yang terbangun dari suatu masyarakat kemudian menguatkan kohesivitas antara masing-masing anggotanya, dan pada saat yang sama, meluruhkan individualitas anggota-anggotanya. Proses

historis dan sosialisasi kemudian menciptakan kondisi dimana terjadi penguatan identitas dan karakter kelompok. Pada gilirannya, kuatnya karakter komunitas akan mempengaruhi bagaimana karakter anggotanya.

Berbeda dengan pandangan liberal yang menempatkan peran individu sebagai penentu dalam karakter kelompok, dalam pandangan komunitarianisme justru kelompoklah yang menentukan bagaimana karakter anggotanya. Hal pertama yang dialami oleh setiap anggota masyarakat adalah apa yang terjadi dalam masyarakat. Setiap manusia belajar dari masyarakatnya, yang tak lain yaitu dari komunitasnya. Nilai-nilai-nilai yang dianut oleh seseorang adalah nilai-nilai yang diadopsi oleh yang bersangkutan yang bersumber dari nilai-nilai kelompoknya, atau yang lebih luas yaitu masyarakatnya.

Asumsi dasar dari pandangan komunitarianisme yaitu: proses sosialisasi yang berlangsung terus-menerus dari masyarakat (komunitas) kepada anggotanya akan menciptakan keseragaman karakter antara anggota yang satu dengan anggota yang lain. Otoritas tidak terletak pada individu melainkan terletak pada komunitasnya, karena komunitas lebih dominan dalam menentukan karakter. Kolektivitas ini menjadi dasar bagi komunitas untuk bertindak untuk atau atas nama komunitas tersebut ataupun untuk kepentingan anggotanya. Individualitas menjadi tidak penting karena nilai-nilai yang dianut oleh anggota suatu komunitas tak lain adalah nilai-nilai yang sama yang dianut oleh anggota yang lain; semuanya bersumber dari komunitas – atau yang jangkauannya lebih luas yaitu masyarakat.

Kebersamaan (*belongingness*) merupakan pusat perhatian pandangan komunitarianisme dalam memahami *citizenship*. Berbeda dengan pandangan liberal terhadap hak (*rights*), dalam pandangan komunitarianisme, istilah kesetaraan hak dianggap merupakan simplifikasi masalah belaka. Stratifikasi sosial dalam masyarakat adalah suatu keniscayaan. Maka dalam masyarakat yang berstratifikasi tersebut, 'hak' mengalami stratifikasi pula. Kemampuan warganegara dalam mengoperasionalisasi haknya tentu sangat tergantung pada dimana posisi warganegara tersebut berada dalam hierarki stratifikasi sosialnya. Marx menyebut posisi tersebut ditentukan oleh basis produksi, sedangkan Weber menyebut posisi tersebut disandarkan pada basis legitimasi. Dalam pembacaan hak dengan teropong Marx dan Weber, wargane-

gara yang memiliki basis produksi dan / atau basis legitimasi sajalah yang akan ‘menikmati hak’, sedangkan masyarakat yang tidak punya basis-basis tersebut menjadi ‘tanpa hak’.

Sumber legitimasi *citizenship* dalam pandangan komunitarianisme dapat dirunut melalui 2 jalur, yaitu konstruksi identitas kedirian (*selfness*) atau ke-kami-an (*weness*); dan diferensiasi identitas ke-oranglainan (*otherness*). Basis kesamaan identitas tersebut bisa berupa agama, etnisitas, gender, territorial, ideologi, taraf ekonomi, dan sebagainya. Jika ada beberapa orang memiliki identitas yang sama, maka mereka berada dalam komunitas yang sama. Sebaliknya, jika identitas ini berbeda maka mereka berada dalam komunitas yang berbeda. Hubungan antara warganegara yang satu dengan warganegara yang lain adalah hubungan keanggotaan (*membership*). Dalam relasi keanggotaan, sangat dimungkinkan terjadi eksklusi yang mana orang-orang yang dianggap tidak memiliki identitas yang sama bukanlah bagian dari komunitas, melainkan bagian dari komunitas yang lain.

Dalam pandangan komunitarianisme, pembentukan orang secara sosial (*social determination of person*) bertentangan dengan pandangan dari pendekatan berbasis keadilan. Pandangan yang sempit tentang apa yang menjadi tujuan hidup bersama ini mendorong pendekatan komunitarianisme untuk mengkritik pendekatan-pendekatan berbasis keadilan (Sadel, 1982). Memang etika hak akan membatasi bahwa tujuan dari kehidupan bersama, namun tidak lebih dari sekedar menjalankan administrasi keadilan – terutama fungsi adjudikasi konflik-konflik di ranah privat, namun tidak di ranah publik.

Pendekatan liberal – khususnya yang dikemukakan Rawls – jelas bersifat normatif. Para pemikir liberal mengandaikan suatu masyarakat yang teratur dan ideal. Sebagai upaya menciptakan ikatan sosial dan komitmen untuk mengelola komunitas, maka otonomi warganegara harus diimbangi dengan penyesuaian (*concord*) dan hidup yang berbagi (*shared life*) sebagaimana diajukan oleh pemikiran komunitarianisme. Kritik terhadap pendekatan liberal tersebut dapat dirujuk pada penjelasan para pemikir komunitarianisme terhadap kepentingan.

Menurut pandangan komunitarianisme, kepentingan dapat dipe-takan beberapa hal yaitu (1) bahwa kepentingan muncul karena adanya struktur dari produksi, (2) kepentingan pribadi seseorang individu dapat diketahui dari kelompok mana individu itu berada, (3) kepent-

ingan komunitas yang satu akan bertentangan dengan kepentingan komunitas yang lain, (4) kepentingan komunitas yang terbentuk dalam sistem produksi akan menjadi kepentingan politik, yaitu pertarungan memperebutkan kekuasaan negara.

Penerapan argumentasi tersebut di atas sangat relevan jika dikaitkan dengan rumusan Marx terhadap konsepsi kelas – jika didasari oleh asumsi berikut, yaitu (1) argumen bahwa kapitalisme dapat mempengaruhi kondisi material dari pekerja, dan (2) argumen bahwa kondisi material akan menghadirkan kesadaran kelas. Konsepsi Marx menyatakan bahwa pertarungan kelas pasti akan terjadi dengan sendirinya dalam sejarah (*historical tendency of class struggle*). Ini adalah konsep bahwa individu-individu dan kelas-kelas dalam masyarakat akan dengan sendirinya memahami, meyakini dan mengupayakan sebuah kepentingan yang lebih luas daripada kepentingan individu (kepentingan kelompok atau kepentingan politik).

Konsepsi yang berbeda mengenai *citizenship* akan diikuti oleh bangunan argumentasi yang berbeda pula. Pandangan terhadap *citizenship* sesungguhnya adalah sebagai hasrat: kepemilikan terhadap hak privat berhadapan dengan negara dan berhadapan dengan orang lain (*possession of private rights against the state and against other citizen*). Dalam argumentasi komunitarianisme, digunakan konsepsi yang dikemukakan oleh Karl Marx dan Max Weber. Pemikiran-pemikiran Marx yang dialektik-materialistis sangat dipengaruhi oleh Hegel, sedangkan Weber yang idealis-historis sangat dipengaruhi oleh pemikiran Kant. Namun demikian cara Marx maupun Weber dalam memahami komunitas sebagai suatu formasi sosial akan mengilustrasikan bagaimana perbedaan pandangan dari keduanya.

Marx (1973) memandang *city* (makna *city* diperluas bukan sebatas kota, namun berdimensi teritorial yang lebih luas sebagai komunitas) sebagai bagian dari struktur sosial sebagai hasil dari karakter dasar dari bangunan historis pada ekonomi, konflik sosial, dan khususnya perjuangan kelas berdasarkan produksi dan kepemilikan. *City* adalah seperangkat relasi kepemilikan (Hobsbawn, 1965 : 17). Konsep mode produksi dan relasi dialektik pada *city* akan dipengaruhi dan mempengaruhi karakter *citizenship* yang ada di dalamnya. Marx (dalam Easton dan Guddard, 1967 : 410 – 443) secara tegas menempatkan oposisi, lebih tepatnya kontradiksi antagonistik, yang mana kelas dominan di

suatu arena akan mengeruk keuntungan pada kelas lain. Secara ekonomis, *citizenship* dieskpresikan secara sederhana sebagai wujud para agrikulturalis yang hidup di city. Marx (1973 : 73-91) menggarisbawahi koeksistensi antara kepemilikan publik dan kepemilikan privat. Seseorang harus terlebih dahulu menjadi citizen supaya dia bisa memiliki sesuatu, dan pada saat yang sama, kepemilikan komunal mengarah manjadi kepemilikan privat (Fauer, 1959). *Citizenship* adalah suatu prakondisi untuk memiliki kepemilikan privat. Komunitaslah yang memediasi relasi individu terhadap kepemilikan, dan pada saat yang sama kepemilikan individu memediasi eksistensi komunitas tersebut.

Weber (dalam Roth & Wittich, 1978) merumuskan *citizenship* sebagai bentuk dari relasi legitimasi. Ia menulis bahwa city adalah *a fraternal association*. Berbeda dengan Marx yang merumuskan bahwa terbentuknya *citizenship* karena adanya mode produksi, Weber menyatakan bahwa terbentuknya konsepsi *citizenship* karena adanya legitimasi politis. Weber menguraikan bagaimana suatu proses historis mengarahkan perkembangan suatu komunitas kepada suatu corak *citizenship* tertentu, bukan corak yang lain. Tidak seperti Marx yang memandang *class* sebagai aktor utama, Weber justru fokus pada formasi status yang membentuk *citizenship*. *Citizenship* adalah suatu bentuk dari legitimasi yang diproduksi dari tipe ideal dari 'city'. Dengan demikian, tipe legitimasi sangat tergantung pada kriteria rezim, apakah oligarkhi ataukah demokratis (Weber dalam Gerth & Mills, 1958 : 78). Baik Marx maupun Weber, motivasi masyarakat membentuk suatu komunitas yang berbeda kemudian akan menciptakan karakter *citizenship* yang berbeda pula. Awal mula terbentuknya komunitas didasari pada kepentingan: dalam pandangan Marx (1970) didasarkan pada kesempatan untuk melakukan eksploitasi ekonomi (*opportunities for economic exploitation*); sedangkan dalam pandangan Weber (1949) sebagai kesempatan terhadap kekuasaan (*power opportunities*).

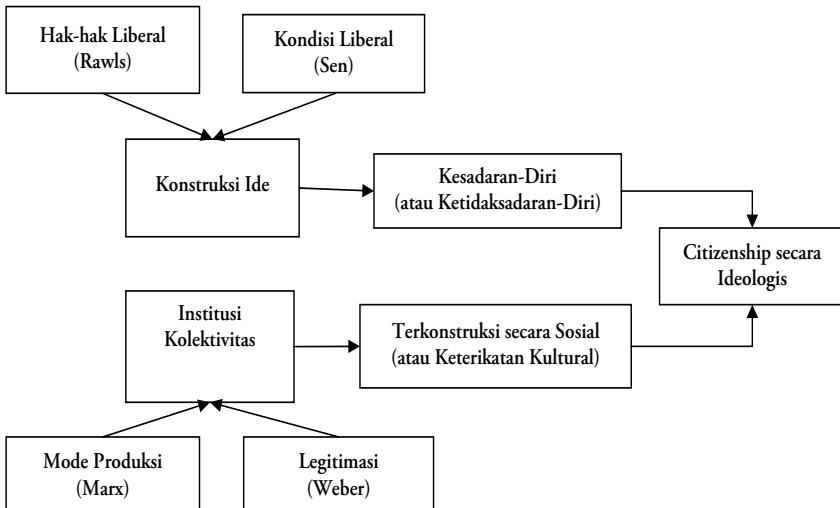
Hak-hak (dalam konsepsi Rawls) dan syarat-syarat (dalam konsepsi Sen) merupakan dasar konstruksi ide. Dalam pandangan Rawls, hak yang tak dapat dioperasionalkan atau tak dapat digunakan, sesungguhnya bukanlah hak. Lebih lanjut, Sen menyatakan bahwa masing-masing anggota masyarakat akan cenderung mempertahankan haknya, sehingga jika mereka tidak mampu mempertahankan haknya, itu artinya mereka otomatis tidak berkompeten menggunakan hak tersebut.

Dengan demikian, konstruksi ide tersebut sangat menentukan dan ditentukan oleh kesadaran-diri (ataupun ketidaksadaran diri). *Citizenship*, dalam kerangka pikir Rawls dan Sen, sangat ditentukan pada otonomi individu sebagai subjek yang sadar-terhadap-hak dan mampu mengoperasionalisasi hak tersebut.

Berbeda dengan konsepsi Rawls dan Sen, dalam pandangan Marx dan Weber, mode produksi dan legitimasi adalah landasan terbentuknya institusi kolektif. Mode produksi (dalam konsepsi Marx) akan menentukan siapa yang tergolong sebagai warganegara (*citizens*) dan siapa yang bukan (*denizens*). Lebih luas dari mode produksi, legitimasi (dalam konsepsi Weber) adalah penentu siapa yang termasuk dalam institusi kolektif tersebut dan siapa yang bukan. Dengan demikian, kolektivitas bukan ditentukan oleh individu, melainkan terkonstruksi secara sosial, atau dengan kata lain, dilandasi secara kultural.

Berdasarkan konstruksi-konstruksi ideologis yang mendasari aktualisasi *citizenship*, maka rangkaian konstruksi tersebut dapat dipetakan dalam ilustrasi berikut:

Skema 3.
Peta Ideologis



Merangkul dari kedua alur konsepsi tersebut di atas, maka karakter *citizenship* – sebagai manifestasi otonomi individu *cum* sebagai in-

stitusi kolektif – sangat ditentukan oleh nilai yang mendasari dan metode operasionalisasinya.

F. Telaah Umum Latar Empiris-Kontekstual

Keragaman identitas, baik yang sifatnya *given* maupun yang artifisial, berimplikasi pada keragaman aktualisasi identitas tersebut. Keragaman pilahan sosial dan sebaran geografis tersebut secara potensial dan aktual menciptakan masyarakat yang bernuansa komunal. Demi validitas telaah terhadap latar empiris kontekstual masyarakat Indonesia, lebih tepat jika merujuk pada simpulan hasil riset dari beberapa karya dari peneliti yang telah mendedikasikan studinya di Indonesia dan telah terpublikasi secara luas diranah ilmu pengetahuan sosial. Dalam kesempatan ini, studi antropologi, sosiologi dan sejarah memberikan banyak bukti mengenai corak komunalitas pada masyarakat Indonesia¹.

1 Terdapat banyak karya etnografis klasik yang menguraikan komunalitas masyarakat nusantara. Meski telah sebagian karya telah dipublikasikan lebih dari se-abad yang lalu, namun karya klasik tersebut tampak 'abadi' dalam diskursus ilmu sosial. Namun karya etnografis yang paling berpengaruh – baik menginspirasi maupun justru menuai begitu banyak kritik – yaitu karya dari Ter Har (1915), Snouck Hurgronje (1993), dan Van Vollenhoven (1981) yang menciptakan suatu rangka dan metode komparatif untuk menganalisa adat istiadat suku-suku bangsa yang tersebar di Nusantara. Metode ini juga dilakukan oleh L. Adam (1924) dan W.P. van Dam (1937) tentang pedesaan secara komparatif,

Melalui pembatasan pada area kewilayahan tertentu, komunalitas masyarakat Indonesia dideskripsikan pada karya-karya klasik lainnya, antara lain W.E. Korn (1924) tentang Bali, J.G. Vergouwen (1933) tentang masyarakat Batak Toba, J. Mallincrodt (1928) tentang adat di Kalimantan, F. D. Holleman (1929) tentang adat di Ambon, J.W. Royen (1927) tentang adat tanah di Palembang, W. Hoven (1927) tentang hukum kekerabatan di dataran tinggi Pasemah di Sumatera Selatan, Th.Niewenhuyzen (1932) tentang adat Lombok, J.P.B de Josselin de Jong tentang masyarakat Kapauku di daerah Danau Wissel Irian Barat, C. Noteboom (1940) tentang Sumba Timur, M.M. Nicolspeyer (1940) tentang masyarakat Alor, G.J. Held (1947) tentang masyarakat Waropen di Papua, P.E. de Josselin de Jong (1951) tentang masyarakat Minangkabau dan Negeri Sembilan, N.J.C. Geise (1952) tentang desa-desa Badui, J.E. ElMBERG (1955) tentang Ajamaru Papua Barat, R. Needham (1955) tentang orang Punan di Kalimantan, P.R. Goethals (1956) tentang masyarakat Sumbawa Barat, L. Pospisil (1957) tentang hukum adat Suku Anak Dalam, F.W Funke (1959) tentang orang Abung di Sumatera Selatan dan Lampung, Ada pula studi yang secara induktif mengkaitkan suatu tema tertentu dengan ekspresi komunalisme masyarakat yang dikaji, misalnya AMPA Scheltema (1924) mengenai sistem penangkapan ikan di nusantara, J.P. Duyvendak (1926) tentang perkumpulan rahasia di Seram Barat, S.R. Boomgards (1926) tentang kedudukan wanita dalam hukum adat Indonesia, H.J. Friedericy (1933) tentang susunan dasar dari pelapisan sosial dalam masyarakat orang Makassar dan Bugis, F.A.E. van Wouden (1935) tentang

Tentu sangat menggoda untuk mencermati masing-masing temuan dari studi etnografis dan historis dari karya-karya tersebut, namun oleh karena fokus riset kali adalah telaah kontekstual dalam upaya perumusan model *citizenship*, maka fungsi dari karya-karya itu adalah sebatas memberi justifikasi terhadap kesimpulan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang kohesifitas sosialnya diikat oleh identitas-identitas tertentu. Daftar panjang karya-karya tersebut di atas adalah bukti validitas asumsi dasar terkait karakter komunal pada masyarakat, sehingga tidak perlu merepetisi apa yang telah disimpulkan sebelumnya.

Komunalitas tentu berbasis pada ikatan keanggotaan (*membership bonded*). Ikatan tersebut bisa dalam wujud identitas, misalnya etnisitas, bahasa, agama, jenis kelamin, ideologi, dan sebagainya. Bisa juga didasari secara natural oleh batas-batas geografis, keragaman potensi sumberdaya alam, dan seterusnya. Ada pula keberagaman secara struktural misalnya taraf ekonomi, peran politik, ataupun berbagai manifestasi dari mobilitas sosial (vertikal dan horizontal). Konsekuensi dari komunalitas yang berbasis *membership* ini adalah identifikasi antara *self* dan *other*. Klaim-klaim terkait relasi kuasa selalu berada dalam kerangka oposisi biner antara *self* dan *other* tersebut. Idealita dari suatu sistem

stratifikasi dan diferensiasi sosial dalam masyarakat suku di Nusa Tenggara, R.E. Downs, A.C. Kruyt, dan N. Adriani (1956) tentang relasi agama dan adat Toraja, H. Scharer (1946) tentang agama orang Ngadju, B.J.O Schrieke (1929) tentang pengaruh Barat terhadap peradaban Melayu, L.W. Palmer (1960) tentang pelapisan social di pedesaan Jawa, J.H Boeke (1953) tentang karakter masyarakat yang mendorong terciptanya dualisme ekonomi, juga para pengkritik dualisme tersebut, (misalnya karya dari J. Van Gelderen (1926), E.P. Wellenstein (1930), Aboetari (1932), dan Firth (1966)), Clifford Geertz (1999) tentang entitas politik santri, abangan dan priyayi di Jawa, dan Ann L. Stoler (2005) dalam penelitiannya tentang relasi antara identitas buruh dan pergolakan masyarakat perkebunan di Sumatera.

Karya-karya dari cendekiawan Indonesia sendiri yang turut merinci sekaligus memperkuat asumsi komunalitas masyarakat Indonesia antara lain: Koentjaraningrat (1964, 1983) yang mencatat sebaran keragaman suku, bahasa, dan adat istiadat, Supomo (1940) tentang Jawa Barat, Hazairin (1936) tentang hukum adat di Rejang, Subroto (1925) tentang hukum adat gadai tanah di Indonesia, Soekanto (1933) tentang hak milik atas tanaman di kebun, Hari Purwanto (2000) tentang keterkaitan antara kapitalisme dan ekologi, Koes Sardjono (1947) tentang mitologi pedesaan di Jawa, Widjojo Nitisastro (1956, 1959) tentang perekonomian pedesaan, Kampto Utomo (1957) dan Bachtiar Rifai (1958) tentang pedesaan transmigrasi di Lampung, Soedjito Sastridohardjo (1959) tentang hukum adat, Selo Sumardjan (1962) dan Ina Slamet (1963) tentang pembangunan masyarakat desa, serta Masri Singarimbun (1965) tentang masyarakat desa Batak Karo.

demokrasi adalah maksimalisasi keikut-sertaan (partisipasi). Persoalannya, pada masyarakat yang berkarakter komunal, klaim terhadap siapa *self* dan siapa *other*, menentukan siapa yang berhak berpartisipasi dan siapa yang tidak berhak.

Betapapun cairnya suatu identitas-komunal, batas-batas identitas akan terus direproduksi. Tidak sulit untuk memetakan batas-batas identitas tersebut. Sebagai contoh nyata, ajukanlah pertanyaan *trivial* kepada seorang *citizen* Indonesia, maka dengan cepat ia bisa menjawab identitas-identitas yang melekat kepada dirinya, hanya dalam satu kalimat.

Idealnya, status *citizen* adalah lintas identitas, namun kemudian status ini menjadi ambivalen. Negara harus berhadapan dengan sekian banyak identitas dengan klaimnya masing-masing. Kohesi sosial mendorong beberapa identitas mengalami fusi (peleburan), namun ada pula yang justru berfisi menjadi identitas yang makin mikroskopik dengan 'dinding batas' yang makin tebal. Ketika komitmen-kohesif telah menciptakan identitas baru, pada saat yang sama, terjadi fragmentasi dan eksklusif terhadap identitas lain.

G. Mempertemukan Deduksi Konseptual dan Induksi Kontekstual

Agar analisis deduktif dan analisis induktif dapat dilakukan secara jelas, perlu adanya spesifikasi arena dan cakupan kajian. Keduanya dibahas berikut ini.

G.1. Arena Model

Setiap pengujian suatu konsep membutuhkan arena. Riset ini menempatkan politik energi yang dipikirkan oleh *policy-maker* sebagai arena yang signifikan dalam menampilkan konfigurasi *citizenship* dalam relasi negara-warganegara. Pemilihan politik energi sebagai arena didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut: pertama, ketergantungan masyarakat terhadap energi secara kompleks teragregasi oleh setiap arah kebijakan energi dengan segenap dampak sistemiknya. Kedua, negara sebagai aktor determinan dalam kebijakan energi menciptakan relasi negara-warganegara sebagai relasi yang subordinatif.

Skema 4. Arena Modeling



Mengingat bahwa politik energi sangat luas dan kompleks, maka riset ini memfokuskan pada dampak dari kebijakan subsidi energi. Produk kebijakan tersebut dipilih dengan alasan bahwa (1) kebijakan tersebut diinisiasi sepenuhnya secara *top-down* sehingga konfigurasi relasi negara-warganegara yang bercorak subordinatif menjadi tampak sangat jelas, (2) kebijakan subsidi sejatinya adalah bagian integral dari paket program *structural adjustment* yang punya dampak sistemik, bukan saja pada bidang ekonomi, namun juga politik, (3) dampak dari kebijakan tersebut mendegradasi posisi dari *citizen* (dengan segenap atribusi) menjadi *denizen* (dengan resiko eksklusi). Agenda *structural adjustment program* (SAP) dan agenda pengetatan APBN berkontribusi besar dalam polemik subsidi energi.

G. 2. Cakupan Kajian

Citizenship dalam nalar perumus kebijakan subsidi energi akan dielaborasi berdasarkan *agenda setting* yang melandasi nalar tersebut; sedangkan dilemma sosial, ekonomi dan kultural merupakan latarbelakang diskresi yang dipilih para perumus kebijakan dalam merespon konteks masyarakat yang majemuk.

Cakupan kajian dibatasi pada rute modeling secara kontekstual, yaitu (1) pengaruh *agenda setting* tertentu dalam konstruksi kebijakan publik, kemudian dilanjutkan (2) pertimbangan-pertimbangan terhadap konteks sehingga mendorong diskresi-diskresi. Konsisten dengan kerangka modeling dan instrumen teoritik yang diuraikan pada subbab sebelumnya, maka pada rute konstruksi ini, ide-ide liberal ditelusuri dari *agenda-setting* (termasuk agenda di balik agenda) yang mendasari suatu perumusan kebijakan.

Praksis perumusan kebijakan tak lepas dari konteks arena dimana kebijakan tersebut dirumuskan. Konteks masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang komunitarianisme. Konfigurasi konteks tersebut ‘menuntut’ diskresi-diskresi agar kebijakan tersebut kontekstual. Berdasarkan penelaahan secara umum corak kontekstual sebagaimana diuraikan pada beberapa sub-bab di atas, variabel yang dapat digunakan untuk mempertemukan deduksi konseptual dan induksi tekstual antara lain: (a) hak, (b) status, (c) partisipasi, (d) kohesifitas, dan (d) eksklusifitas.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode analisis wacana (*discourse analysis*) dengan pendekatan *comparative case study*. Ada banyak versi analisis wacana (Van Dijk 1997). Salah satu klasifikasi utama adalah antara pendekatan yang meliputi analisis detail dari teks (normatif), dan pendekatan yang empiris (konteks). Analisis wacana dalam ilmu sosial sangat dipengaruhi oleh karya Foucault, khususnya pada buku *Archeology of Knowledge* (Foucault, 1969, 2002). Dalam karyanya tersebut, Foucault mencermati *statement* atau *enonce* – termasuk diantaranya *event* – untuk mengeksplorasi eksistensi fungsi untuk pemaknaan yang diskursif (*existence function for discursive meaning*). Berbeda dengan pandangan strukturalist tentang pemaknaan *an sich*, Foucault menekankan pada “apa” yang ada di balik suatu ekspresi yang membuat ekspresi tersebut menjadi sangat bermakna secara diskursif (*not the expression itself, but the rules which make an expression discursively meaningful*).

Analisis teks atau *statement* atau *enonce* atau *event* adalah bagian penting dari analisis wacana. Dalam tesis ini, teks yang dimaksud adalah *citizenship* secara tekstual yang termanifestasi dari polemik kebijakan publik. Analisis wacana *citizenship* dapat diabstraksi dari praktek-praktek perumusan kebijakan publik tersebut. Salah satu efek kausalitas dari teks *citizenship* yang menjadi perhatian utama analisis wacana kritis (sebagaimana secara metodologis diuraikan oleh Eagleton, 1991; Larrain, 1979; Thompson, 1984; Van Dijk, 1998) adalah relasi kuasa, dan dalam tesis ini adalah realis kuasa yang bekerja di antara *citizenship* sebagai teks ideologis dengan praktek ber-*citizenship* dalam konteks.

Pendekatan yang saya gunakan didasari tradisi ilmu sosial kritis.

Ilmu sosial yang dimotivasi oleh tujuan menyediakan dasar ilmiah untuk secara kritis mempertanyakan kehidupan sosial dalam hal moral dan politik, misalnya dalam hal keadilan sosial dan kekuasaan (Chouliaraki dan Fairclough, 1999; Morrow 1994). Sistem nilai dan asumsi yang terkait, dapat dianggap sebagai milik wacana tertentu – dalam studi ini ditelusuri dari berbagai agenda-setting. Sistem nilai dan asumsi-asumsi tersebut itu berangkat dari berbagai paradigma. Dalam studi ini difokuskan pada paradigma liberal dan/atau paradigma komunitarianisme. Setiap paradigma memiliki kemampuan “beradaptasi”. Kemampuan beradaptasi ini – dalam ranah kebijakan publik – dikenal dengan diskresi. Dari konstruksi dan diskresi itulah kemudian dapat diabstraksi suatu model.

Discourse yang dianalisis adalah konsep *citizenship* sebagai objek penelitian yang dikontekstualisasi pada studi kasus politik energi. Perbandingan yang dimaksud adalah membandingkan pembahasan terhadap objek berdasarkan cara pandang liberal dan cara pandang komunitarianisme. Metode ini dipilih karena perumusan model *citizenship* bukan hanya sebatas penjelasan prosedural dan tafsir, namun juga mengelaborasi konstruksi nilai yang dianut, mendekonstruksi dengan memaparkan berbagai inkonsistensi metode, dan merekonstruksi metode *citizenship* yang khas Indonesia.

H.1. Objek dan Arena

Citizenship merupakan konsep yang dependent. Arti dependent di sini yaitu – sebagai teks dan sebagai kumpulan makna – *citizenship* baru bisa beroperasi jika ditempatkan di suatu arena dan direkatkan pada konteks yang konkret. Kontekstualisasi *citizenship* dapat dilakukan dengan mengaktivasi objek tersebut pada arena yang nyata, dalam riset ini yaitu politik energi.

H.2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam menemukan model *citizenship* diperoleh dari: (a) *Academic papers*, untuk memperoleh berbagai perspektif dan konsepsi yang relevan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, (b) *Policy papers* dan *legal products*, untuk memperoleh proyeksi mengenai *agenda setting* dibalik kebijakan dan orientasi legal formal pada

sektor energi. (c) *Professional's opinions*, untuk mengelaborasi makna objek penelitian berdasarkan sudut pandang para praktisi maupun pengamat yang terlibat pada arena studi. (d) *Content of mass media*, untuk menjangkau paradigma yang berkembang di masyarakat terkait objek dan arena yang relevan.

H.3. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu untuk menemukan model *citizenship* di Indonesia, maka digunakan 4 (empat) teknik pengumpulan data yang digunakan dalam mengakumulasi data, yaitu studi pustaka, studi media dan observasi.

H.3.1. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan pada data yang bersumber dari *academic papers, policy papers, dan legal products*. Dengan memperhatikan kemutakhiran data, maka pengumpulan data difokuskan pada data terbaru sebagai prioritas. Pengumpulan *academic papers*, dilakukan pada sumber literatur dari buku dan jurnal dengan objek studi yang relevan. Sebagian besar *academic papers* diperoleh melalui *electronic journal* dari lembaga-lembaga penelitian universitas/institut maupun non-perguruan tinggi, baik website yang berbayar maupun yang tak berbayar. *Academic papers* juga terdiri atas *working papers* yang dirilis oleh World Bank, International Monetary Fund, Asian Development Bank, maupun *working papers* yang dirilis oleh lembaga riset yang terafiliasi. Sebagian lagi, *academic papers* diperoleh melalui *proceeding seminars* dengan tema terkait.

Policy papers dan *legal product* diperoleh dari instansi pemerintah guna memastikan bahwa data tersebut memang secara resmi digunakan dan diterbitkan oleh pemerintah. *Policy papers* dan *legal product* diperoleh dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, Perusahaan Minyak Negara (Pertamina), Badan Pelaksana Minyak dan Gas (BP Migas), dan juga Mahkamah Konstitusi – baik melalui korespondensi langsung ke departemen riset dan pengembangan, maupun melalui korespondensi via email.

H.3.2. Observasi dan Studi Media Massa

Observasi dilakukan secara langsung maupun tak langsung. Observasi langsung dilakukan dengan mengamati secara langsung gejala *citizenship* dalam pola kebijakan yang ditempuh sekaligus pilihan dan pertimbangan yang diambil. Sedangkan observasi tak langsung dilakukan dengan mengamati berbagai pemberitaan di media massa terkait kejadian-kejadian di arena studi. Studi media massa difokuskan pada media massa nasional guna menelusuri *agenda setting* secara nasional terkait objek dan arena riset, namun demikian tetap memperhatikan beberapa media lokal guna menangkap isu –isu khusus yang secara spesifik terjadi di beberapa daerah.

H.3.3. Observasi

Observasi dan wawancara dilakukan untuk menelaah lebih lanjut berbagai opini terkait dengan objek dan arena riset yang dikemukakan oleh lembaga maupun perseorangan. *Professional's opinions* diperoleh dari publikasi yang diterbitkan oleh instansi-instansi non-pemerintah, baik sebagai *affirmative* maupun *counter-balance* dari *policy-papers* dan *legal product* yang diterbitkan pemerintah. *Professional opinions* ini diperoleh dari lembaga non-pemerintah yang memiliki reputasi nasional, misalnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, institusi yang berkepentingan dengan perjuangan HAM, lembaga-lembaga riset yang terafiliasi dengan perguruan tinggi, lembaga ombudsman swasta, dan berbagai lembaga survey. Untuk memperoleh data dari lembaga/intansi, dengan menggunakan wawancara langsung dengan *person-in-charge* maupun korespondensi via surat ataupun email. *Opinion profesional* juga diperoleh berdasarkan pendapat pribadi dari para politisi maupun para teoritis di bidang yang relevan dengan objek riset maupun praktisi di arena politik energi. Untuk memperoleh data dari narasumber, dengan menggunakan wawancara langsung maupun tak langsung melalui korespondensi via surat, email, maupun ulasan narasumber pada berbagai forum ilmiah maupun publikasi tertulis di media massa.

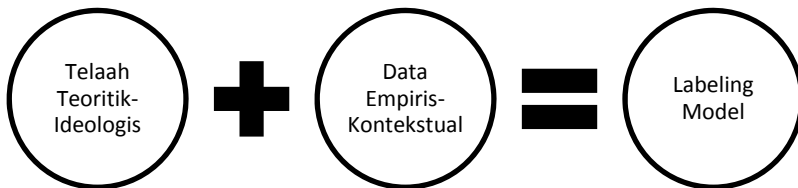
H.4. Teknik Modeling

Konsisten dengan sub-bab Kerangka Modeling sebelumnya, maka teknik modeling melalui 2 (dua) tahapan, yaitu sebagai berikut:

- a) *Theoretical Modeling*. Analisis terhadap muatan (isi) secara teoritis dilakukan pada berbagai data, berupa *academic papers, policy papers, legal products*, data dari muatan media, data dari observasi, dan data dari wawancara. Masing-masing data diidentifikasi dan diklasifikasi: (a) mana saja yang merupakan inti dari *agenda setting* dan derivatifnya, (b) mana yang merupakan afirmasi dari *agenda setting* tersebut, (c) dan mana yang merupakan *counter-balance* dari *agenda setting* tersebut.
- b) *Contextual Modeling*. Setelah melalui alur *theoretical analysis*, tahapan modeling secara teoritis dilanjutkan dengan tahapan modeling secara kontekstual, yaitu (a) mengeksplorasi *agenda setting* sebagai jejak konstruksi *citizenship*, (b) mengkaitkan konstruksi tersebut kepada konteks – diantaranya perdebatan-perdebatan, perang opini, rapat-rapat, dan sebagainya – sehingga ditempuhlah diskresi-diskresi, dan (c) mengelaborasi model *citizenship* yang khas dengan konteks Indonesia.
- c) *Labeling Model*. Dengan memadukan jejak konstruksi, kekhasan paradigma yang oposisional, kontestasi di antara *regime of knowledge* yang diperkerjakan, manifestasi model, dan operasionalisasi model, maka model tersebut diidentifikasi (*labeling*) sebagai model varian yang berbeda dari model-model yang telah ada sebelumnya.

Secara prosedural-administratif, teknik modeling dapat diilustrasikan dalam skema berikut ini:

Skema 5.
Prosedur Teknis



BAB 2

MENELUSURI JEJAK MODEL CITIZENSHIP

A. Dari Konsep Menuju Model

Terdapat narasi besar berjudul neoliberalisme. Narasi tersebut bukan sekedar *folklore* di Indonesia melainkan suatu *agenda setting*. Meskipun suatu rezim politik bahkan telah ditumbangkan, namun tatanan politik-ekonomi tetap bertahan dan hanya memodifikasi teknokrasi berorientasi pembangunanisme menjadi teknokrasi *structural adjustment*. Eksistensi rezim demokrasi liberal turut berkontribusi pada paradigma kewargaan dalam suatu relasi kuasa.

Relasi kuasa dalam suatu konteks tertentu akan mengartikulasi suatu konsep secara khas, termasuk diantaranya dalam praksis *citizenship*. Meski berada dalam genus demokrasi yang sama, namun jika ‘hidup dan dihidupi’ oleh spesies rezim yang berbeda, maka paradigma *citizenship* tersebut akan mewujud dalam logika yang unik. Konstruksi ide ataupun struktur nilai merupakan manifestasi dari kohesi antara ranah ekonomi dan aras politik.

Disparitas bisa saja terjadi di antara konsep dan konteks. Semua konsepsi pasti diterjemahkan melalui logika tertentu – tentu saja karena berada dalam *regime of knowledge* tertentu – sehingga terciptalah berbagai varian kontekstual. Varian yang kontekstual inilah yang disebut model. Model ini bisa diabstraksi dari berbagai respon terhadap konsep yang sudah ada – bisa berupa afirmasi, bisa berupa negasi, bisa berupa modifikasi, bisa berupa kombinasi, bisa juga merupakan varian baru.

Model *citizenship* di Indonesia – secara deduktif, namun bukan *a priori* – dapat dikategorikan bersumber dari nalar liberal. Namun sebagaimana disinggung pada bab sebelumnya, praksis liberal tersebut menjadi problematik manakala bentang sosio-kultural adalah komu-

nitarianisme. Asumsi-asumsi liberal berhadapan dengan konteks komunitarian. Konsekuensinya, individualitas berhadapan dengan kolektivitas, otonomi berhadapan dengan kohesi, homogenitas berhadapan dengan heterogenitas, dan seterusnya. Argumentasi liberal dan komunitarianisme bergerak saling oposisional. Apa yang menjadi *das solen* (idealitas) dalam perspektif liberal bertolak belakang dengan *das sein* (realitas) masyarakat yang komunitarian. Dengan demikian, ketika berangkat dari asumsi-asumsi yang berkontestasi, maka paradigma yang dipergunakan pun saling menegasi, atau saling menolak (*denizing*). *Citizenship* dalam perspektif liberal bertitik tolak pada otonomi individu dengan mengandaikan bahwa setiap individu memiliki otoritas terhadap dirinya sendiri, memiliki otonomi bertindak atas nama dan untuk dirinya sendiri, sehingga status kewargaan (*citizen*) ditentukan dan dipergunakan oleh individu yang bersangkutan. Sebaliknya, *citizenship* dalam perspektif komunitarianisme bertumpu pada kolektivitas, status ditentukan oleh keanggotaan (*membership*), sehingga partisipasi didasarkan pada identitas.

Lensa *regime of knowledge* yang berkontestasi akan membaca, memaknai dan bekerja dengan nalar yang oposisional. Praksis liberal akan saling bernegasi dengan praksis komunitarianisme. Sekalipun menggunakan indikator dan variabel yang sama, namun jika menggunakan *regime of knowledge* yang berbeda namun kesimpulan yang dihasilkan akan saling bertentangan. Asumsi liberal menolak asumsi komunitarianisme. Begitu pula sebaliknya, asumsi komunitarianisme yang menolak asumsi liberal.

Kontestasi antara liberal dan komunitarianisme dapat dipastikan akan menghasilkan polemik, yaitu penolakan-penolakan (*denizings*). Konstruksi *citizenship* yang dideduksi secara liberal *plus* diinduksi oleh komunitarianisme akan melahirkan model *citizenship* yang bermuatan penyangkalan (*denying*) di antara instrumen deduksi yang menyangkal komponen induksi, juga sebaliknya. Dengan demikian, model *citizenship* di Indonesia adalah **model *denizenship***, yaitu *citizenship* yang berada dalam suatu situasi diskursif dimana terdapat dua *regime of knowledge* yang saling berkontestasi.

Model *denizenship* ini dibangun dari suatu konstruksi. Konstruksi model ini dapat diruntut melalui jejak-jejak pada arena politik, antara lain yang termanifestasi dari suatu rangkaian kebijakan publik tert-

entu. Konsisten dengan yang ditetapkan pada bab sebelumnya, maka kebijakan publik yang dijadikan arena modeling ini adalah politik subsidi energi. Jejak-jejak tersebut – baik eksplisit maupun implisit – akan menuntun perjalanan dalam rangka membuktikan asumsi bahwa: liberalisme adalah orientasi kebijakan di republik ini padahal pijakan penerapan kebijakan tersebut adalah konteks yang komunitarianisme. Jejak-jejak eksplisit dari manifestasi *citizenship* dapat diraba dari *agenda setting* yang secara determinatif menentukan orientasi kebijakan publik, sedangkan jejak implisit dapat diterawang dari kecenderungan-kecenderungan yang hadir sebagai konsekuensi dari kebijakan publik tersebut. Dilemma-dilemma yang dihadapi dan polemik-polemik yang tercipta adalah jejak-jejak konstruksi model *denizenship* tersebut.

Eksplorasi konstruksi model *denizenship* dimulai dari diidentifikasi *agenda setting structural adjustment programs* (SAP) yang mendorong berbagai kecenderungan-kecenderungan yang secara khas menunjukkan alur nalar para perumus kebijakan (*policy maker*) ketika mereka memaknai relasi kuasa dalam *citizenship*. Sub-bab selanjutnya akan membahas mengenai (a) bekerjanya *structural adjustment programs* sebagai *agenda setting*, dan (b) konsekuensi dari *agenda setting* tersebut yang secara garis besar ditarik suatu rentetan kecenderungan-kecenderungan.

B. Menelusuri Jejak-Jejak Model Citizenship melalui Agenda setting

Perdebatan mengenai *citizenship* di Indonesia bermula pada persoalan: apa yang menjadi *agenda setting* di balik politik energi. *Agenda setting* tentu tak terlepas dari persoalan berikutnya: siapa aktor (*agenda setter*) yang ‘menterjemahkan’ konsep *citizenship*. Secara khusus studi ini diletakkan pada arena politik energi, lebih spesifik lagi pada subsidi energi. Dalam arena subsidi energi, aktor yang dominan dalam ‘konkretisasi’ konsep *citizenship* adalah para perumus kebijakan (*policy-maker*). Asumsi tersebut didasari bahwa subsidi adalah sebuah kebijakan yang *top-down*. Sebagaimana umumnya kebijakan yang berkarakter *top-down*, karakter *state-centered* menjadi tak terelakkan. Asumsi ini bukan tanpa alasan. Argumentasi yang mendasarinya yakni bahwa negara merupakan penyedia tunggal sektor energi sekaligus sebagai pen-subsidi tunggal di sektor ini.

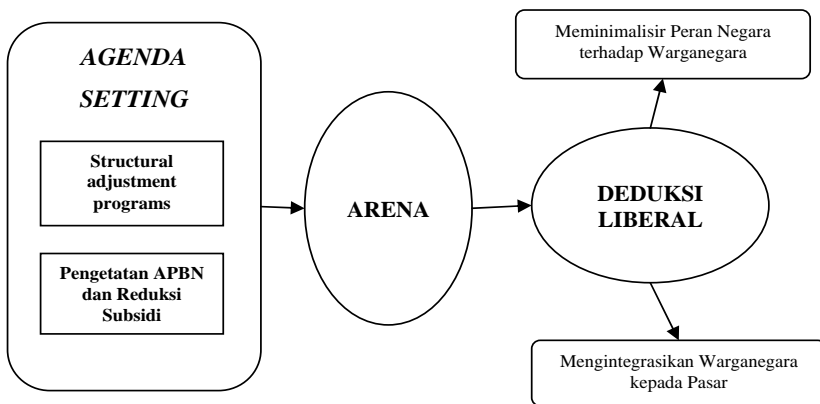
Konsisten dengan bab sebelumnya yang secara kategoris menteor-isasi *citizenship*, maka bab ini akan membahas mengenai jejak model

citizenship di Indonesia, khususnya pada arena subsidi energi. Bagian pertama dari sub-bab ini akan membahas mengenai jejak konstruksi *citizenship* di Indonesia dengan mengidentifikasi konstruksi *citizenship* Indonesia. Bagian pertama bab ini akan memetakan *agenda setting* yang menjadi fondasi bangunan model *citizenship* secara normatif maupun praksis.

Demi memfokuskan upaya konstruksi tersebut, maka model *citizenship* yang dibahas hanya terbatas ruang dan waktu yang spesifik yaitu pada *agenda setting* Structural Adjustment Program (SAP) yang berkonsekuensi pada pengetatan APBN. Pengetatan – secara spesifik, reduksi subsidi – secara bertahap diinisiasi sejak pemerintah Indonesia mengikatkan diri dengan IMF dan Worl Bank melalui paket Structural Adjustment Program sejak 2001, dan lahirlah beberapa regulasi yang mengubah orientasi sektor energi pada tahun 2002 – antara lain UU Minyak dan Gas Bumi, serta UU Ketenagalistrikan – juga mulai ditetapkannya besaran subsidi energi sebagai mata anggaran khusus sejak APBN 2005.

Untuk memperjelas keterkaitan antara *agenda setting* yang satu dengan yang lain, serta implikasi dari *agenda setting* tersebut, dapat diilustrasikan melalui skema berikut ini :

Skema 6.
Rute Deduksi



Pengaruh-pengaruh eksternal disepertikan fokus tentu saja terjadi sehingga distorsi menjadi tak terelakkan. Namun demikian, eksternalitas tersebut akan tetap berada dalam koridor elaborasi terhadap model *citizenship* di Indonesia. Setelah mengurai *agenda setting* yang menjadi dasar konstruksi *citizenship* di Indonesia, maka dari abstraksi tersebut diteorisi sebagai upaya menemukan corak khas dari konstruksi model *citizenship*. Kerja penelusuran tersebut diuraikan pada 2 sub-bab selanjutnya.

Membaca bagaimana bekerjanya *citizenship* dalam relasi kuasa di antara negara dan warganegara dapat dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai polemik dan dilemma di seputar subsidi dari negara kepada warganegaranya. Berangkat dengan argumentasi yang kuat terkait eksistensi negara dan warganegara, maka tulisan mengenai *citizenship* ini akan berusaha mengelaborasi pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan di awal dengan pendekatan struktural terkait relasi kuasa yang bergerak di antara kedua entitas tersebut.

B.1. Jejak Pertama : Structural Adjustment Program

Kebijakan *structural adjustment* telah menciptakan konsekuensi jangka panjang yang sangat buruk di berbagai negara. Ia telah menjadi salah satu mekanisme yang menstrukturisasi ketidaksetaraan dan kemiskinan menjadi hukum dan lembaga dalam skala global. Terkait *structural reform* di bidang subsidi energi di Indonesia, maka secara historis dapat dirunut dari rangkaian Letter of Intent antara pemerintah Indonesia dan International Monetary Fund sepanjang 1997 sampai 2003. Seluruh data terkait korespondensi, khususnya Letter of Intent, Memorandum of Understanding, dan sebagainya, antara Pemerintah Indonesia dan International Monetary Fund diperoleh dari database resmi IMF (www.imf.org) dan telah dicocokkan dalam *database* Kementerian Keuangan RI (www.kemenkeu.go.id). Permulaan paket Letter of Intent tersebut dimulai dari sebuah surat yang ditujukan kepada Mr. Michel Camdessus (Managing Director, International Monetary Fund) tertanggal 31 Oktober 1997, ditandatangani oleh Mar'ie Muhammad (Menteri Keuangan RI) dan Sudradjad Djiwandono (Gubernur Bank Indonesia). Dalam surat yang dikirimkan ke kantor pusat IMF di Washington tersebut, pemerintah Indonesia mengajukan permohonan dana sebesar SDR 7.3 billion untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun.

Dasar pengajuan permohonan tersebut, sebagaimana dicantumkan dalam surat itu, yaitu Memorandum on Economic and Financial Policies (MEFP) dan kondisi krisis moneter yang melanda Indonesia. Pada surat ini pula pemerintah Indonesia menguraikan sasaran penggunaan sekaligus kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dalam merealisasikan pemulihan ekonomi. Indonesia menjanjikan beberapa upaya-upaya strategis, dan salah satunya yaitu “*structural reform*”. Bagian *structural reform* tersebut dirinci pada poin 38 sampai poin 45, dan dibuka dengan pernyataan sebagai berikut:

The government aims to promote greater transparency in policy making and competition to support an ongoing restructuring of the economy that is necessary to promote growth. To this end, the government intends to speed up its structural reform program through further trade and investment reform, and deregulation and privatization. At the same time, the government will continue to implement measures to alleviate poverty.

Structural reform yang dimaksud meliputi (a) perdagangan internasional dan investasi, (b) deregulasi dan privatisasi, (c) lingkungan, dan (d) jaring pengaman sosial. Surat ini juga dilampiri beberapa proyeksi kebijakan dan anggaran. Khusus pada Lampiran E (Annex E) dicantumkan bahwa ukuran kriteria pencapaian struktural (*measure of structural performance criteria*) yaitu diantaranya: peningkatan harga produk minyak menuju eliminasi subsidi (*increase in prices of petroleum products to eliminate subsidies*) dan peningkatan harga listrik sampai 30 persen (*increase in electricity prices by 30 percent*) – yang mana peningkatan harga listrik ini terkait dengan peningkatan harga minyak.

Dalam rentang 3 (tiga) bulan kemudian setelah pengajuan permohonan dana tahap pertama ke IMF, pemerintah Indonesia mengirim surat lagi kepada IMF yang pada intinya menyampaikan proyeksi kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dalam pemulihan ekonomi. Terkait dengan subsidi energi, surat tersebut mencantumkan:

To reduce economic distortions, and strengthen the fiscal position, the government intends to adjust administered prices with the aim of gradually eliminating subsidies on fuel and electricity. As the price increases necessary to eliminate these subsidies are very large owing to the depreciation, it is not feasible to bring domestic prices to the level of international prices abruptly. The government will therefore aim to eliminate these subsidies gradually over the course of the program, starting with the sizable initial adjustment in April 1,

1998 in fuel and electricity prices, except for prices of kerosene and diesel fuel, where increases will be kept to a minimum so as to protect the poor.

Dari pernyataan di atas, tampak bahwa pengurangan subsidi bahan bakar bertujuan mereduksi distorsi ekonomi dan memperkuat posisi fiskal. Penyesuaian tersebut dilakukan secara bertahap, yang mana minyak tanah (*kerosene*) dan solar (*diesel fuel*) tetap dipertahankan harganya, namun produk minyak lainnya dan harga listrik dinaikkan.

Suatu surat yang ditujukan kepada IMF tertanggal 10 April 1998, berjudul Indonesia Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies, melaporkan bahwa pemerintah Indonesia telah menempuh beberapa kebijakan untuk mencapai tujuan program anggaran yang telah disepakati dengan IMF sebelumnya, yaitu:

- (i) *subsidies remain limited to a few items that have a large weight in the consumption baskets of low income groups, and the subsidies are being contained by large price increases for several food items, petroleum products and electricity. In the present environment, there is little or no scope to raise revenues by increasing taxes. Subsidies will be substantially scaled down by October 1;*
- (ii) *low priority development expenditures have been reduced; and*
- (iii) *profit transfers from state enterprises, including from Pertamina, will be increased as a result of efforts to scale back state enterprise investment and accelerate management reforms.*

Alasan pemerintah Indonesia mengurangi subsidi tersebut diantaranya untuk pengetatan anggaran yang difokuskan pada restrukturisasi perbankan, perlindungan terhadap menurunnya nilai tukar mata uang, turunnya harga minyak dunia dan (secara keseluruhan) sebagai respon terhadap persoalan krisis ekonomi.

Pemerintah Indonesia mengestimasi besarnya subsidi yang harus ditanggung pada tahun anggaran 1998/1999 adalah 7,5 % dari total Gross Domestic Product (GDP). Besarnya presentase subsidi tersebut dianggap akan memberatkan pembiayaan Negara. Oleh karena itu, maka pemerintah Indonesia akan menaikkan pajak sekaligus mereduksi subsidi (*raise revenue and reduce subsidies*).

Dalam surat tertanggal 29 Juli 1998 yang ditandatangani oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri, ketika itu dijabat oleh Ginanjar Kartasasmita, yang ditujukan kepada Mischel

Camdessus, Managing Director IMF; pemerintah Indonesia merevisi – atau lebih tepatnya memperluas – kebijakan pemotongan subsidi. Kali ini bukan hanya subsidi terhadap bahan bakar yang dipotong, namun juga dilakukan pemotongan subsidi pada beberapa produk pangan. Kebijakan pemotongan subsidi pangan tersebut didasari alasan yang sama dengan alasan pemotongan subsidi energi, yaitu penguatan fiskal, restrukturisasi perbankan dan penguatan nilai tukar mata uang, dan beberapa alasan normatif lainnya.

Selama rentang periode September 1998 sampai November 1998, Menko Ekuin atas nama pemerintah Indonesia mengirim laporan kepada IMF – yaitu surat tertanggal 11 September 1998, 19 Oktober 1998, dan 13 November 1998 – mengenai perkembangan upaya pemulihan perekonomian Indonesia. Upaya tersebut, menurut peristilahan yang digunakan berulang kali dalam korespondensi Indonesia-IMF, disebut *structural reform*. Dalam laporan-laporan tersebut, secara umum pemerintah Indonesia menguraikan perkembangan dan pencapaian yang bisa diraih dari pemotongan subsidi terhadap *structural reform*. Eliminasi subsidi, menurut pemerintah Indonesia, sangat berguna bagi *structural reform* pada ekonomi makro.

Namun demikian, dari laporan-laporan tersebut sama sekali tidak membahas mengenai apapun yang terkait dengan pemotongan subsidi bahan bakar. Padahal dalam korespondensi sebelumnya, pemotongan subsidi bahan bakar tersebut dipandang sebagai strategi utama pemulihan ekonomi makro. Laporan-laporan itu juga tidak menggambarkan kondisi perekonomian akibat kenaikan harga bahan bakar.

Sepanjang tahun 1999, setidaknya terdapat 3 (tiga) kali pelaporan secara resmi dari pemerintah Indonesia (diwakili oleh Menko Ekuin) kepada IMF (ditujukan kepada Managing Director) terkait *structural reform* melalui beberapa surat tertanggal 16 Maret 1999, 14 Mei 1999, dan 22 Juli 1999. Pemerintah Indonesia memperluas cakupan pemotongan subsidi – bukan hanya pada produk bahan bakar dan pangan – namun juga memotong subsidi pupuk dan terus memotong subsidi listrik. Sama seperti laporan-laporan sebelumnya, tak ada pelaporan terkait dampak kenaikan harga bahan bakar, juga tak ada gambaran konkret terkait relevansi pemotongan-pemotongan subsidi tersebut bagi pemulihan ekonomi secara konkret.

Pada tahun 2000, pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Menteri Keuangan (Bambang Sudibyo), MenKo Ekuin (Kwik Kian Gie) dan Gubernur Bank Indonesia (Syahril Sabirin) mengirimkan surat yang berjudul “**Memorandum of Economic and Financial Policies Medium-Term Strategy and Policies for 1999/2000 and 2000**” kepada IMF. Dalam memorandum tersebut, pemerintah Indonesia memproyeksikan *structural reform* yang bertumpu pada kebijakan fiskal (*fiscal policy*) dan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Pemerintah Indonesia menyatakan:

There are three main elements to our social spending: the social safety net (SSN); poverty alleviation programs; and targeted fuel and energy subsidies. Overall social spending is projected to be Rp 8.5 trillion in FY 2000. Of this total, SSN programs are projected at Rp 2.7 trillion and have the following principal components: (i) the rice distribution (OPK) program; (ii) a health component; (iii) specific employment programs, including to enhance women's employment; (iv) a program to provide funds directly to communities; (v) scholarships to needy students and block grants to targeted schools; and (vi) poverty alleviation.

Pada memorandum tertanggal 20 Januari 2000 tersebut, sektor energi memperoleh perhatian ‘lebih dari biasanya’. Sorotan di sektor energi meliputi sektor kelistrikan dan sektor perminyakan. Dalam sektor kelistrikan, kebijakan yang ditempuh antara lain (a) kenaikan tariff dasar listrik, (b) penetapan tarif progresif, (c) restrukturisasi Perusahaan Listrik Nasional (PLN). Sedangkan pada sektor perminyakan, kebijakan yang ditempuh yaitu (1) kenaikan harga BBM, (2) restruktuisasi Perusahaan Minyak Negara (Pertamina), dan (3) penyesuaian harga minyak domestik kepada level harga minyak dunia, serta (4) pengajuan draf Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas ke parlemen.

Pada memorandum selanjutnya, 17 Mei 2000, dinyatakan kepada Horst Köhler (Managing Director IMF yang baru – pengganti Camdessus), Indonesia mengalami defisit anggaran sangat besar. Untuk mengurangi defisit pada tahun anggaran yang akan datang maka ditempuh kebijakan (a) kenaikan tarif dasar listrik sebanyak 29 persen, dan (b) kenaikan harga bahan bakar minyak sebesar 12 persen. Kenaikan harga – yang berarti pemotongan subsidi (lagi) – tersebut telah disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tanggal 2 Maret.

Pada bulan berikutnya, pada surat tertanggal 31 Juli 2000, pemerintah Indonesia melaporkan reformasi hukum dan kebijakan komprehensif untuk sektor energi yang digariskan dalam MEFP Januari 2000. Secara khusus, dua undang-undang baru tentang Ketenagalistrikan dan Minyak dan Gas Bumi diserahkan ke Parlemen pada bulan September. Departemen Pertambangan dan Energi telah menyusun rencana jangka menengah untuk *phase out* subsidi BBM dan mengembalikan tarif listrik ke tingkat komersial.

Mengingat begitu tingginya tingkat utang negara, maka untuk anggaran 2001, pemerintah kembali mengurangi dan restrukturisasi subsidi, khususnya harga minyak bumi yang kenaikannya akan dilaksanakan pada bulan Oktober. Demikian salah satu pernyataan dari Pemerintah Indonesia kepada IMF pada surat tertanggal 7 September 2000 yang ditandatangani oleh Menko Ekuin (Rizal Ramli) dan Deputy Gubernur BI (Anwar Nasution).

Berdasarkan Letter of Intent yang diajukan pada tahun 1997, pemerintah Indonesia mengajukan bantuan dana dan pelunasannya untuk periode 3 (tiga) tahun. Maka semestinya pada tahun 2001, utang kepada IMF tersebut sudah pada tahap pelunasan. Namun demikian, program *structural adjustment* – atau dalam istilah yang digunakan dalam Letter of Intent – sebagai *structural reform* terus berjalan. Pemotongan subsidi terus berlanjut sampai serendah mungkin (sebagaimana tercantum pada LoI tertanggal 27 Agustus 2001). Secara teknis, pada LoI tertanggal 13 Desember 2001 – yang ditandatangani Menko Ekuin (Dorodjatun Kuntjoro-Jakti), Menteri Keuangan (Boediono), dan Gubernur BI (Syahrin Sabirin); pemerintah Indonesia menyatakan:

Kenaikan tajam pada utang publik setelah krisis 1997-98 telah membatasi fleksibilitas jangka pendek dari kebijakan fiskal untuk mendukung pemulihan ekonomi. Hal ini juga membuat mendesak tugas memobilisasi pendapatan dengan memperkuat administrasi pajak dan mengurangi penghindaran-penghindaran, mengurangi subsidi yang salah sasaran terutama yang berkaitan dengan sektor energi, dan membatasi desentralisasi fiskal. Untuk mengurangi hutang publik ke tingkat yang berkelanjutan, pemerintah sedang mengejar jalur konsolidasi fiskal jangka menengah.

Berdasarkan pernyataan tersebut maka dapat dilihat bahwa kebijakan pemotongan subsidi terkait erat dengan eksistensi hutang luar negeri dan politik anggaran, khususnya kebijakan fiskal.

Pada Letter of Intent 9 April 2002, pemerintah Indonesia menyatakan, *“With a view to achieving the targeted reduction in budget subsidy expenditures, energy prices were raised in January by an average of 22 percent, and an automatic mechanism for adjusting domestic fuel prices in future was introduced”*. Dua bulan kemudian, dalam Letter of Intent tertanggal 11 Juni 2002, bahwa *“Expenditure is expected to be somewhat above our expectations at the time of the budget, as interest payments are now higher and fuel subsidies are running somewhat ahead.”* Selanjutnya, Letter of Intent 20 November 2002, juga ditambahkan *“remaining fuel subsidies (with the exception of that on household kerosene) would be eliminated”*. Dari ketiga Letter of Intent sepanjang tahun 2002 tersebut, tampak Pemerintah Indonesia memandang bahwa subsidi bahan bakar merupakan masalah krusial yang sangat membebani pembiayaan negara. Oleh karena itu, manakala terjadi kesulitan pembiayaan negara maka jalan keluarnya yaitu dengan pemotongan subsidi-subsidi tersebut.

Masih dengan keyakinan yang sama, pada tahun 2003 melalui Letter of Intent tertanggal 18 Maret, 11 Juni, 16 September, dan 10 Desember, pemerintah Indonesia tetap mengurangi subsidi bahan bakar, yang dianggap tidak cocok untuk membantu orang miskin. Anggaran yang disetujui untuk tahun 2003 telah direncanakan untuk penghapusan subsidi BBM dengan pengecualian mereka yang dikonsumsi oleh rumah tangga minyak tanah. Mengingat lonjakan harga minyak internasional yang dihasilkan dari kondisi pasar dunia yang berlaku abnormal, pemerintah telah memutuskan untuk memperlancar penyesuaian harga BBM dalam negeri dan untuk sementara mengembalikan beberapa subsidi sampai kondisi pasar stabil.

Keterlibatan IMF dalam pemulihan ekonomi negara-negara Asia akibat krisis moneter sejatinya berangkat dari kebutuhan negara-negara tersebut, untuk memberikan dukungan keuangan untuk tiga negara yang paling serius terkena dampak krisis: Indonesia, Korea, dan Thailand. Strategi untuk mengatasi krisis memiliki tiga komponen utama: (a) *Financing*. Beberapa US \$ 35 miliar untuk mendukung IMF keuangan diberikan untuk program penyesuaian dan reformasi di Indonesia, Korea, dan Thailand, dengan bantuan bagi Indonesia yang

ditambah lebih lanjut dalam 1998-1999. Beberapa US \$ 85 miliar dari pembiayaan tersebut dilakukan dari sumber multilateral dan bilateral lainnya, walaupun tidak semua pembiayaan ini benar-benar terwujud. Selain itu, tindakan bersama diambil (pada tahapan yang berbeda setelah dimulainya program ini, di negara-negara yang berbeda) untuk membendung arus keluar modal swasta. (b) Macroeconomy Policy. Kebijakan moneter yang diperketat (pada tahapan yang berbeda di negara yang berbeda) untuk menghentikan runtuhnya nilai tukar negara-negara - yang jauh melebihi apa yang mungkin telah dijamin oleh fundamental - dan untuk mencegah depresiasi mata uang dari mengarah ke sebuah spiral inflasi dan penyusutan terus-menerus. Pengetatan moneter yang bertujuan memulihkan kepercayaan pasar dan stabilitas kondisi pasar, kemudian dilanjutkan dengan penurunan suku bunga. Kebijakan fiskal telah ditempuh dalam kasus Indonesia dan Korea, sedangkan di Thailand pengetatan fiskal dilakukan untuk membalikkan peningkatan defisit tahun sebelum krisis. (c) Structural Reform. Langkah itu diambil untuk mengatasi kelemahan di sektor keuangan dan korporasi. Reformasi lainnya adalah dimaksudkan untuk mengurangi konsekuensi sosial dari krisis dan menetapkan panggung untuk kembalinya pertumbuhan.

Setiap negara yang menjadi debitor IMF diwajibkan 4 (empat) langkah program: privatisasi, liberalisasi pasar modal, penetapan harga berdasarkan harga pasar, dan perdagangan bebas. Lebih rinci, Henhel (1999 : 52) menguraikan bahwa IMF menuliskan resep obat yang sama terhadap negara-negara yang terlibat masalah ekonominya selama berdekade: (1) Pengetatan moneter, dengan cara menyetatkan suplai uang untuk meningkatkan suku bunga demi kebutuhan stabilisasi mata uang lokal; (2) Pengetatan fiskal, dengan cara meningkatkan pengumpulan pajak dan mereduksi pembiayaan rutin secara dramatis; (3) Privatisasi, dengan cara menjual perusahaan publik kepada sektor privat; (4) Liberalisasi finansial, menghilangkan berbagai hambatan pada masuk dan keluarnya modal internasional, juga mengeliminasi hambatan-hambatan yang mengatur apa saja yang dapat dibeli, dimiliki dan dikerjakan oleh perusahaan dan bank asing.

B.2. Jejak Kedua: Pengetatan APBN dan Reduksi Subsidi

APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. APBN disusun dengan berdasarkan azas-azas: Kemandirian, yaitu meningkatkan sumber penerimaan dalam negeri; penghematan atau peningkatan efisiensi dan produktivitas; penajaman prioritas pembangunan; menitikberatkan pada azas-azas dan undang-undang negara.

APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. (a) Fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. (b) Fungsi perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk mendukung pembelanjaan tersebut. Misalnya, telah direncanakan dan dianggarkan akan membangun proyek pembangunan jalan dengan nilai sekian miliar. Maka, pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mempersiapkan proyek tersebut agar bisa berjalan dengan lancar. (c) Fungsi pengawasan, berarti anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian akan mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak. (d) Fungsi alokasi, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. (e) Fungsi distribusi, berarti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. (f) Fungsi stabilisasi, memiliki makna bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam

APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan aspek pendapatan, prinsip penyusunan APBN ada tiga, yaitu: intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyetoran; intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara; dan penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda. Sementara berdasarkan aspek pengeluaran, prinsip penyusunan APBN adalah (a) hemat, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan; (b) terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan; (c) semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Definisi Subsidi menurut UU APBN dari tahun ke tahun berkembang sebagai berikut: (1) APBN Tahun 1999 dan semua APBN periode sebelumnya tidak mencantumkan perihal subsidi, tidak ada dalam undang-undang yang bersangkutan maupun pada penjelasan undang-undang tersebut; (2) APBN Tahun 2000 mencantumkan perihal subsidi namun bukan pada tubuh undang-undang tersebut, melainkan pada bagian Penjelasan; (3) APBN Tahun 2001 mulai mencantumkan perihal Pembiayaan Subsidi dalam tubuh undang-undang tersebut, namun hanya sebagai bagian dari mata anggaran Pengeluaran Rutin. APBN Tahun 2002, APBN Tahun 2003, dan APBN 2004, mencantumkan Subsidi dalam tubuh undang-undang sebagai komponen mata anggaran Pengeluaran Rutin. Berbeda dengan APBN 2001 sebelumnya, pada APBN 2002 - APBN 2004 komponen Pengeluaran Rutin tersebut dinamai Pembayaran Subsidi, bukan lagi Pembiayaan Subsidi; (4) APBN 2005 sampai APBN 2008 mulai memberikan definisi umum tentang ruang-lingkup Subsidi; (5) APBN 2009 sampai APBN 2011 memberikan definisi umum tentang Subsidi, juga memberi definisi khusus bagi Subsidi Energi. Hadirnya definisi khusus pada Subsidi Energi tersebut bersamaan dengan semakin berkurangnya besaran subsidi pada sektor tersebut.

Tabel 3.
Perkembangan Definisi dan Ruang Lingkup Subsidi dalam APBN

Periode APBN	Dasar Hukum	Definisi Subsidi	Definisi Subsidi Energi	Keterangan
APBN Tahun 1999 APBN sebelumnya	UU Nomer 3 tahun 1998	Tak ada	Tak ada	Tak ada
APBN Tahun 2000	UU Nomer 7 tahun 1999	Tak ada	Tak ada	Disinggung dalam bagian Penjelasan
APBN Tahun 2001	UU Nomer 9 tahun 2000	Tak ada	Tak ada	Pembiayaan Subsidi sebagai salah satu komponen Pengeluaran Rutin
APBN Tahun 2002	UU Nomer 19 tahun 2001			
APBN Tahun 2003	UU Nomer 29 Tahun 2002	Tak ada	Tak ada	Pembayaran Subsidi sebagai salah satu komponen Pengeluaran Rutin.
APBN Tahun 2004	UU Nomer 28 Tahun 2003			
APBN Tahun 2005	UU Nomer 36 Tahun 2004			
APBN Tahun 2006	UU Nomer 13 Tahun 2005			
APBN Tahun 2007	UU Nomer 18 Tahun 2006			
APBN Tahun 2008	UU Nomer 45 Tahun 2007	Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/ lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor atau mengimpor barang dan jasa, yang	Tidak dirinci	Tidak dirinci
APBN Tahun 2009	UU Nomer 41 Tahun 2008		Subsidi energi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada bahan bakar minyak dan tenaga	Tak ada rincian produk yang disubsidi

		<p>memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat.</p>	<p>listrik, sehingga harga jualnya terjangkau masyarakat yang membutuhkan.</p>	
<p>APBN Tahun 2010</p>	<p>UU Nomer 49 Tahun 2009</p>		<p>Subsidi energi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga yang memproduksi dan/ atau menjual bahan bakar minyak (BBM), bahan bakar nabati (BBN), Liquefied Petroleum Gas (LPG), dan tenaga listrik sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan.</p>	<p>Produk yang disubsidi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bahan bakar minyak (BBM), • bahan bakar nabati (BBN), • Liquefied Petroleum Gas (LPG), • tenaga listrik
<p>APBN 2011</p>	<p>UU Nomer 10 Tahun 2010</p>		<p>Subsidi energi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga yang menyediakan dan mendistribusikan bahan bakar minyak (BBM) jenis tertentu, liquefied petroleum gas (LPG) tabung 3 (tiga) kilogram, dan tenaga listrik sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan</p>	<p>Produk yang disubsidi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bahan bakar minyak (BBM) jenis tertentu, • liquefied petroleum gas (LPG) tabung 3 (tiga) kilogram, • tenaga listrik

Sumber : Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Kompilasi UU APBN tahun 1995 – 2011*.

Jika Tabel 3 diperhatikan secara seksama, dari APBN tahun 1999 ke APBN tahun 2011, pengaturan perihal subsidi dalam APBN semakin eksplisit. Dari mulai sama sekali tidak disinggung, kemudian disinggung dalam bagian penjelasan, lalu dimasukkan dalam salah satu mata anggaran, selanjutnya dicantumkan secara definitif umum, sampai pada akhirnya definisi subsidi energi dicantumkan secara khusus. Produk energi yang disubsidi juga makin dispesifikasi kategorinya. Kecenderungan ini dapat ditafsirkan bahwa makin eksplisit subsidi energi, maka cakupannya pun makin menyempit. Hal ini terkait, bukan hanya secara kualitatif, namun juga secara kuantitatif, khususnya perihal harga.

Subsidi pun dilihat sebagai isu yang kontroversial antara pandangan yang sepakat dengan subsidi dan pandangan yang tidak sepakat dengan adanya subsidi. Terdapat berbagai perdebatan mengenai apakah subsidi itu membebani APBN, apakah ia dapat dibenarkan secara ekonomi, apakah subsidi tepat mengenai sasarannya, apakah subsidi merupakan kebijakan yang perlu diteruskan, apakah pemberian subsidi BBM juga merupakan pola yang diterapkan negara-negara lain, dan seterusnya. Begitu juga pertanyaan, bagaimana kaitan antara subsidi produk dengan harga produk, dan dengan harga produk yang lain, bagaimana strategi untuk keluar dari perangkap subsidi, dan sebagainya.

Secara teoritis, subsidi dapat didefinisikan secara umum sebagai pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*). Dalam definisi yang lain, subsidi (*transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi innatura (*in kind subsidy*).

Subsidi bentuk uang diberikan oleh pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk

dapat menurunkan harga barang. Keunggulan subsidi dalam bentuk uang kepada konsumen: (a) Lebih murah bagi pemerintah daripada subsidi dalam bentuk penurunan harga, (b) Memberikan kebebasan dalam membelanjakannya.

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu yaitu pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau pembayaran di bawah harga pasar. Pengaruh subsidi *innatura* adalah: (a) mengurangi jumlah pembelian untuk barang yang disubsidi tetapi konsumsi total bertambah, misalkan pemerintah memberikan subsidi pangan tanpa harga dengan syarat konsumen tidak boleh menjual kembali barang tersebut; (b) tidak mengubah konsumsi total, hal ini terjadi jika pemerintah disamping memberikan subsidi juga menarik pajak yang sama besarnya dengan subsidi; (c) konsumsi menjadi terlalu tinggi (*overconsumption*), hal ini terjadi jika jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar daripada jumlah sesungguhnya yang tersedia untuk dibeli konsumen; (d) konsumsi menjadi terlalu rendah (*underconsumption*), hal ini terjadi kalau jumlah subsidi yang disediakan oleh pemerintah lebih kecil daripada jumlah yang diharapkan oleh konsumen.

Terkait dengan subsidi, dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (16) UU No.10 Tahun 2010 tentang APBN 2011, maka yang dimaksud “Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengeksport, atau mengimpor barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat”.

Subsidi BBM diberikan oleh pemerintah kepada Pertamina sebagai konsekuensi dari penetapan harga BBM yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan subsidi listrik diberikan pemerintah kepada Perusahaan Listrik Negara (PLN). BBM di Indonesia bersumber dari: (1) hasil pengolahan kilang dalam negeri, (2) diimpor langsung dalam bentuk BBM, dan (3) stok BBM di dalam negeri. Untuk menghasilkan BBM, kilang-kilang minyak di Indonesia menggunakan *input*: (a) minyak mentah yang diimpor dari luar negeri, dan (b) minyak mentah produksi dalam negeri. Elemen biaya penyediaan BBM di dalam negeri – dengan memperhatikan mekanisme penyediaan tersebut – adalah meliputi: biaya impor minyak mentah (*crude oil*), biaya pembel-

ian minyak mentah produksi dalam negeri, biaya impor BBM, biaya pengilangan (*refining*), biaya distribusi, dan biaya tak langsung.

Sebagai catatan, minyak mentah impor dibeli dengan harga pasar (*market price*). Sebaliknya, minyak mentah produksi dalam negeri dibeli dengan harga yang berada di bawah harga pasar internasional. Selain itu, dalam skema *Production Sharing Contract* (PSC) Indonesia, ada kewajiban kepada pemegang kontrak untuk menjual sebagian produksinya ke dalam negeri dengan harga khusus yang lebih rendah dibandingkan harga pasar, khususnya bila produksi telah dilakukan lama (pasal mengenai *DMO/domestic market obligation*). Berbagai pembiayaan tersebut menyebabkan harga BBM menjadi tinggi. Oleh karena itu maka subsidi dari pemerintah sangat diperlukan supaya masyarakat dapat membeli BBM dengan harga yang terjangkau.

Sejatinya perdebatan terkait subsidi BBM berpolarisasi pada 2 argumentasi yang saling bertolak belakang, yaitu antara pihak yang tidak setuju dengan subsidi sehingga menyetujui penghapusan subsidi, dan pihak yang setuju dengan subsidi sehingga menolak penghapusan subsidi. Argumentasi dari pihak yang menyetujui penghapusan subsidi BBM antara lain: Pertama, penerapan subsidi BBM akan mengarah pada distorsi pasar karena ada intervensi dalam harga input produksi. Kedua, pemberian subsidi cenderung tidak mendidik karena masyarakat terbiasa dimanjakan dengan harga yang lebih murah dari seharusnya. Ketiga, adanya subsidi akan mengarah pada penggunaan BBM yang tidak efisien atau dengan kata lain mendorong pemborosan. Keempat, adanya subsidi akan menjadi beban berat dalam APBN, padahal dana untuk subsidi BBM sebenarnya dapat digunakan untuk tujuan lain yang lebih bermanfaat. Kelima, pemberian subsidi akan mengarah pada hal-hal negatif seperti penyelundupan, pengoplosan, penimbunan dan lainnya.

Sementara itu, pihak yang setuju dengan subsidi BBM dan menolak penghapusan subsidi BBM berargumentasi bahwa: Pertama, jumlah penduduk miskin masih relatif besar dan BBM adalah salah satu kebutuhan utama masyarakat. Kedua, jika harga BBM tidak disubsidi maka untuk dapat membeli BBM sesuai dengan yang dibutuhkan mereka harus mengorbankan pengeluaran untuk komoditi lain. Ketiga, masyarakat sudah terlanjur terbiasa dengan harga BBM yang disubsidi sehingga jika subsidi dihapus secara tiba-tiba akan menyebabkan *social shock* dan resistensi yang dapat mengancam stabilitas nasional.

Tabel 4.
Subsidi 2005-2010 (dalam miliar rupiah)

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009		2010
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	APBN-P	APBN
A. Subsidi Energi	104.449,2	94.605,4	116.865,9	223.013,2	103.568,6	102.461,7	99.409,3
Subsidi BBM	95.598,5	64.212,1	83.792,3	139.106,7	57.605,0	54.300,1	58.975,5
Subsidi Listrik	8.850,6	30.393,3	33.073,5	83.906,5	45.963,7	48.161,6	40.433,8
B. Non Energi	16.316,1	12.826,4	33.348,6	52.278,2	63.133,0	57.489,0	44.945,8
Total Subsidi	120.765,3	107.431,8	150.214,4	275.291,5	166.701,6	159.950,7	144.355,1

Sumber : Data Kementerian Keuangan

Berdasarkan ringkasan APBN sejak 2005 sampai 2010 tersebut di atas, tampak bahwa pemerintah berusaha memperketat pembiayaan negara dengan cara mereduksi subsidi secara besar-besaran. Namun demikian, jika dicermati lebih lanjut, penerimaan negara tertinggi selalu disumbang oleh sektor Migas.

Tabel 5.
Pendapatan Negara di Sektor Energi, 2005–2010 (miliar rupiah)

Mata Anggaran	2005	2006	2007	2008	2009		2010
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	APBN-P	APBN
PPh Migas	35.143,2	43.187,9	44.000,5	77.018,9	56.723,5	49.500,4	39.882,7
Migas (Total)	103.762,1	158.086,1	124.783,7	211.617,0	162.123,1	129.088,1	101.259,3
a. Minyak bumi	72.822,3	125.145,4	93.604,5	169.022,2	123.029,7	92.432,4	75.645,8
b. Gas alam	30.939,8	32.940,7	31.179,2	42.594,7	39.093,3	36.655,7	25.613,5

Sumber : Data dari Kementerian Keuangan dan dirinci dengan data dari Kementerian ESDM

Berdasarkan tabel di atas, sejatinya penerimaan di sektor Migas tetap tinggi jika dibandingkan dana untuk subsidi energi. Artinya, semestinya pemerintah tidak mengalami defisit namun justru profit, setidaknya berimbang. Bahkan jika penerimaan di sektor Migas seluruhnya dialokasikan untuk subsidi sekalipun, masih akan nada sisa dana untuk dialokasikan untuk pembiayaan sektor lain.

Berbagai kritik terkait pilihan pemerintah untuk mereduksi subsidi. Subsidi BBM dianggap telah membebani APBN sehingga secara bertahap subsidi akan terus dikurangi. Argumentasi ini sebenarnya sangat ganjil. Pasalnya, memberikan subsidi bagi rakyat sebenarnya merupakan kewajiban negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Selain itu, jika dicermati dalam APBN 2005-2011 justru yang menjadi beban utamanya adalah pembayaran cicilan bunga utang dan pokoknya, bukan subsidi BBM. Pada RAPBN 2011, cicilan bunga utang dan pokoknya mencapai Rp 240,1 triliun atau hampir 30 persen dari RAPBN. Pembayaran utang ini meningkat hampir Rp 30 triliun dibandingkan dengan APBN-P 2010. Sebaliknya, anggaran subsidi energi untuk kepentingan rakyat terus dikurangi. Untuk 2011 subsidi energi turun dari Rp 143,5 triliun pada tahun 2010 menjadi Rp 133,8 triliun. Subsidi energi pada tahun 2011 tersebut hanya 16 persen dari RAPBN. Dengan demikian, selisih antara cicilan utang dan subsidi energi sangat besar; pada tahun 2010 sebesar 60.5 persen, meningkat menjadi 79.4 persen pada tahun 2011.

Tabel 6.
Perbandingan antara Subsidi Energi dan Cicilan Utang

Tahun	Subsidi Energi (Triliun)	Cicilan Utang (Triliun)	Selisih (%)
2005	104.5	126.8	21.4
2006	94.6	156.6	65.5
2007	116.9	180.5	54.5
2008	223.0	192.2	-13.8
2009	94.6	210.4	122.4
2010	143.5	230.3	60.5
2011	133.8	240.1	79.4

Sumber: *Diolah dari Data Pokok APBN 2005–2011, Kemenkeu RI*

Berdasarkan data-data ini terlihat dengan jelas bahwa beban utama APBN sebenarnya bukan subsidi energi sehingga tak perlu dikeluarkan kebijakan pembatasan subsidi BBM. Beban utamanya adalah cicilan bunga utang dan pokoknya, yakni hampir 80 persen lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi energi pada RAPBN 2011.

Pertanyaan krusial yang timbul kemudian yaitu, jika pemerintah memang ingin melakukan penghematan besar-besaran, lalu mengapa hanya dana yang dialokasikan pada sektor subsidi saja yang direduksi, sementara dana untuk pembiayaan rutin (belanja pegawai) dan pembiayaan untuk pelunasan hutang – yang mana kedua pos pembiayaan tersebut sangat besar – tidak turut direduksi? Jawaban dari pertanyaan tersebut salah satunya dapat dijelaskan berdasarkan rujukan terkait *Structural Adjustment Program* pada sub-bab bagian berikutnya, khususnya dalam hal pelunasan hutang luar negeri. Sebagaimana digaris-kan pada paket kebijakan *structural adjustment* yang mengamanatkan pengetatan anggaran demi mempercepat pemulihan ekonomi sekaligus cicilan hutang, maka subsidi yang direduksi tersebut sebagian di-alihkan pada pos pembiayaan lain, juga dialokasikan untuk melunasan hutang luar negeri.

C. Menelusuri Jejak Model Citizenship Melalui Kecenderungan–Kecenderungan

Energi adalah hal yang sangat esensial dalam kehidupan modern. Relasi publik dan privat dan ketegangan yang berlangsung didalamnya merupakan arena yang menarik untuk ditelaah. Relasi kuasa yang bergerak di arena studi ini akan terefleksi melalui dinamika subsidi energi. Dibalik pergulatan antara relasi kuasa itulah kajian ini akan melacak model *citizenship* yang dibayangkan *policy-makers*.

Setelah menelusuri jejak konstruksi model *citizenship* melalui *agenda setting*, maka bagian ini akan menelusuri jejak dengan cara mengidentifikasi dan memetakan beberapa kecenderungan yang terjadi pada kebijakan energi. Berturut-turut bab ini akan merinci beberapa kecenderungan sebagai berikut (a) eskalasi produksi, (b) eskalasi konsumsi, (c) eskalasi harga, (d) eskalasi belanja negara, dan – berkebalikan dengan kecenderungan eskalasi – (e) reduksi subsidi energi. Reduksi subsidi energi merupakan antitesis dari kecenderungan eskalasi pada variabel lain. Kecenderungan yang berkebalikan inilah yang menempatkan penelaahan reduksi subsidi menjadi tepat untuk membaca relasi kuasa *citizenship* di balik politik energi.

Kecenderungan-kecenderungan di atas akan dipaparkan secara deskriptif dengan disokong oleh data statistik. Demi menghindari penyelidikan ekonomi yang meluas, maka kecenderungan yang dipaparkan dalam bab ini ditempatkan dalam skema dialektis antara kecenderungan eskalasi sebagai tesis, dan reduksi sebagai antitesis.

C.1. Kecenderungan Ekskalasi Produksi dan Konsumsi

Energi final dihasilkan sebagian besar dari kilang dalam negeri dan pembangkit listrik. Menurut data dari Kementerian ESDM (data tahun 2010) sembilan kilang yang beroperasi di seluruh Indonesia dengan total kapasitas 1,057 juta barel per hari, terdiri dari kilang Pertamina (1,053.2 juta bph) dan PPT Migas Cepu kilang (3,8 juta bph). Kilang tersebut terletak di Sumatera (Pangkalan Brandan, Dumai, S. Pakning, Musi), Jawa (Balongan, Cepu, Cilacap), Kalimantan (Balikpapan), dan Irian Jaya (Kasim). Kilang ini menghasilkan beberapa produk minyak, seperti avtur, bensin, minyak solar industri, minyak diesel otomotif, minyak tanah serta produk-produk minyak bumi non seperti LPG, nafta, HOMC, lube base oil dan LSWR. Selain kilang minyak, saat ini ada dua kilang gas, yaitu Arun di NAD dan Badak di Kalimantan Timur, yang memproduksi LNG dan LPG. Kapasitas terpasang kilang Arun LNG 12,85 juta ton / tahun, sedangkan kapasitas terpasang kilang LNG Badak 21,64 juta ton / tahun.

Kecenderungan selama dasawarsa terakhir menunjukkan sektor energi sangat urgen dalam kehidupan masyarakat. Dalam rentang 10 (sepuluh) tahun, suplai energi cenderung terus meningkat. Dalam periode yang sama, tingkat konsumsi juga terus meningkat. Padahal harga energi juga terus meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan masyarakat terhadap energi sangat tinggi sehingga meski harga terus naik, hal itu tidak mengurangi konsumsi masyarakat. Pada level tertentu, energi bukan lagi 'sekedar urgen' tapi telah terbentuk ketergantungan masyarakat terhadap energi. Meskipun harga terus meningkat, namun konsumsi juga terus meningkat. Artinya, betapapun harga produk energi terus naik, masyarakat tak punya pilihan selain tetap membeli produk tersebut berapapun harganya.

Berdasarkan data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, berikut ini perkembangan produksi, konsumsi dan jual-beli (ekspor dan impor) minyak bumi.

Tabel 7.
Suplai Energi Primer (ribu BOE)

Energi Primer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Minyak Bumi	433,3	441,7	452,8	456,6	498,1	493,6	461,3	474,0	464,7	495,7
Batubara	93,8	119,1	122,8	164,9	151,5	172,6	205,7	258,1	205,5	231,3
Gas Bumi (LPG & LNG)	164,6	172,0	188,8	204,1	187,5	191,1	196,5	183,6	193,3	220,9
Hydropower	25,2	29,3	25,0	22,9	24,3	27,0	24,2	28,4	29,0	28,6
Geothermal	9,5	9,9	10,2	10,3	11,0	10,9	11,1	11,4	13,4	14,9
Biomass	269,0	268,9	270,2	272,0	271,8	270,0	276,3	275,1	277,9	279,2
Total	995,7	1041,2	1070,0	1131,0	1144,4	1166,4	1175,5	1230,9	1183,9	1270,9

Pada konsumsi energi, sektor tertinggi berada dalam sektor rumah-tangga, industri, dan transportasi (lihat Tabel 7). Tingginya tingkat konsumsi pada ketiga sektor tersebut menunjukkan kompleksitas kebutuhan masyarakat terhadap energi. Jika suplai energi dikurangi, maka hal tersebut akan berdampak signifikan bagi pemenuhan kebutuhan rumah tangga dan mengancam kinerja sektor industri dan sektor transportasi. Sementara itu, suplai energi tidak semata-mata bersumber dari dalam negeri, namun juga impor dari luar negeri.

Tabel 8.

Konsumsi Energi per Sektor (Juta BOE)

Sektor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Industri	251,9	252,2	245,1	275,3	263,3	262,7	280,2	300,7	261,6	295,6
Rumah tangga	296,6	301,3	303,0	309,0	314,1	313,8	312,7	319,9	316,8	314,8
Komersial	20,7	21,4	21,8	22,4	25,4	26,2	26,2	27,9	29,0	30,5
Transportasi	139,2	158,3	151,5	156,2	178,4	178,5	170,1	179,1	191,3	226,6
Lain-lain	29,2	30,6	30,0	28,4	31,7	29,1	25,9	24,9	24,8	26,3
Total Konsumsi Akhir	737,5	753,8	751,4	791,4	812,9	810,2	815,2	852,0	823,6	893,8
Penggunaan Non-energi	40,4	48,6	48,6	48,3	62,4	54,4	65,0	64,8	38,4	54,4

C.2. Kecenderungan Ekskalasi Harga

Pada dasarnya, pemerintah bersama DPR menetapkan harga BBM setelah memperhatikan biaya-biaya pokok penyediaan BBM yang diberikan Pertamina serta tingkat kemampuan (*willingness to pay*) masyarakat. Namun sebagai upaya pemulihan ekonomi, sekaligus dalam upaya menyesuaikan harga BBM di dalam negeri dengan perkembangan harga BBM internasional, dikeluarkan Keputusan Presiden yang memungkinkan Pertamina untuk secara berkala menyesuaikan harga BBM sesuai perkembangan MOPS (Middle Oil Platts, Singapore).

Namun, mekanisme penyesuaian harga otomatis tersebut tidak terus dapat dipertahankan. Menyesuaikan harga domestik dengan acuan standar internasional jelas tidak kontekstual. Daya beli masyarakat Indonesia jelas berbeda dengan daya

beli masyarakat Singapura. Dengan demikian, melepaskan harga domestik kepada harga internasional dengan kalkulasi dari negara yang memiliki derajat beli yang berbeda, dapat ditafsirkan bahwa nalar liberal melatari keputusan tersebut.

Harga BBM di Indonesia pada 2001 – 2005 adalah harga yang diatur oleh pemerintah dan berlaku sama di seluruh wilayah Indonesia. Pada periode ini, sebagaimana dirinci pada Tabel 9 di bawah, subsidi ditetapkan berdasarkan produk energi final dan peruntukannya. Jika berdasarkan produk energi, jenis premium, minyak tanah, solar, diesel, dan minyak bakar memperoleh subsidi; sedangkan pada Pertamina Plus dan Pertamina tidak memperoleh subsidi.

Tabel 9.
Perkembangan Harga BBM 2001 – 2005

Periode	Pertamax Plus	Pertamax	Premium	Minyak Tanah	Solar	Diesel	M. Bakar	Keterangan
Jan – Jun 2001	2000	1900	1150	400	900	970	770	Tersubsidi
			2180	2550	2570	250	1890	Non-Subsidi
Juli – Des 2001	2000	1900	1450	960	945	920	710	Tersubsidi
			1760	2560	2380	2430	1760	Non-Subsidi
Jan – Jun 2002	2200	2100	1450	820	900	740	615	Tersubsidi
	240	2300	1750	1890	1900	1860	1500	Non-Subsidi
Jul – Des 2002	2400	2300	1690	1290	1325	1300	1110	Tersubsidi
	2500	2400	1750	2220	2120	2080	1650	Non-Subsidi
Jan – Jun 2003	2600	2300	1810	1800	1650	1650	1560	Tersubsidi
			2100	2200	2100	2050	1600	Non-Subsidi

Jul – Des 2003	2600	2300	1810	1800	1650	1650	1560	Tersubsidi
			2100	2040	2000	1950	1600	Non-Subsidi
Jan – Jun 2004	2600	2300	1810	1800	1650	1650	1560	Tersubsidi
			2100	2200	2100	2050	1600	Non-Subsidi
Jul – Des 2004	2600	2300	1810	1800	1650	1650	1560	Tersubsidi
	2750	2450	2100	2200	2100	2050	1600	Non-Subsidi
Jan – Jun 2005	4200	4000	1810	1800	1650	1650	1560	Tersubsidi
			2870	2790	2700	2660	2360	Non-Subsidi
Jul – Des 2005	4200	4000	2400	2000	2100	2300	2600	Tersubsidi
	5900	5700	5160	5600	5350	5240	3150	Non-Subsidi

Ket : Produk Tersubsidi untuk konsumsi rumah tangga Produk Non-Subsidi untuk konsumsi bukan rumah tangga (mis: industri)

Jika berdasarkan peruntukkan, tampak pada produk yang diperuntukkan bagi konsumsi rumah-tangga akan menikmati subsidi, sedangkan produk yang diperuntukkan bagi konsumsi non-rumah-tangga tidak disubsidi, misalnya industri, komersial, dan sebagainya. Namun sejak tahun 2006, diterapkan zona harga jual BBM, khususnya pada produk energi yang digunakan sektor industri dan transportasi.

Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang dikombinasi dengan data dari Kementerian Keuangan, maka perkembangan harga berdasarkan zona yakni sebagai berikut:

Tabel 10.

Perkembangan Harga BBM 2006 -2009 (berdasarkan Zona)

Periode		Premium	Minyak Tanah	Solar	Diesel	M. Bakar	Dex	
2006	Eceran (Rp/Ltr)	4.500	2.000	4.300	-	-	-	
	Wilayah 1	4749	5282	5293	4863	3051	-	
		6502	6486	6576	6065	3759	-	
	Wilayah 2	4.795,50	5.440,60	5.452,15	5.215,10	5.007,20	3.142,70	-
		6.644,01	6.627,50	6.752,80	6.459,20	6.196,83	3.841,66	-
	Wilayah 3	4.841,50	5.556,10	5.568,30	5.326,20	5.113,90	3.209,80	-
		6.784,80	6.786,30	6.895,50	6.595,70	6.328,41	3.922,88	-
	Eceran (Rp/Ltr)	4.500	2.000	4.300	-	-	-	
	2007	Wilayah 1	4.080,00	4.813,00	5.117,50	4.895,00	4.273,00	2.699,00
7.450,85			8.347,90	8.300,70	7.939,80	7.700,00	5.750,80	8.450,20
Wilayah 2		4.279,00	4.917,00	4.546,00	4.546,00	4.366,00	2.756,00	-
	7.737,20	8.529,40	8.544,50	8.173,00	7.944,20	5.893,80	-	
Wilayah 3	4.371,00	5.022,00	4.642,00	4.642,00	4.460,00	2.815,00	-	
	7.901,65	8.710,90	8.726,20	8.346,80	8.113,60	6.019,20	-	
2008	Eceran (Rp/Ltr)	4.500	2.000	4.300	-	-	-	
		6.000	2.500	5.500	-	-	-	
	Wilayah 1	5.925,00	6.687,00	6.233,00	6.065,00	4.549,60	7.044,60	
9.136,00		11.229,00	11.277,00	10.984,00	6.783,50	11.560,00		

2008	Wilayah 2	6.043,50	7.133,00	6.649,00	6.469,00	4.852,90	-
		9.487,00	11.474,00	11.701,50	11.224,00	6.931,50	-
	Wilayah 3	6.184,70	7.300,20	6.804,80	6.620,90	4.996,70	-
		9.688,00	11.717,50	11.949,50	11.462,00	7.078,50	-
Wilayah 4	6.500,30	7.130,75	6.627,45	6.096,86	3.644,08	7.500,07	
	9.136,00	11.229,00	11.133,04	10.984,00	6.783,50	11.560,00	
Eceran (Rp/Lt)	5.000	2.000	4.800	-	-	-	
	4.500	4.500	4.500	-	-	-	
2009	Wilayah 1	4.348,55	4.998,55	4.760,45	4.600,64	3.269,05	5.105,67
		4.913,50	5.681,80	4.421,20	4.292,00	3.578,40	4.804,00
	Wilayah 2	4.433,86	5.102,68	5.070,57	4.913,47	3.368,87	-
		5.011,70	5.802,00	4.705,50	4.603,90	3.727,50	-
Wilayah 3	4.519,67	5.227,65	5.194,28	5.033,80	3.443,74	-	
	5.129,60	5.947,20	4.825,00	4.716,70	3.802,00	-	
Wilayah 4	4.348,04	4.998,55	4.677,69	4.600,61	3.269,05	5.105,67	
	4.913,50	5.681,80	4.383,00	4.292,00	3.578,40	4.804,00	

Sumber : Kombinasi data dari Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan

Pertimbangan pembagian zona harga ini merefleksikan cara pandang perumus kebijakan energi ketika merespon kondisi geografis Indonesia dengan segenap hambatan dan potensi masing-masing zona.

C.3. Kecenderungan Ekskalasi Belanja Negara

Menurut UU Nomer 30 tahun 2007 tentang Energi, definisi teknis dari energi adalah kemampuan untuk melakukan kerja yang dapat berupa panas, cahaya, mekanika, kimia dan elektromagnetika. Secara normatif, harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyediakan dana subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu (Pasal 7 UU No.30 tahun 2007). Lebih lanjut, diatur pula bahwa Setiap orang berhak memperoleh energi. Masyarakat, baik secara perseorangan maupun kelompok, dapat berperan dalam: penyusunan rencana umum energi nasional dan rencana umum energi daerah, serta pengembangan energi untuk kepentingan umum (Pasal 19 UU No.30 tahun 2007).

Dalam peraturan yang berbeda, diatur mengenai berbagai produk energi. Dalam UU No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, definisi teknis dari produk energi yaitu:

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 batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi;

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

Produk lain dari energi yang banyak digunakan masyarakat adalah listrik. Berdasarkan UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, ditetapkan definisi tenaga listrik sebagai berikut:

Tenaga Listrik adalah suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tidak termasuk listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat.

Indonesia memiliki distribusi pengeluaran yang sangat tidak merata. Pengeluaran bunga, subsidi, dan belanja rutin, mewakili sekitar satu-setengah dari seluruh pengeluaran pemerintah. Adanya peningkatan efisiensi bersama dengan penghapusan subsidi energi, bisa memperluas

ruang fiskal oleh 1,5 persen dari PDB tambahan. Diproyeksikan bahwa kenaikan harga BBM rata-rata bisa membantu untuk mengurangi subsidi bahan bakar hingga 1,2 persen dari PDB, walaupun beberapa keuntungan akan dihabiskan untuk program kompensasi reduksi tersebut. Keuntungan tambahan juga bisa berasal dari meningkatkan efisiensi perusahaan listrik. Kenaikan 10-40 persen pada tarif listrik bisa membantu mengurangi subsidi ini sekitar 0,2-0,6 persen dari PDB dalam jangka menengah.

Urgensi sektor energi dalam kehidupan masyarakat Indonesia secara statistik dapat digambarkan pada Tabel 11. Bertambahnya populasi penduduk selaku pengguna produk energi berkorelasi signifikan terhadap meningkatnya konsumsi produk energi tersebut. Sekalipun GDP meningkat dan GDP per kapita juga naik, namun seturut dengan meningkatnya populasi penduduk, maka tingkat konsumsi juga cenderung naik. Keterkaitan hubungan antara GDP, populasi dan tingkat konsumsi sebagaimana dirinci dalam tabel berikut ini:

Tabel 11.
Hubungan antara GDP, Populasi, dan Konsumsi Energi

Indikator	Satuan	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>GDP at Constant Price</i>	Triliun	1,390	1,443	1,506	1,577	1,657	1,751	1,847	1,964	2,082	2,177
<i>GDP Nominal</i>	Triliun	1,390	1,684	1,863	2,014	2,296	2,774	3,390	3,951	4,951	5,613
<i>GDP Nominal per Capita</i>	Ribu Rupiah	6.752	8.072	8.789	9.354	10.538	12.676	15.030	17.510	21.667	24.339
<i>Population</i>	Juta	205,8	208,6	212,0	215,3	217,9	218,9	222,2	225,6	228,5	230,6
<i>Number of Household</i>	Juta	52,0	54,3	55,0	56,6	58,3	55,1	55,9	56,4	57,1	57,7
<i>Primary Energy Supply</i>	Ribu BOE	726,7	772,3	799,8	859,0	872,7	896,4	899,2	955,7	906,0	994,6
<i>Primary Energy per Capita</i>	BOE per Kapita	3,53	3,70	3,77	3,99	4,01	4,10	4,05	4,24	3,96	4,31
<i>Final Energy Consumption</i>	Ribu BOE	486,5	484,8	481,2	519,5	541,1	540,2	538,9	576,8	545,7	612,5
<i>Final Energy Consumption per Capita</i>	BOE per Kapita	2,28	2,32	2,27	2,41	2,48	2,47	2,43	2,56	2,39	2,66

Sumber : Kombinasi data dari BPS, Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM

Meskipun dalam rentang satu dasawarsa, GDP per kapita meningkat 4 kali lipat yaitu dari Rp.6.752 ribu (pada tahun 2000) menjadi Rp.24.339 ribu (pada tahun 2009), namun konsumsi produk energi hanya meningkat dari 2.28 BOE per kapita menjadi 2.66 BOE per kapita. Masyarakat hanya mampu meningkatkan sedikit konsumsinya meskipun GDP per kapita meningkat empat kali lipat. Itu bisa berarti bahwa, GDP per kapita yang berlipat-lipat itu 'hanya' untuk mempertahankan konsumsi energi. Data statistik ini menunjukkan betapa urgen produk energi dalam kehidupan masyarakat yang sangat tergantung pada ketersediaan energi tersebut.

Alokasi Belanja Pemerintah Pusat pada APBN dari tahun 2005 sampai 2010 dapat dirinci sebagai berikut:

Tabel 12.
Belanja Pemerintah Pusat 2005-2010 (dalam miliar rupiah)

Uraian	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	LKPP		LKPP		LKPP		LKPP		APBN	APBN-P	APBN	APBN
1. Belanja Pegawai	54.254,2	-	73.252,3	90.425,0	90.425,0	112.829,9	143.555,7	161.735,6	161.735,6	161.735,6	161.735,6	161.735,6
a. Gaji dan Tunjangan	-	-	43.067,9	50.343,5	50.343,5	67.760,7	74.991,1	74.632,9	74.632,9	74.632,9	74.632,9	74.632,9
b. Honorarium dan Vakasi	-	-	6.426,2	11.531,7	11.531,7	7.765,9	17.530,5	34.317,3	34.317,3	34.317,3	34.317,3	34.317,3
c. Kontribusi Sosial	-	-	23.758,3	28.549,8	28.549,8	37.303,3	51.034,1	52.785,4	52.785,4	52.785,4	52.785,4	52.785,4
2. Belanja Barang	29.171,7	-	47.181,9	54.511,4	54.511,4	55.963,5	77.687,6	100.169,6	100.169,6	100.169,6	100.169,6	100.169,6
a. Belanja Barang	-	-	26.583,8	29.864,6	29.864,6	28.352,9	57.521,3	56.134,3	56.134,3	56.134,3	56.134,3	56.134,3
b. Belanja Jasa	-	-	7.785,1	9.020,5	9.020,5	9.041,1	9.823,8	10.779,3	10.779,3	10.779,3	10.779,3	10.779,3
c. Belanja Pemeliharaan	-	-	3.905,6	4.787,8	4.787,8	4.906,5	2.637,1	7.848,5	7.848,5	7.848,5	7.848,5	7.848,5
d. Belanja Perjalanan	-	-	8.907,5	9.006,9	9.006,9	11.128,3	2.362,9	16.287,4	16.287,4	16.287,4	16.287,4	16.287,4
e. BLU	-	-	-	-	-	2.534,5	5.342,4	9.120,1	9.120,1	9.120,1	9.120,1	9.120,1
3. Belanja Modal	32.888,8	-	54.951,9	64.288,7	64.288,7	72.772,5	93.801,6	76.893,1	76.893,1	76.893,1	76.893,1	76.893,1
4. Pembayaran Bunga Utang	65.199,6	-	79.082,6	79.806,4	79.806,4	88.429,8	101.657,8	110.050,9	110.050,9	110.050,9	110.050,9	110.050,9
a. Utang Dalam Negeri	42.600,0	-	54.908,3	54.079,4	54.079,4	59.887,0	69.340,0	70.857,1	70.857,1	70.857,1	70.857,1	70.857,1
b. Utang Luar Negeri	22.599,6	-	24.174,3	25.727,0	25.727,0	28.542,8	32.317,8	39.193,8	39.193,8	39.193,8	39.193,8	39.193,8
5. Subsidi	120.765,3	-	107.431,8	150.214,4	150.214,4	275.291,5	166.701,6	159.950,7	159.950,7	159.950,7	159.950,7	159.950,7
A. Energi	104.449,2	-	94.605,4	116.865,9	116.865,9	223.013,2	103.568,6	102.461,7	102.461,7	102.461,7	102.461,7	102.461,7
B. Non Energi	16.316,1	-	12.826,4	33.348,6	33.348,6	52.278,2	63.133,0	57.489,0	57.489,0	57.489,0	57.489,0	57.489,0

6. Belanja Hibah	-	-	-	-	-	-	-	-	31,6	34,4
7. Bantuan Sosial	24.903,5	40.708,6	49.756,3	57.740,8	67.848,5	77.765,3	69.078,4			
a. Penanggulangan Bencana	-	-	-	-	3.000,0	3.000,0	3.000,0			3.000,0
b. Bantuan yang diberikan oleh K/L	-	40.708,6	49.756,3	57.740,8	64.848,5	74.765,3	66.078,4			
8. Belanja Lain-lain	33.972,1	37.423,1	15.621,2	30.328,1	65.123,5	53.309,0	31.827,4			
a. Policy Measures	-	-	-	-	15.765,0	1.000,0	4.625,0			
b. Belanja Lainnya	33.972,1	37.423,1	15.621,2	30.328,1	49.358,5	52.309,0	27.202,4			
T o t a l	361.155,2	440.032,1	504.623,3	693.356,0	716.376,3	696.101,4	699.688,2			

Berdasarkan data yang ada dalam Tabel 12, dimulai sejak APBN 2005, yang mana sejak periode ini subsidi mulai dicantumkan secara eksplisit, tampak bahwa pemerintah terus melakukan upaya reduksi subsidi terus menerus. Perlu dicatat, bahwa ketika APBN 2005 mulai mencantumkan kata “**subsidi**” secara eksplisit. Namun demikian, justru pada tahun 2008 inilah terjadi kenaikan harga BBM lebih dari 200%. Meskipun pada APBN 2008, tampak pemerintah mengalokasikan subsidi berada di puncak tertinggi, yaitu Rp. 275.291,5 milyar, namun hal itu disebabkan pada tahun itu karena terjadinya krisis finansial global yang disertai dengan meningkatnya harga minyak dunia yang mendekati \$ 100 per Barrel pada tahun 2008. Namun pada periode setelah 2008, besaran subsidi terus menurun karena harga eceran BBM pun telah sangat tinggi ketika harga minyak dunia menurun (stabil) dan krisis finansial global mulai pulih.

C.4. Reduksi Subsidi Energi dan Polemik Regulasi Energi: Suatu Antitesis

Definisi subsidi secara resmi diatur dalam beberapa undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari tahun ke tahun. Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat.

Subsidi memiliki beberapa efek positif. Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar untuk menambah output dan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut, misalnya pendidikan dan teknologi tinggi. Sedangkan, secara umum efek negatif subsidi adalah: Pertama, subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Karena konsumen membayar barang dan jasa pada harga yang lebih rendah daripada harga pasar maka ada kecenderungan konsumen tidak hemat dalam mengkonsumsi barang yang disubsidi. Karena harga yang disubsidi lebih rendah daripada biaya kesempatan (*opportunity cost*) maka terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya untuk memproduksi barang yang disubsidi. Kedua, subsidi menyebabkan distorsi harga. Subsidi yang tidak transparan dan tidak *well-targeted* akan mengakibatkan: (a) Subsidi be-

sar yang digunakan untuk program populis cenderung menciptakan distorsi baru dalam perekonomian, (b) Subsidi menciptakan suatu inefisiensi, (c) Subsidi tidak dinikmati oleh mereka yang berhak.

Pengurangan subsidi BBM oleh Pemerintah secara bertahap merupakan pelaksanaan prioritas pembangunan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, yaitu:

“Menyehatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran”.

“Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) menghapuskan subsidi secara bertahap. Berbagai subsidi yang terutama disediakan untuk mengurangi dampak krisis, secara bertahap perlu dihapuskan, dimulai dengan subsidi yang bersifat umum dan tidak langsung ke kelompok sasaran seperti subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Dana yang dihemat dapat digunakan untuk pengeluaran negara yang mempunyai manfaat langsung pada masyarakat yang sangat membutuhkan, seperti pemberantasan kemiskinan”.

Salah satu manifestasi Propenas sekaligus komitmen Indonesia dalam Letter of Intent kepada IMF, maka terbitlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dalam undang-undang tersebut ada ketentuan yang mengatur bahwa harga BBM dan Gas Bumi diserahkan kepada mekanisme persaingan usaha.

Namun kemudian ketentuan tersebut telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 dengan alasan karena bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat (2) dan ayat (3). Berikut ini adalah ringkasan resmi putusan dari Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* UU Minyak dan Gas:

Dalam kerangka pengertian penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Yang harus dikua-

sai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan/atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak;

Atas dasar kerangka pemikiran demikian, jikalau cabang produksi minyak dan gas bumi, yang adalah juga kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, oleh Pemerintah dan DPR dinilai telah tidak lagi penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar. Namun, jikalau cabang-cabang produksi dimaksud oleh Pemerintah dan DPR dinilai masih penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka Negara, *c.q.* Pemerintah, tetap diharuskan menguasai cabang produksi yang bersangkutan dengan cara mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasinya agar sungguh-sungguh dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam pengelolaan cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi dimaksud.

Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang

menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/ atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di samping itu, untuk menjamin prinsip efisiensi yang berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional”, maka penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif, dalam arti tidak mutlak harus 100 persen, asalkan penguasaan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, *c.q.* Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bukan berarti memiliki, tetapi negara sebagai organisasi diberi kewenangan yang darinya dimungkinkan timbulnya hak-hak, seperti hak pengelolaan, hak pengusahaan. Hak menguasai negara dalam hubungan dengan minyak dan gas bumi mencakup hak untuk mengatur dan menentukan status hukum pengelolaan dan pengusahaan atas minyak dan gas bumi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001,

penguasaan negara diatur berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang terdiri atas kegiatan usaha hulu dan usaha hilir. Sebagian kewenangan negara dalam pengelolaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi dapat diserahkan kepada badan usaha dan bentuk usaha tetap, sedangkan pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha minyak dan gas bumi tetap ada pada Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan atas minyak dan gas bumi.

Hasil *judicial review* UU Migas tersebut masih menyisakan permasalahan. Pertama, perdebatan mengenai apakah sektor energi merupakan “cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak”. Kedua, urgensi penguasaan negara terhadap “cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak” tersebut. Pada persoalan pertama, yaitu urgensi sektor energi. Keputusan Mahkamah Konstitusi yang memandang bahwa sektor energi termasuk kepentingan “hajat hidup orang banyak” hanya didasarkan pada pertimbangan DPR dan Pemerintah, bukan pada data konkret yang menunjukkan bahwa sektor tersebut memang urgen bagi banyak orang, misalnya data-data statistik maupun data-data demografis. Pertimbangan DPR dan Pemerintah adalah ukuran politis, bukanlah ukuran yang *reliable* sebagaimana ukuran statistis.

Persoalan kedua, yaitu penguasaan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi No.002/PUU-I/2003 menyatakan bahwa penguasaan negara, dalam hal ini pemerintah, dapat berupa penguasaan secara perdata (privat), telah mengabaikan fakta bahwa entitas negara, dalam hal ini pemerintah, bukanlah entitas privat, melainkan publik. Jika kepemilikan privat dipandang dapat mempertahankan penguasaan negara terhadap “cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak”, semestinya – secara *contario interminis* – penguasaan terhadap “cabang-cabang” tersebut akan lebih terukur jika dalam kerangka penguasaan negara *cq* pemerintah selaku pemegang otoritas publik. Alasannya, sifat kepublikan akan berkonsekuensi pada akuntabilitas publik, transparansi, dan prinsip-prinsip lain dalam kerangka *good governance*. Sedangkan penguasaan secara privat cukup bertanggung jawab terbatas kepada para pemilik saham (*shareholder*) saja.

Meskipun UU Migas telah melalui *judicial review*, namun pada periode-periode selanjutnya, terdapat berbagai peraturan yang memfokuskan pada pengurangan dan penghapusan subsidi bahan bakar. Regulasi tersebut diantaranya:

- Perpres No. 55/2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri
- Perpres No. 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.
- Peraturan Menteri ESDM No. 0044 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu
- Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 2875K/22/MEM/2006 tentang Harga Patokan Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Tahun Anggaran 2006
- Permenkeu No. 15/PMK.02/2006 tentang Tata Cara Penghitungan dan Pembayaran Subsidi Bahan Bakar Minyak Tertentu Tahun Anggaran 2006

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral telah menyusun metode pengurangan subsidi BBM yang dapat dilakukan melalui cara sebagai berikut: (a) Pengurangan kuantitas BBM tertentu dengan cara menghemat pemakaian BBM, mengembangkan energi pengganti/alternatif BBM; (b) Pemilihan harga patokan BBM yang tepat dengan menekan biaya distribusi BBM dan menghitung harga keekonomian penyediaan BBM; (c) Rasionalisasi harga BBM.

Berdasarkan Organisasi Energi Riset dan Manajemen Indonesia (ERMI), subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT) adalah pengeluaran negara yang dihitung dari selisih kurang antara hasil penjualan bersih BBM dengan biaya pengadaan BBM ditambah *fee* PT Pertamina. Sejak ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT) per liter adalah pengeluaran negara yang dihitung dari selisih kurang antara harga jual eceran per liter Jenis BBM Tertentu setelah dikurangi pajak-pajak, dengan harga patokan per liter jenis BBM tertentu. Berikut adalah penghitungan besarnya subsidi BBM yang tergantung pada harga patokan:

Subsidi = Volume JBT X (Harga Patokan – Harga Eceran {tidak termasuk pajak})

Harga Patokan adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah biaya distribusi dan margin. Berdasarkan Perpres No. 55/2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Dalam Negeri Sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres No. 9/2006, dan Perpres No. 71/2005 bahwa MOPS atau Mid Oil Platt's Singapore adalah harga transaksi jual beli pada bursa minyak di Singapura. MOPS sebenarnya adalah singkatan dari *Mean of Platts Singapore* yang merupakan penilaian produk untuk *trading* minyak di kawasan Asia yang dibuat oleh Platts-anak perusahaan McGraw Hill.

Penghitungan subsidi BBM diatur dalam Pasal 2 Permenkeu No. 15/PMK.02/2006 sebagai berikut:

- (1) Subsidi Jenis BBM Tertentu dihitung berdasarkan perkalian antara subsidi jenis BBM Tertentu per liter dengan volume Jenis BBM Tertentu yang diserahkan kepada konsumen Jenis BBM Tertentu pada titik serah yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Subsidi Jenis BBM Tertentu per liter merupakan pengeluaran negara yang dihitung dari selisih kurang antara harga jual eceran per liter Jenis BBM Tertentu setelah dikurangi Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), dengan harga patokan per liter Jenis BBM Tertentu.
- (3) Harga Jual Eceran per liter Jenis BBM Tertentu merupakan harga jual eceran per liter Jenis BBM Tertentu dalam negeri yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Harga patokan per liter Jenis BBM Tertentu ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah kenaikan harga BBM tahun 2005, pembayaran atas Subsidi BBM tersebut berdasar Pasal 4 Permenkeu No.15/PMK.02/2006 atas dasar DIPA belanja subsidi Jenis BBM Tertentu yang telah disahkan Direktur Jenderal Perbendaharaan yang diajukan permintaan pembayarannya oleh Badan Usaha setiap bulan kepada Menteri Keuangan c.q Dirjend Anggaran dan Perimbangan Keuangan (tembusan kepada Dirjend Perbendaharaan dan Badan Pengatur) sesuai Pasal 5 Permenkeu No.15/PMK.02/2006.

D. Jejak-Jejak Konstruksi Model Citizenship

Konstruksi *citizenship* dibangun bukan hanya sebagai konsekuensi dari tekanan-tekanan yang didukung oleh banyak pihak, namun juga sebagai respon terhadap “tuntutan-tuntutan” dari kelas berkuasa (*ruling-class*) – dalam studi ini difokuskan pada para perumus kebijakan (*policy maker*). Penelusuran jejak-jejak konstruksi *citizenship* melalui koridor (a) *agenda setting* dan berbagai (b) kecenderungan-kecenderungan sebagai konsekuensi *agenda setting* tersebut menunjukkan bahwa:

- (1) Pemaknaan relasi kuasa antara negara dan warganegara dipengaruhi oleh paradigma liberal. Hal tersebut dibuktikan dengan:
 - (a) reduksi subsidi energi secara gradual pada APBN dari tahun ke tahun merupakan pilihan politis yang didasari oleh tuntutan-tuntutan dari *structural adjustment programs* untuk sedapat mungkin menghemat pengeluaran belanja APBN.
 - (b) pemberlakuan *structural adjustment programs* tersebut di Indonesia berkonsekuensi pada pengetatan pembelanjaan APBN – yang mana pilihan pengetatan belanja yaitu reduksi pada alokasi subsidi energi negara – tersebut berdampak pada konfigurasi relasi negara terhadap warganegaranya. Pilihan untuk pengetatan (pengeluaran) belanja negara ternyata lebih memilih mereduksi subsidi dibandingkan mata anggaran yang lain. Refleksi dari pilihan kebijakan publik tersebut yaitu: terjadi minimalisasi peran negara terhadap warganegara, dan pada saat yang sama, mengintegrasikan warganegara kepada pasar global yang menekankan pada mekanisme harga.
- (2) Paradigma liberal tersebut berhadapan dengan konteks komunalitas di masyarakat sehingga menyebabkan pilihan-pilihan politik yang diambil – pada kebijakan sektor subsidi energi – menjadi sangat dilematis dan tidak konsisten dengan orientasi liberal itu sendiri. Kontestasi di antara liberal dan komunitarianisme menjadi tidak terelakkan. Sementara itu, kedua *regime of knowledge* tersebut saling bertolak belakang – yang mana asumsi dari regim yang satu menolak asumsi regim yang lain – sehingga terciptalah situasi diskursif. Ambivalensi oposisional inilah yang menjadi isu krusial pada model *citizenship* di Indonesia.

Dari jejak-jejak polemik dan dilemma pada kontestasi liberal dan komunitarianisme yang oposisional inilah maka dapat dielaborasi model *citizenship* di Indonesia yaitu model *denizenship*. Model tersebut akan dibahas pada bab berikutnya.

BAB 3

PEMBACAAN TERHADAP NALAR IDEOLOGIS POLICY-MAKER

A. Pendahuluan

Pada bab sebelumnya telah dibahas jejak-jejak *citizenship* melalui dua koridor, yaitu (1) *agenda-setting* dan (2) kecenderungan-kecenderungan. Berangkat dari koridor *agenda-setting*, terdapat dua hal yang telah dijadikan rujukan / orientasi para perumus kebijakan dalam pertimbangan-pertimbangannya, yaitu (a) *structural adjustment program* (SAP), dan (b) politik anggaran dalam APBN; sedangkan dari koridor kecenderungan-kecenderungan, ada beberapa konsekuensi akibat diterapkannya *agenda-setting* tersebut, yaitu (a) eskalasi produksi, (b) eskalasi konsumsi, (c) eskalasi harga, (d) eskalasi belanja negara, dan – berkebalikan dengan kecenderungan eskalasi – (e) reduksi subsidi energi. *Agenda-setting structural adjustment programs* (SAP) yang mendorong berbagai kecenderungan-kecenderungan tersebut secara khas menunjukkan alur nalar ideologis para perumus kebijakan (*polycymaker*) ketika mereka memaknai relasi kuasa dalam *citizenship*.

Jika bab sebelumnya berusaha menelusuri jejak-jejak *citizenship* dalam nalar ideologis perumus kebijakan, maka pada bab ini akan membahas bekerjanya nalar ideologis tersebut dalam perumusan kebijakan subsidi energi. Nalar ideologis itu akan terefleksi dari situasi diskursif pada berbagai perdebatan mengenai pro dan kontra kenaikan harga BBM. Namun untuk tetap merekatkan nalar ideologis tersebut pada konteks, maka persoalan-persoalan kontekstual juga akan dibahas secara simultan dalam bab ini. Secara berurutan, bab ini akan membahas mengenai beberapa hal sebagai berikut. Pertama-tama, bab ini akan dimulai oleh eksistensi “energi” di balik energi, yang mengulas betapa urgensinya sektor energi, bukan hanya karena menyangga ke-

hidupan masyarakat modern, namun juga stabilitas suatu rezim kekuasaan. Sub-bab ini sebagai pembuka problematisasi beberapa istilah penting yang multitafsir dan pematik perdebatan ideologis pada sub-bab selanjutnya.

Lalu secara berutan, tulisan ini akan menunjukkan bekerjanya dua nalar dari *regime of knowledge* yang saling berkontestasi. Bagian kedua adalah bekerjanya nalar ideologis liberal, yang ditunjukkan dari beberapa hal, khususnya pemaknaan terhadap (a) konsep “dikuasai oleh negara”, (a) mekanisme pembentukan harga, dan (c) politik anggaran di balik APBN. Bagian ketiga akan membahas mengenai bekerjanya nalar ideologis komunitarianisme dalam perdebatan di balik politik energi, khususnya tampak pada (a) pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pembatasan produk subsidi bersubsidi, (b) perdebatan antara partai politik yang setuju dengan kenaikan harga dan partai politik yang tidak setuju dengan kenaikan harga, (c) dan instrumentasi isu-isu populisme dalam kompensasi subsidi energi serta berbagai tentangan terhadap instrumentasi tersebut.

B. Energi” di Balik Energi

Bermula pada 4 Mei 1998, di tengah krisis moneter dan inflasi tidak terkendali, pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak. Rupanya impor 4 juta kiloliter saat itu tetap tidak bisa membantu produksi dalam negeri untuk memenuhi tuntutan konsumsi domestik. Bensin menjadi Rp.1200/liter, Solar menjadi Rp.600/liter, dan Minyak Tanah menjadi Rp.350/liter. Situasi krisis moneter dan hiper-inflasi pun merambat menjadi krisis politik. Tak lama setelah kenaikan tersebut, dengan mempertimbangkan situasi yang makin tak terkendali, maka Presiden Suharto perlu menerbitkan Keppres – penerbitan Keppres adalah sesuatu yang ‘darurat’ terjadi di era Orba – agar harga BBM turun lagi, sehingga harga bensin menjadi Rp.1000/liter, solar menjadi Rp.500/liter, dan minyak tanah menjadi Rp.280/liter. Namun situasi merambatnya krisis moneter menjadi krisis politik sudah terlanjur parah. Akhirnya, pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto menyampaikan pidato pengunduran diri. Maka mulai berakhir lah kekuasaan Orde Baru selama lebih dari 3 dasawarsa, hanya berselang 17 hari setelah kenaikan harga bahan bakar minyak. Tanpa mengecilkkan arti faktor-faktor lain, sesungguhnya kenaikan harga bahan bakar min-

yak di pertengahan tahun 1998 tersebut – yang tentu saja berkaitan dengan reduksi subsidi energi – merupakan pemicu ledakan ekonomi-politik yang mengakibatkan rontoknya suatu rezim yang telah sekian lama begitu mapan.

Ada suatu kekuatan di balik sektor energi – yang bisa menegakkan suatu sistem pemerintahan, sekaligus sebagai kekuatan yang bisa membuatnya ambruk. Tentu tidak perlu diperdebatkan urgensi energi dalam kehidupan masyarakat modern. Namun bagaimana relasi kuasa yang bekerja – dan juga dipekerjakan – pada sektor ini, selalu mendorong perdebatan yang massif. Begitu banyak pertanyaan-pertanyaan – lebih tepatnya: gugatan – terhadap Undang-Undang Dasar 1945, seperti pertanyaan terkait Pasal 33 UUD 1945, misalnya: Sebagai ‘hajat hidup orang banyak’, apakah saat ini benar-benar ‘dikuasai oleh negara’? Apa yang dimaksud dengan ‘dikuasai negara’? Apa yang dimaksud dengan ‘dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia’? Siapa yang dimaksud dengan ‘rakyat Indonesia’? Pada Orde Reformasi saat ini, jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas tidak lagi seragam. Keragaman jawaban tersebut, tak lepas dari bagaimana artikulasi kuasa dan kekuasaan di balik energi.

Gambaran umum yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya – yang sebagian di antaranya dibingkai melalui tabel-tabel numerik dan uraian panjang lebar mengenai kecenderungan – sejatinya adalah ‘statistika tragedi’: menghimpun, memilah, mengukur, membandingkan dan menilai warganegara (*citizen*) berikut ‘tragedinya’ dalam angka-angka. Bab ini menelaah perdebatan mengenai dimanakah peran subsidi? Apakah sebagai amanat UUD, ‘dosa’ APBN, ataukah justru ‘mitos’? Mengapa begitu diperdebatkan? Tujuan gugatan tersebut yaitu untuk memperjumpakan teks, konteks dan konsep. Jika dalam bab sebelumnya ada suatu kondisi yang direpresentasikan melalui ‘nomina’ tertentu. Maka mengingat bahwa kebijakan publik saat ini selalu didasarkan argumentasi berbasis angka statistik, maka tak berlebihan kalau ‘nomina’ tersebut dipadankan sebagai teks. Melalui artikulasi terhadap nomina tersebut, dapat dihadirkan suatu ‘realitas baru’ – yang mungkin sama, mungkin juga tidak sama, dengan kondisi yang direpresentasikan sebelumnya. Betapapun artifisialnya, suatu ‘realitas baru’ ini – seturut dengan konsepsi Foucault mengenai *statements* – adalah hasil dari pergulatan berbagai kepentingan.

Dengan menempatkan subsidi energi dalam peta ideologis, tampak gerak pemaknaan terhadap subsidi tersebut. Dalam wadah ideologi neo-liberalisme, subsidi adalah manifestasi dari intervensi negara. Juga dalam pandangan liberal, intervensi negara adalah sesuatu yang dihindari. Pada konsep negara-minimal, negara harus seminimal mungkin berperan terhadap kehidupan masyarakat. Dalam pandangan ini, subsidi haruslah direduksi, dengan asumsi bahwa mekanisme pasar – dengan *invisible-hand*-nya – akan ‘menyelesaikan’ semua. Meski dalam prakteknya, subsidi bukan sama sekali dilarang dalam pandangan liberal, namun subsidi tersebut didasarkan pada upaya mendorong kesetaraan dalam mempergunakan hak².

Berbeda wadah ideologi, maka berbeda pula gerak pemaknaan terhadap subsidi. Pada ideologi komunitarianisme dengan konsep negara-maksimalnya, maka negara dituntut semaksimal-mungkin untuk melakukan intervensi terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam hal bahwa subsidi adalah manifestasi dari intervensi negara, pandangan komunitarianisme ini bersilangan dengan pandangan liberal. Namun tuntutan ideologis dari pandangan komunitarianisme bertolak belakang dengan pandangan liberal. Berdasarkan pandangan komunitarian, subsidi adalah kewajiban negara terhadap warganegara. Subsidi merupakan hak warganegara. Lalu siapa yang dimaksud dengan warganegara (*citizen*)? Inilah yang menjadi perbedaan berikutnya antara pandangan komunitarianisme dan pandangan liberalisme. Dalam pandangan komunitarianisme, subsidi sebagai upaya emansipatoris terhadap warganegara ‘tertentu’. Oleh karena itu, subsidi harus secara spesifik diberikan pada warganegara dengan basis legitimasi dengan klaim tertentu, misalnya klaim identitas, demografis, geografis, dan klaim-klaim lainnya. Pilahan masyarakat tidak hanya vertikal, namun

2 Inilah yang digariskan oleh Rawls sebagai keadilan, bahwa justice as fairness, maka subsidi sejatinya hanyalah cara menyeimbangkan situasi sehingga terciptalah kesetaraan. Dalam kesetaraan itulah terdapat keadilan. Fungsi subsidi, kali ini dalam pandangan Sen, hanyalah penyediaan basis minimal dalam kehidupan warganegara, sehingga terciptalah basis kebebasan (minimal basic of liberties). Sederhananya, meskipun mungkin berada dalam potensi yang berbeda, setiap warganegara pada dasarnya punya hak yang sama. Keberadaan subsidi bukanlah menyamakan hak, namun hanyalah menyamakan potensi untuk mempergunakan haknya itu. Jika negara memilih memberikan subsidi, maka setiap warganegara berhak atas subsidi tersebut – terlepas apakah warganegara tersebut membutuhkan atau tidak. Tidak boleh ada pengelompokan masyarakat antara yang berhak dan yang tidak berhak.

juga horizontal. Pada masing-masing pilahan sosial, ada klaim masing-masing. Dalam kaitannya dengan subsidi energi, sebagai contoh: masyarakat yang berasal dari daerah kaya tambang minyak dan gas, memiliki klaim kepemilikan terhadap kekayaan alam dari daerahnya tersebut; oleh karena itu mereka menuntut subsidi lebih besar – ataupun harga lebih murah – dibandingkan masyarakat dari daerah yang tidak/kurang kaya hasil tambang³.

Lalu bagaimana subsidi energi di Indonesia? Wadah ideologi mana yang digunakan oleh para perumus kebijakan sebagai kerangka pikir terhadap subsidi energi? Bab ini akan membahas hal tersebut, setidaknya pada dua perdebatan, yaitu: (a) perdebatan mengenai apa yang dimaksud dengan subsidi, dan (b) perdebatan mengenai siapa yang disebut warganegara. Pendefinisian mengenai apa yang dimaksud dengan subsidi akan berkonsekuensi pada pendefinisian siapa yang dimaksud dengan warganegara.

Bahan-bahan yang digunakan untuk mengeksplorasi perdebatan mengenai kedua hal yang saling berkaitan itu bukan hanya produk hukum dan kebijakan publik yang tertulis secara resmi, melainkan pernyataan-pernyataan lisan dari para perumus kebijakan. Semua itu merupakan teks dan masing-masing teks membawa suatu wadah ideologis masing-masing. Pernyataan-pernyataan tersebut dibatasi pada pernyataan yang dikemukakan oleh aktor-aktor yang memang terlibat pada perumusan kebijakan subsidi energi (*policy maker*), baik aktor dari lingkup pemerintah, aktor dalam posisinya sebagai bagian

3 Warganegara, dalam pandangan Marx, tidak setara. Ada yang memiliki basis produksi dan ada yang tidak. Warganegara (citizen), dalam kritik Marx, adalah mereka yang memiliki basis produksi (sederhananya: kekayaan), sedangkan mereka yang tidak memiliki basis produksi sering dipandang bukan sebagai citizen – dalam tesis ini disebut denizen. Untuk mensejajarkan antara yang memiliki basis produksi (yaitu citizen) maka dipelukan subsidi dari negara kepada mereka yang tidak memiliki basis produksi. Oleh karena keberadaan startifikasi sosial berdasarkan kelas tersebut adalah suatu keniscayaan di setiap masyarakat, maka subsidi adalah suatu keharusan. Maka dalam pandangan komunitarianisme dari Marx, subsidi idealnya disalurkan pada mereka yang tidak memiliki basis produksi, sehingga terciptalah warganegara yang setara (tanpa kelas). Berbeda dengan pandangan liberal dari Rawls dan Sen, dalam pandangan Marx, oleh karena masyarakat tidaklah setara maka hanya kelompok masyarakat yang tidak memiliki basis produksi (tidak memiliki kekayaan) saja yang berhak atas subsidi. Sementara itu, sedikit berbeda dari Marx, berangkat dari pandangan Weber mengenai legitimasi, ketidak-setaraan warganegara disebabkan oleh basis legitimasi yang berbeda. Berbeda dengan pandangan liberal, menurut Weber – yang memperluas pandangan Marx – hanya kelompok masyarakat yang memiliki basis legitimasi saja yang berhak atas subsidi.

dari legislatif, maupun aktor profesional yang non-partisan namun berperan signifikan dalam mempengaruhi arah kebijakan. Dari keputusan-keputusan, persilangan pendapat, perdebatan-perdebatan, dan *standing-position* dari para perumus kebijakan tersebut, akan tampak nalar di balik politik subsidi energi.

C. Bekerjanya Nalar Ideologis Liberal

Pada bagian ini akan dibahas setidaknya tiga hal. Pertama yaitu konsep “dikuasai oleh negara” pada Pasal 33 UUD 1945 dalam kaitannya dengan privatisasi UU Migas dan UU Ketenagalistrikan. Pada sub-bab tersebut akan dibahas pula hasil *judicial review* Mahkamah Konstitusi terhadap kedua UU tersebut, khususnya dalam menegaskan konsep “dikuasai oleh negara”, pada saat yang sama, Mahkamah Konstitusi juga menafsirkan bahwa UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi meskipun dengan berbagai syarat. Bagian kedua akan membahas mengenai bagaimana mekanisme pembentukan harga produk energi dari sejak dieksplorasi sampai dipakai, bagaimana keterlibatan korporasi internasional yang mendominasi sektor hulu pertambangan dan ketiadaan kedaulatan energi Indonesia karena konsesi-konsesi yang bermotif politis, juga gugatan-gugatan mengenai bekerjanya mekanisme pasar di satu sisi, namun pada saat bersamaan betapa tertutupnya sektor pertambangan ini sehingga seolah-olah tak terjamah, bahkan oleh pemerintah sekalipun. Pada bagian ketiga, dibahas mengenai pengaruh mekanisme pasar dalam harga produk energi dan eksklusivitas sektor ini sehingga terjadilah ‘akrobat anggaran’ dalam APBN – yang oleh beberapa kalangan memandang bahwa subsidi energi sesungguhnya hanyalah ‘mitos’.

Namun sebelum masuk kepada pemaknaan mengenai “dikuasai oleh negara”, mengingat bahwa pendekatan tesis ini dalam analisis wacana ‘Foucaultian’ maka penting untuk terlebih dahulu ditampilkan ‘teks’ yang diperdebatkan. Perdebatan memang dimulai melalui bias interteks: antara teks konstitusi dan teks regulasi di bawahnya.

Berangkat dari Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945,

Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak **dikuasai oleh negara**.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya **dikuasai oleh negara** dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tersebut tampak jelas bahwa terdapat penguasaan monopoli oleh negara, melalui kata kunci “dikuasai oleh negara” (cetak tebal), terhadap sumberdaya yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan tersebut bersifat obligatif atau wajib.

Berbeda dengan amanat penguasaan oleh negara, dalam Undang-Undang 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, khususnya Pasal 28 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Bahan Bakar Minyak serta hasil olahan tertentu yang dipasarkan di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan masyarakat wajib memenuhi standar dan mutu yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi **diserahkan pada mekanisme persaingan usaha** yang sehat dan wajar.
- (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.

Apabila diperhatikan dengan cermat pada istilah “diserahkan pada mekanisme persaingan usaha” (cetak tebal) maka hal tersebut tidak konsisten dengan amanat konstitusi mengenai “dikuasai oleh negara” (cetak tebal). Pada istilah “diserahkan pada mekanisme persaingan usaha” itu berarti harga diserahkan pada pasar, sedangkan di pasar berlaku mekanisme penawaran dan permintaan, suatu mekanisme yang tidak dikuasai oleh negara.

C. 1. Menggugat Makna “Dikuasai Negara”

Pada 1999, USAID secara terbuka mengakui bahwa RUU Migas (yang kemudian menjadi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi) adalah rancangan USAID bersama Asian Development Bank (ADB), sebagai salah satu bentuk paket kebijakan yang diberikan kepada Pemerintah Indonesia saat itu untuk memecahkan masalah krisis moneter. Menteri Pertambangan dan Energi saat itu, Kuntoro Mangkusubroto menyatakan⁴,

RUU Migas diajukan sebagai bentuk akomodasi terhadap tuntutan liberalisasi perekonomian.

Masih pada kesempatan Rapat RUU Migas⁵ yang sama, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Purnomo Yusgiantoro menyatakan,

Tujuan dibuatnya UU Migas adalah untuk memacu masuknya investor asing di sektor hilir migas.

Dari pernyataan tersebut jelaslah sebabnya mengapa UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas merupakan manifestasi liberalisasi terhadap industri migas di tanah air.

Sebelum tahun 2001, Pertamina bertindak sebagai minyak negara dan perusahaan gas dan sebagai regulator industri. Situasi tersebut menciptakan konflik kepentingan dan masalah terkait untuk investasi, tata kelola dan transparansi di sektor ini. Berdasarkan UU No 8 tahun 1971 yang dulu, Pertamina ditetapkan sebagai operator dan regulator dengan tugas-tugas mulai dari tender blok, mengelola data, pemberian kontrak bagi hasil (PSC), untuk operasi sektor hilir. Pertamina mengoperasikan semua kilang domestik dan bertanggung jawab untuk memastikan pasokan domestik produk minyak sulingan. Selain itu, Pertamina merupakan pembeli tunggal dari semua gas alam yang

4 Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2002. Risalah Rapat RUU Migas 2001-2002. Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR-RI.

5 Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2002. Risalah Rapat RUU Migas 2001-2002. Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR-RI.

diproduksi di dalam negeri dan memiliki tanggung jawab untuk negosiasi kontrak untuk ekspor LNG. Posisi Pertamina sebagai monopoli, dengan sistem kompetisi terbatas di sektor hilir tersebut, dituduh telah menciptakan sejumlah distorsi. Kewajiban monopoli publik yang ditugaskan ke Pertamina, bersama dengan subsidi minyak, menyebabkan kurangnya investasi di sektor hilir. Di Indonesia terjadi berkurangnya tingkat produksi cadangan minyak sehingga ditekankan perlunya regulasi yang lebih efektif.

Undang-undang Minyak dan Gas Bumi disahkan pada tanggal 23 November 2001 dan memulai perubahan besar dalam struktur regulasi sebagai bagian dari upaya deregulasi dan reformasi di sektor energi. UU No 22 tahun 2001 memisahkan secara tegas antara kegiatan hulu dan hilir. Otoritas regulasi dari Pertamina ditransfer kepada Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi (Ditjen Migas) di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan dua lembaga peraturan baru: Badan Pelaksana Minyak Gas Bumi (BP Migas) untuk sektor hulu, dan Badan Pengatur Hilir Minyak Gas Bumi (BPH Migas). Sebagai konsekuensi dari UU Migas tersebut, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomer 31 Tahun 2003, Pertamina ditetapkan sebagai badan usaha milik negara dalam bentuk perseroan terbatas.

Berdasarkan UU Migas tersebut, tender blok untuk eksplorasi berada di bawah kewenangan BP Migas, yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan data awal pada blok, melakukan lelang, pemberian kontrak, dan penerbitan kontrak. Kontrak-kontrak konsesi ditandatangani oleh otoritas regulasi hulu yaitu BP Migas, yang bertanggung jawab untuk mengelola kontrak sampai terminasi mereka. BP Migas didirikan oleh Peraturan Pemerintah Nomer 42 yang dikeluarkan 16 Juli 2002.

BPH Migas, yang didirikan pada 30 Desember 2002, didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomer 67 tahun 2002 dan Keputusan Presiden 86 Tahun 2002. Sebagai badan pengawas untuk minyak hilir dan sektor gas, tanggung jawabnya meliputi distribusi bahan bakar dalam negeri, cadangan minyak nasional bahan bakar, tarif untuk jaringan pipa gas alam, dan harga gas untuk rumah tangga dan pelanggan kecil.

UU Nomer 22 tahun 2001 juga mendirikan liberalisasi sektor hilir. Pertamina pun kehilangan hak monopoli dan kewajiban layanan publik (tanggung jawabnya untuk menjamin pasokan bahan bakar na-

sional) pada akhir tahun 2005. Lisensi bagi investor baru untuk sektor hilir akan dikeluarkan oleh BPH Migas.

Privatisasi sektor migas melalui UU Migas bersamaan dengan privatisasi sektor kelistrikan melalui UU Ketenaga-listrikan. Oleh karena itu, kedua UU tersebut diajukan pengujian *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Bersamaan dengan *judicial review* terhadap UU Migas, pada akhir tahun 2004, dilakukan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrkan (UU Ketenagalistrkan) terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Hasil *judicial review* UU Ketenagalistrkan lebih dahulu keluar sebelum hasil *judicial review* UU Migas. Dalam putusan Perkara Nomer 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Penguasaan Negara terhadap Cabang Produksi Listrik, tertanggal Rabu, 15 Desember 2004, Mahkamah Konstitusi menolak pengujian formal⁶ terhadap UU Ketenagalistrkan tersebut, namun menyetujui pengujian material⁷ terhadap UU Ketenagalistrkan.

6 Pemohon *judicial review* mengajukan permohonan menyangkut pengujian formil, bahwa prosedur (tata cara) pembentukan UU Ketenagalistrkan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang diimplementasikan dalam Pasal 33 ayat (2) huruf a dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sehubungan dengan hal tersebut, Prosedur pengesahan UU Ketenagalistrkan dalam Sidang Paripurna DPR tidak memenuhi kuorum karena tidak dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah Anggota DPR. Selain itu, masih ada perbedaan pendapat di antara para anggota dan fraksi-fraksi DPR. Akan tetapi, dalil Pemohon di atas dibantah oleh DPR dalam keterangan tertulisnya, yang dilampiri pula dengan Risalah Sidang Paripurna DPR tanggal 4 September 2002. Atas dasar itu, ternyata Pemohon tidak dapat membuktikan dalilnya. Oleh karena itu, permohonan Pemohon tidak beralasan sehingga Mahkamah menolak permohonan Pemohon dalam pengujian formil UU Ketenagalistrkan.

7 Menyangkut pengujian materil, Pemohon mendalilkan bahwa UU Ketenagalistrkan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 karena telah mendorong privatisasi perusahaan tenaga listrik sehingga merugikan hak konstitusional Pemohon. Atas dasar itu, Pemohon dalam petitumnya meminta agar UU Ketenagalistrkan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya, Pemohon juga mendalilkan bahwa Pasal 8 ayat (2), Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 30 ayat (1) UU Ketenagalistrkan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 karena telah mereduksi makna "dikuasai oleh negara untuk cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam konteks ini, kebijakan pemisahan usaha penyediaan tenaga listrik dengan sistem "unbundling", yakni usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, penjualan, agen penjualan, pengelola pasar, dan pengelola sistem tenaga listrik oleh badan usaha yang berbeda, serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya untuk usaha transmisi dan distribusi, merupakan upaya privatisasi perusahaan tenaga listrik yang menjadikan tenaga listrik sebagai komoditas pasar. Hal ini tidak memberikan proteksi kepada mayoritas rakyat yang belum mampu menikmati listrik.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna "dikuasai oleh negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Dalam konteks ini, pengertian "dikuasai oleh negara" itu mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Dengan demikian, perkataan "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.

Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁸.

Adapun Pemohon juga mendalilkan bahwa beberapa aspek UU Ketenagalistrikan tidak sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, yakni : aspek kompetisi bebas yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (3) UU Ketenagalistrikan meningkatkan krisis ketenagalistrikan di Indonesia sehingga semakin memberatkan konsumen listrik; aspek "unbundling" yang tercantum dalam Pasal 16 UU Ketenagalistrikan yang menentukan bahwa berbagai usaha penyediaan tenaga listrik dilakukan secara terpisah oleh badan usaha yang berbeda, serta Pasal 29 ayat (1) ayat (2) yang menentukan bahwa pemegang ijin usaha Penyediaan Tenaga Listrik dilarang melakukan penggabungan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya penguasaan pasar dan persaingan usaha yang tidak sehat, kecuali yang mendorong efisiensi tetapi tidak mengganggu kompetisi. Kebijakan "unbundling" tersebut mengakibatkan PLN harus "unbundled" menjadi beberapa jenis usaha, padahal PLN selama ini memiliki ijin yang terintegrasi secara vertikal; aspek penetapan harga jual yang diserahkan kepada kompetisi yang wajar dan sehat [vide Pasal 38 ayat (1) UU Ketenagalistrikan] tidak sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.

8 Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan ke-

Terkait dengan pengertian di muka, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara⁹, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi.

Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara c.q. Pemerintah dalam pengelolaan cabang produksi listrik dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan ataupun dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak

wenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

- 9 Berdasarkan penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD1945, yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar. Akan tetapi Mahkamah berwenang pula untuk melakukan penilaian dengan mengujinya terhadap UUD 1945 jika ternyata terdapat pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena penilaian pembuat undang-undang tersebut.

berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan, “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional“, maka:

- (a) penguasaan dalam arti pemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara c.q. Pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya.
- (b) Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 33 UUD 1945:

- (1) ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.
- (2) ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, terungkap fakta bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, maka cabang produksi tenaga listrik tersebut haruslah dikuasai oleh negara. Hal ini berarti tenaga listrik harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan. Dengan demikian, hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak oleh BUMN. Sejalan dengan itu, pengelolaan tenaga listrik dapat dilakukan oleh PLN selama PLN masih mampu dan bisa lebih efisien, namun jika tidak maka PLN dapat berbagi tugas dengan BUMN lain atau BUMD dengan PLN sebagai “*holding company*”.

Berdasarkan pertimbangan di muka, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian dengan menyatakan Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), serta Pasal 68 UU Ketenagalistrikan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga pasal-pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun demikian, pasal-pasal tersebut merupakan jantung UU Ketenagalistrikan, padahal seluruh paradigma yang mendasari UU Ketenagalistrikan adalah kompetisi atau persaingan dalam pengelolaan listrik dengan sistem unbundling sebagaimana tercermin dalam pertimbangan menimbang huruf b dan huruf c UU Ketenagalistrikan. Itulah sebabnya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dalam pengujian materil untuk seluruhnya. Guna menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), maka undang-undang yang lama di bidang ketenagalistrikan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1986 tentang Ketenagalistrikan berlaku kembali. Namun pembentuk undang-undang disarankan untuk menyiapkan RUU Ketenagalistrikan yang baru sesuai Pasal 33 UUD 1945.

Masih pada akhir tahun 2004, dilakukan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi (UU Migas) terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Selang sepekan setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* UU Listrik, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tertanggal Selasa, 21 Desember 2004, Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi

Minyak dan Gas Bumi, menyatakan menolak pengujian formil¹⁰, namun mengabulkan sebagian permohonan pengujian materil¹¹. Dalam putusan perkara Privatisasi Migas ini, penolakan pengujian formil namun mengabulkan permohonan pengujian materil tersebut hampir sama dengan putusan dalam *judicial review* pada UU Ketenagalistrikan – bedanya yakni Mahkamah Konstitusi mengabulkan seluruh uji materil pada UU Ketenagalistrikan, namun hanya menyetujui sebagian uji materil pada UU Migas.

Dalam pengujian materil, Pemohon mendalilkan bahwa UU Migas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 karena keberadaan UU Migas ternyata tidak menjalankan prinsip-prinsip perekonomian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, sehingga akan berdampak pada kesulitan Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan/atau kemakmuran seluruh rakyat Indonesia yang

10 Dalam pengujian formil, Pemohon mendalilkan bahwa Prosedur Persetujuan RUU Minyak Dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 33 ayat (2) huruf a dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD jo. Keputusan DPR R.I. Nomor 03A/DPR RI/1/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR R.I.

Guna membuktikan kebenaran dalil Pemohon tersebut Mahkamah Konstitusi telah memeriksa Risalah Rapat Paripurna Ke-17 DPR Masa Persidangan I Tahun Sidang 2001-2002, bertanggal 23 Oktober 2001, yakni rapat paripurna yang mengesahkan RUU Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Risalah Sidang Paripurna tanggal 23 Oktober 2001 yang mengesahkan Rancangan Undang-undang Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang dimaksud, dalil Pemohon yang menyebutkan ada 12 (dua belas) Anggota DPR yang menyatakan ketidaksetujuannya terhadap RUU Minyak dan Gas Bumi dengan mengajukan minderheidsnota terbukti benar (vide Risalah, hal. 70-74). Namun, dalam risalah yang sama, Mahkamah juga menemukan fakta bahwa pada bagian akhir rapat paripurna dimaksud, tat kala seluruh fraksi telah menyampaikan Pendapat Akhirnya dan pimpinan rapat (A.M. Fatwa) menanyakan apakah RUU a quodapat disetujui untuk disahkan menjadi undang-undan – risalah mencatat – seluruh Anggota DPR setuju tanpa ada lagi pernyataan keberatan atau tidak setuju, sehingga pimpinan rapat kemudian mempersilahkan wakil Pemerintah, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, untuk menyampaikan sambutannya (vide Risalah hal. 158).

11 Dalam pengujian materil, Pemohon mendalilkan bahwa UU Migas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 karena keberadaan UU Migas ternyata tidak menjalankan prinsip-prinsip perekonomian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, sehingga akan berdampak pada kesulitan Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan/atau kemakmuran seluruh rakyat Indonesia yang berujung pada ketidakpastian untuk mewujudkan hak konstitusional rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

berujung pada ketidakpastian untuk mewujudkan hak konstitusional rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Sebelum memeriksa dalil para Pemohon dalam pengujian secara materiil, Mahkamah Konstitusi menjelaskan beberapa pengertian penting yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”; dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Mahkamah Konstitusi menggunakan dasar pengertian penting yang sama dengan yang digunakan ketika menguji materi UU Ketenagalistrikan terhadap pengujian meteril pada UU Migas ini. Pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan beberapa dasar pertimbangan mengenai:

- (a) Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, c.q. Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- (b) Hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bukan berarti memiliki, tetapi negara sebagai organisasi diberi kewenangan yang darinya dimungkinkan timbulnya hak-hak, seperti hak pengelolaan, hak pengusahaan. Hak menguasai negara dalam hubungan dengan minyak dan gas bumi mencakup hak untuk mengatur dan menentukan status hukum pengelolaan dan pengusahaan atas minyak dan gas bumi.
- (c) Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, penguasaan negara diatur berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang terdiri atas kegiatan usaha hulu dan usaha hilir. Sebagian kewenangan negara dalam pengelolaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi dapat diserahkan kepada badan usaha dan bentuk usaha tetap, sedangkan pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha minyak dan gas bumi tetap ada pada Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan atas minyak dan gas bumi.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalil-dalil yang diajukan oleh para Pemohon tidak cukup beralasan, sehingga tidak terbukti pula Undang-Undang a quo secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945. Karena substansi penguasaan oleh negara tampak cukup jelas dalam alur pikiran Undang-Undang a quo baik pada sektor hulu maupun hilir, kendatipun menurut Mahkamah masih ada hal-hal yang harus dipastikan jaminan penguasaan oleh negara tersebut¹².

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa; menolak permohonan para Pemohon dalam pengujian formil; mengembalikan permohonan para Pemohon dalam pengujian materiil untuk sebagian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yakni: Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata “diberi wewenang”, Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “paling banyak”, dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) tidak mempunyai

12 Hal tersebut berbeda dengan Undang-undang Ketenagalistrikan yang telah diuji oleh Mahkamah dengan Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang dibacakan pada tanggal 15 Desember 2004, yang alur pikir tentang prinsip penguasaan negara dimaksud tidak tampak dengan jelas penjabarannya dalam pasal-pasal Undang-Undang Ketenagalistrikan tersebut yang seharusnya menjadi acuan pertama dan utama sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945. Perbedaan alur pikir dimaksud tercermin dalam konsiderans “Menimbang” kedua undang-undang yang bersangkutan, yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal kedua Undang-Undang a quo.

kekuatan hukum mengikat – yaitu pencabutan pasal-pasal mengenai pemberlakuan mekanisme harga pasar pada BBM.

Namun demikian, meskipun *judicial review* terhadap UU Listrik dan UU Migas ke Mahkamah Konstitusi dikabulkan, terdapat perubahan-perubahan maupun peraturan-peraturan dalam sektor Migas yang justru berkebalikan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Banyak peraturan penting di bawah UU No 22 Tahun 2001 kini telah dikeluarkan yang termasuk liberalisasi investasi dan privatisasi sektor migas, antara lain: (a) menetapkan Pertamina sebagai perusahaan swasta, (b) mendirikan BP MIGAS dan BPH Migas. Pada Oktober 2004 terdapat dua peraturan pelaksanaan baru yang terpisah, untuk BP Migas dan BPH MIGAS Migas yang berkaitan dengan aspek operasional dari lembaga ini. Terdapat beberapa riset yang secara spesifik melaporkan beberapa konflik yang tersisa atau ambiguitas antara berbagai undang-undang dan beberapa konsekuensi yang tidak diinginkan berupa disinsentif bagi investor.

Pengeluaran untuk subsidi BBM – sebagaimana sering dikemukakan oleh Pemerintah – menurunkan efektifitas kebijakan fiskal dan dapat memperburuk dampak dari volatilitas harga minyak pada perekonomian. Pertama, subsidi harga bahan bakar masih terdiri dari bagian yang agak tinggi dari total belanja (sekitar sepertiga dari total pengeluaran pemerintah pusat yang dihabiskan untuk subsidi bahan bakar selama dekade terakhir). Kedua, subsidi BBM sering dipandang tidak efisien, tidak adil, dan tidak ramah lingkungan. Ketiga, pengeluaran untuk subsidi bahan bakar sangat *volatile* dan *procyclically* terkait dengan harga energi.

Pada tahun 2010, pemerintah telah menetapkan jumlah produk yang dapat dibeli dengan harga bersubsidi. Tetapi pengalaman telah menunjukkan bahwa pemberlakuan penjataan kuantitas mungkin bukan cara terbaik untuk mengurangi subsidi, karena biaya administrasi yang tinggi. Selain itu, juga sangat dimungkinkan menciptakan pasar gelap untuk produk bahan bakar dan akan membutuhkan mekanisme untuk mengidentifikasi dan mencapai kelompok sasaran.

Selama lima sampai sepuluh tahun terakhir, kebijakan fiskal telah diarahkan untuk konsolidasi dan mengurangi rasio utang yang tinggi. Pemerintah telah mengambil langkah-langkah yang signifikan, terutama melalui pengurangan subsidi bahan bakar domestik, untuk menin-

gkatkan belanja di bidang-bidang prioritas baik di tingkat pemerintah pusat dan lokal, dengan tujuan untuk meningkatkan indikator-indikator sosial dan mengurangi kemacetan kunci untuk pertumbuhan.

C. 2. Hikayat Harga Energi

Invasi AS ke Irak pada 2003 memicu naiknya harga minyak internasional. Pada masa jabatan Mega-Hamzah, Bensin naik dari Rp.1750/liter menjadi Rp.1810/liter, dan Solar menjadi Rp.1890/liter. Ketika itu, Menteri ESDM adalah Purnomo Yusgiantoro, sementara itu Menkosesra adalah Jusuf Kalla. Jusuf Kalla menyatakan,

Pada prinsipnya, subsidi hanya bagi yang tidak mampu.

Maka diputuskan untuk menyalurkan dana kompensasi BBM sebesar Rp. 4 triliun. Pada tahun 2005 di era Presiden Susilo Bambang Yudoyono, diberlakukanlah Bantuan Langsung Tunai (BLT). Antitesisnya, sejak menjadi anggota OPEC (kartel minyak dunia) pada 1962, Indonesia dikeluarkan dari keanggotaan OPEC pada 2008 – setelah sejak Maret 2004 menjadi *net-importer*.

Namun demikian, beberapa kali kenaikan harga BBM pada tahun 2005 dan tahun 2008 dipandang ganjil. Pengeluaran untuk subsidi bahan bakar, kecuali untuk minyak tanah yang mencapai 4,4 persen dari PDB pada tahun 2005 – minyak tanah sebagai harga bahan bakar masih tetap – sementara harga minyak internasional melonjak. Kenaikan harga BBM yang tajam pada tahun 2005 (Maret dan Oktober, dikombinasikan dengan pengenalan harga pasar untuk penjualan industri di Juli) mengurangi subsidi untuk 1,9 persen dari PDB pada tahun 2006.

Setelah berselang beberapa tahun kemudian, di awal tahun 2012 ketika pemerintah begitu bersikukuh untuk kembali menaikkan harga produk energi. Selama ini pemerintah selalu mendasarkan 'keluhannya' pada rendahnya volume produksi dalam negeri sehingga harus impor. Sementara itu, harga minyak internasional yang perlu dibeli itu sangat tinggi sehingga bengkoklah beban subsidi pada APBN, maka para ekonom yang menentang kenaikan harga bahan bakar minyak mempertanyakan: apakah pemerintah benar-benar mendatangkan minyak

dari luar negeri melalui impor, ataukah membeli ‘minyak swasta’ yang dihasilkan oleh perusahaan transnasional yang beroperasi di Indonesia – sehingga minyak yang dibeli ‘secara impor’ itu tak lain adalah minyak dari perut bumi Indonesia sendiri? Perlu diketahui bersama bahwa di sektor hulu, sebesar 95% persen sektor minyak dan gas bumi (migas) Indonesia dikuasai korporasi asing.

UU Migas mengatur investasi di bidang eksplorasi pertambangan minyak bumi dan gas bumi dalam skema *business to government* (B to G). Sebelum UU Migas, skema perjanjian adalah *business to business* (B to B) yang mana Pertamina sebagai pihak. Setelah UU Migas maka perjanjian dilakukan dengan skema *business to government*, pemerintah yang diwakili oleh BP Migas hanyalah sebagai penanda-tangan kontrak (pemberi konsesi), bukan sebagai pihak yang turut memaksimalkan keuntungan (*profit maximization*).

Ketentuan mengenai *production-sharing contract* dengan bagi hasil dengan skema pembagian 70% untuk Indonesia dan 30% untuk perusahaan eksplorasi tampaknya menguntungkan Indonesia. Namun klausul Management Cost Recovery, yang mana membebankan biaya pemulihan kepada Indonesia justru menempatkan Indonesia sebagai pihak yang tidak memperoleh keuntungan yang diharapkan.

Diberlakukannya UU Migas memberi beberapa persoalan baru. Pertama, membuka industri migas kepada liberalisasi. Selama ini industri migas dimonopoli oleh Pertamina. Semenjak disahkannya UU Migas, terjadi liberalisasi – lebih tepatnya privatisasi – sektor ini sehingga membuka pintu selebar-lebarnya bagi investasi swasta. Mengingat bahwa eksplorasi migas membutuhkan pembiayaan tinggi dan teknologi canggih, sementara swasta nasional (swasta dalam negeri) belum mencapai taraf tersebut, maka konsesi-konsesi pertambangan banyak dimenangkan oleh perusahaan-perusahaan asing – yaitu perusahaan-perusahaan transnasional. Konsesi tambang umumnya jangka panjang sampai puluhan tahun. Sementara kandungan migas yang melimpah bisa dieksploitasi dalam jangka pendek. Terjadilah apa yang selama ini disebut ‘penguasaan asing’ terhadap kekayaan bumi Indonesia.

Kedua, pemisahan industri hulu dan industri hilir. Semenjak UU Migas diberlakukan, terdapat pemisahan antara (a) industri hulu migas, yaitu mulai dari proses eksplorasi, lifting, eksploitasi, dan kegiatan produksi lainnya; dan (b) industri hilir migas, yaitu mulai dari finish-

ing dan distribusi. Industri hulu dikelola oleh BP Migas, sementara industri hilir dikelola oleh BPH Migas. Kedua lembaga tersebut memang perpanjangan tangan pemerintah dengan status badan hukum, namun tidak memiliki fungsi utama sebagai profit-taker. Di sinilah awal persoalannya. Pada industri hulu, hubungan hukum diikat berdasarkan kontrak kerjasama, namun bersifat *business to government* – business adalah investor swasta sedangkan government diwakili BP Migas. Pengelolaan hulu dan hilir dikelola oleh manajemen dan lembaga yang terpisah. Pada industri hilir, BPH Migas bertugas menjamin ketersediaan produk energi, baik hasil dari produksi domestik, maupun melalui impor. Dalam perkembangannya, tingkat konsumsi migas selalu di atas volume produksi domestik. Akibatnya, bisa dipastikan bahwa BPH Migas selalu membutuhkan impor. Sering kali terjadi bahwa volume impor lebih besar daripada volume produksi domestik.

Masalah lain timbul, yaitu importasi dilakukan oleh pihak swasta. Baik membeli minyak dengan mendatangkan minyak dari luar negeri, maupun membeli ‘minyak swasta’ yang sesungguhnya dieksploitasi dari perut bumi Indonesia sendiri. Parahnya, karena produsen minyak swasta yang berkuasa di Indonesia adalah perusahaan asing, maka pembelian menggunakan level harga internasional dan dibayar dengan mata uang asing – umumnya Dollar Amerika. Intinya, Pemerintah Indonesia membeli minyak yang disedot dari tanah Indonesia sendiri, namun dengan tingkat harga internasional dan dibayar dengan valuta asing.

Sesungguhnya ‘impor’ yang dimaksud, bukanlah selalu berarti mendatangkan minyak dari luar negeri, melainkan sebagian diantaranya membeli ‘minyak swasta’ yang dieksploitasi oleh perusahaan asing dari sumur minyak di Indonesia. Salah satu buktinya yaitu peristiwa bocornya pipa minyak Chevron di Rokan Hilir, Riau. Minyak swasta milik Chevron tersebut merupakan sebagian Crude Petroleum Indonesia (CPI). Sementara itu, CPI menyumbang 50% (lima puluh persen) produksi *lifting* nasional, yaitu 965 ribu barel per hari. Sebagaimana dikonfirmasi sendiri oleh Menko Kesra – dijabat oleh Hatta Rajasa – bahwa kebocoran tersebut berdampak pada pasokan minyak nasional. Perlukah pejabat selevel Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat turun tangan untuk kebocoran pipa perusahaan minyak swasta jika tak ada ‘kontribusi signifikan’ dari perusahaan tersebut terhadap ‘kesejahteraan rakyat’? Itu hanyalah salah satu bukti betapa berharganya ‘relasi’ tersebut.

Apakah energi adalah komoditas komersial, atautkah komoditas strategis? Oleh karena energi memiliki manfaat komersial, strategis, dan finansial (pajak, dan sebagainya), maka terjadilah apa yang disebut sebagai bias ideologis pada ‘penguasaan privat’ . Jika energi adalah komoditas komersial, maka yang bekerja adalah mekanisme pasar, dan orientasi harga terletak pada harga keekonomian. Namun jika energi adalah komoditas strategis, maka pengelolaan energi adalah kewenangan negara, dan orientasi pengelolaan pada kepentingan nasional.

Dalam berbagai kesempatan, pakar ekonomi seperti Ikhsan Nurdin Nursi dan Hendri Saparini, maupun pengamat perminyakan Kurtubi, menyajikan data bahwa Chevron menjadi salah satu penguasa terbesar migas di Indonesia yang mengambil porsi 44 %, berikutnya Total E&P (10 %), Conoco Phillips (8 %), Medco Energy (6 %), China National Offshore Oil Corporation (5 %), China National Petroleum Corporations (2 %), British Petroleum, Vico Indonesia, dan Kodeco Energy masing-masingnya satu persen. Sementara itu, Pertamina yang sejatinya adalah ‘asli Indonesia’ hanya mendapatkan porsi 16 persen. Demikianlah salah satu masalah yang memperparah situasi itu adalah bahwa pemerintah harus mengimpor ‘minyak swasta’ untuk memenuhi kebutuhan domestik.

Pengamat ekonomi Hendri Saparini menyatakan bahwa ada kesalahan dalam paradigma pengelolaan energi di Indonesia. Energi di Indonesia dijadikan komoditas komersial semata, bukan komoditas strategis. Jika sektor energi menjadi komoditas komersial, itu berarti semua orang boleh menguasainya. Undang-Undang Penanaman Modal dan anak peraturannya, memungkinkan sektor migas dapat dikuasai asing 95 persen, sedangkan sektor tambang 90 persen. Padahal jika porsi energi yang begitu besar dititipkan ke perusahaan BUMN – yang jelas-jelas milik negara – maka BUMN dipastikan mampu mengambil perannya menjadi pilar utama sektor perekonomian. Pemberian konsesi tambang adalah ‘contoh kebodohan’ yang dilakukan pemerintah.

Kurtubi – pengamat kebijakan energi – juga dalam berbagai kesempatan berpendapat bahwa kehancuran kedaulatan energi bersumber dari Undang-Undang Migas yang merugikan negara secara finansial. Menurut Kurtubi, pengelolaan migas di Tanah Air adalah yang terburuk di Asia dan Oceania. Dengan merujuk pada hasil survei teknologi global yang meneliti 143 negara di Asia, pengelolaan migas di Indone-

sia ada di posisi 113 di Asia. Di Oceania, pengelolaan migas Indonesia bahkan lebih buruk di bawah Timor Leste. Para pengamat ekonomi dan energi meminta pemerintah untuk segera mengevaluasi dan mengganti UU Migas yang masih berlaku saat ini.

C. 3. Akrobat Akuntansi pada APBN dan Mitos Bernama “Subsidi”

Angka-angka yang ada di APBN bukanlah angka konkret, melainkan angka asumsi. Angka asumsi tersebut menjadi konkret jika telah terjadi konsensus antara Pemerintah dan DPR. Subsidi BBM – sebagaimana dapat dipahami dari naskah RAPBN dan Nota Keuangan setiap tahun – adalah “pembayaran yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia kepada Pertamina (pemegang monopoli pendistribusian BBM di Indonesia) dalam situasi dimana pendapatan yang diperoleh Pertamina dari tugas menyediakan BBM di Indonesia adalah lebih rendah dibandingkan biaya yang dikeluarkannya untuk menyediakan BBM tersebut”. Jika bernilai positif, seperti dulu sering dialami, angka itu disebut Laba Bersih Minyak. Definisi mengenai “subsidi BBM” yang dikembangkan oleh pemerintah tersebut telah diturunkan ke dalam perhitungan akuntansi yang angka-angkanya kemudian menjadi dasar bagi program pemerintah untuk “menghapuskan subsidi BBM”, termasuk perancangan program-program pengurangan dampak kenaikan harga BBM.

Meski sesungguhnya besaran subsidi energi dari tahun ke tahun cenderung naik (perhatikan Tabel 13 berikut), terutama pada puncaknya di tahun 2008 karena tingginya harga minyak internasional berada pada puncaknya, namun presentase subsidi dibandingkan mata anggaran lain tidak selalu naik. Sepanjang 2008, harga minyak internasional terus bergerak. Banyak negara memilih untuk tidak menerapkan kenaikan tersebut pada harga eceran domestik. Dengan demikian, maka subsidi pun meningkat. Meskipun subsidi jatuh secara tajam pada tahun 2008 ketika harga minyak turun tajam, namun kemudian meningkat lagi sepanjang 2009 ketika harga minyak memantul tinggi dan mencapai \$ 250 milyar pada 2010.

Tabel 13.

Belanja Subsidi Pemerintah Pusat 2005-2010 (dalam miliar rupiah)

Anggaran	2005	2006	2007	2008	2009		2010
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	APBN-P	APBN
Subsidi	120.765,3	107.431,8	150.214,4	275.291,5	166.701,6	159.950,7	144.355,1
A. Energi	104.449,2	94.605,4	116.865,9	223.013,2	103.568,6	102.461,7	99.409,3
B. Non Energi	16.316,1	12.826,4	33.348,6	52.278,2	63.133,0	57.489,0	44.945,8

Secara prinsipil, harga produk minyak meliputi pajak-pajak, baik sebagai kontribusi terhadap pendapatan pemerintah maupun ditujukan untuk memperbaiki dampak negatif secara domestik maupun internasional. Jika pajak-pajak tersebut terlalu rendah, maka hasilnya yaitu subsidi pajak dari konsumen.

Implementasi subsidi ataupun reduksi subsidi, khususnya sektor energi di Indonesia juga merupakan persoalan yang rumit dan beresiko. Meskipun sektor minyak bumi tetap menjadi bagian utama dari perekonomian Indonesia, dalam perkembangannya dewasa ini telah menurun dari waktu ke waktu. Produksi minyak Indonesia telah menurun, yang tersisa jauh di bawah kuota OPEC untuk beberapa tahun. Cadangan minyak Indonesia sejak tahun 1983 menjadi kurang dari 5 miliar barel, dan Indonesia saat ini menjadi *net oil importer*. Pada tahun 2004, minyak dan gas menyumbang sekitar 27 persen dari pendapatan pemerintah, dibandingkan dengan lebih dari 40 persen pada tahun 2000. Lalu mengapa dikatakan subsidi harus direduksi?

Dalam Koran Kompas, edisi 14 Maret 2005, suatu artikel menarik yang ditulis oleh Kwik Kian Gie – pakar ekonomi, politisi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan mantan Menteri bidang perekonomian di era Presiden Abdurrahman Wahid dan di era presiden Megawati Soekarnoputri – berjudul “Fundamental Kebijakan BBM”, menggugat kebijakan energi nasional. Dalam artikel tersebut, Kwik mempertanyakan mengapa Pemerintah selalu merujuk harga minyak internasional berdasarkan acuan New York, padahal Indonesia tidak menjual minyak di New York – karena sesungguhnya jumlah produksi minyak Indonesia tidak cukup untuk konsumsi domestik. Sementara itu, harga minyak internasional ditentukan di New York tersebut hanya 30% dari total volume minyak dunia, sementara 70% dimo-

nopoli oleh perusahaan-perusahaan swasta transnasional. Pada artikel yang lain, dalam Kompas edisi 3 Februari 2005 berjudul “Menaikkan Harga Bensin Premium”, Kwik Kian Gie menyatakan bahwa dengan harga premium yang berlaku 2005, yaitu Rp.1810/liter, pemerintah sama sekali tidak memberikan subsidi. Sebaliknya, dalam pandangan Kwik, pemerintah memperoleh kelebihan uang tunai. Subsidi itu pengertian abstrak yang sama sekali tidak berimplikasi adanya uang keluar. “Subsidi’ bukanlah uang yang dikeluarkan pemerintah, melainkan ‘kerugian’ karena tidak bisa menikmati keuntungan lebih besar jika minyak tersebut dijual ke luar negeri. Subsidi dalam hal ini disamakan sebagai kesempatan yang lepas (*opportunity loss*). Kenyataannya, masih menurut Kwik Kian Gie, pemerintah mendapatkan kelebihan uang. Hanya saja, kelebihanannya tidak sebesar seandainya rakyat Indonesia diharuskan membeli bensin produksi dalam negeri dengan harga internasional. Lebih untung menjual minyak ke luar negeri daripada menjual ke dalam negeri – yang jauh lebih murah. Kedua artikel yang dituliskan Kwik Kian Gie tersebut merupakan suatu gugatan bahkan ‘tuduhan’ yang serius¹³.

Meskipun sejak APBN 2005 subsidi energi menjadi mata anggaran sendiri dalam pos pengeluaran (belanja) negara – sehingga ada definisi resmi mengenai apa yang dimaksud dengan subsidi energi – namun sampai saat ini (tahun 2012) masih saja terdapat perdebatan mengenai apa yang dimaksud dengan subsidi pada realitasnya. Sejak beberapa kali kenaikan harga produk energi pada tahun 2005 dan 2008, para pakar ekonomi maupun pakar politik terus memperdebatkan makna subsidi dalam realitas.

Kedaulatan pasti bermula dari kemerdekaan. Jika yang ada hanyalah keterjajahan, maka tak mungkin ada kedaulatan. Itulah ironi energi di Indonesia. Meski sejak lama dipertanyakan apakah Indonesia telah benar-benar merdeka, maka sejak disahkannya UU Migas, neokolonialisme sektor energi oleh perusahaan transnasional pun ‘resmi’ dimulai. Meminjam istilah yang dikemukakan oleh Revrisond Bazwir, UU Migas sebagai legalisasi neokolonialisme energi. Berkat UU

13 Pernyataan yang sama juga disampaikan Kwik Kian Gie dalam berbagai kesempatan di beberapa talkshow yang disiarkan beberapa stasiun televisi, salah satunya pada acara Jakarta Lawyer Club, edisi “Atas Nama Rakyat, Perlukah BBM Dinaikkan?”, pada 20 Maret 2012.

Migas ini, konsep ‘dikuasai oleh negara’ menjadi sangat ambigu. Bukan saja ambigu dalam UU Migas itu sendiri, namun juga mengambiguasi Pasal 33 UUD 1945. Beberapa pakar hukum dan pakar politik lain menyebut ‘bencana energi’ sinonim dengan ‘bencana konstitusi’¹⁴.

Jika selama ini pemerintah selalu berasumsi bahwa biaya produksi energi sangat tinggi – belum lagi ditambah biaya impor – sehingga harga eceran domestik yang tinggi adalah wajar, maka pertanyaan selanjutnya: berapa sih sesungguhnya total biaya produksi (sejak dari *lifting* sampai menjadi produk siap-pakai)? Besaran biaya produksi nasional ini sangat penting mengingat bahwa subsidi adalah dana yang dikeluarkan pemerintah untuk membuat harga produksi (biaya produksi domestik + biaya impor + margin keuntungan + pajak + biaya-biaya lain) yang tinggi itu menjadi lebih rendah – katakanlah harga eceran domestik – terjangkau masyarakat. Sederhananya, subsidi adalah dana tambahan. Parahnya, sejak subsidi dinyatakan sebagai mata anggaran belanja negara pada 2005 sampai saat ini, pemerintah tidak pernah secara transparan menampilkan laporan resmi mengenai berapa biaya produksi sesungguhnya. Jika biaya pokok saja tidak transparan – sebagai mana yang digugat oleh para pakar ekonomi dan pakar perminyakan – lalu apa dasar pemerintah menetapkan besaran subsidi yang hanya ‘tambahan’ tersebut. Pakar ekonomi, khususnya Ikhsan Nurdin Nursi, menyesalkan mengapa selama bertahun-tahun, tidak pernah ada audit mengenai hal yang begitu berkaitan dengan ‘hajat hidup orang banyak’ ini¹⁵.

Mencermati UU Migas yang menempatkan Pertamina sebagai BUMN dengan status status perseroan terbatas, maka itu berarti Pertamina merupakan lembaga profit – yang meskipun monopolis namun tidak lagi sebagai regulator. Sementara itu, terkait fungsi pengelolaan, UU Migas dan aturan pelaksanaannya memisahkan antara pengelolaan sektor hulu yang ditangani oleh Badan Pengelola Migas (BP Migas) dan pengelolaan sektor hilir yang ditangani oleh Badan Pengelola Hilir Migas (BPH Migas). Kurtubi mempertanyakan status hukum BP Migas maupun BPH Migas sebagai bagian dari lembaga pemerintah. Dengan

14 Acara Political Leadership di Metro TV, bertajuk Sarasehan Anak Negeri “Runtuhnya Kedaulatan Energi”, 9 Februari 2012 pukul 19.00

15 Pernyataan Ikhsan Nurdi Noersy dalam presentasinya di DPR, maupun pemaparannya di berbagai media massa.

kewenangan pengelolaan sumber daya sedemikian besar dan tentu saja dana yang sangat besar, BP Migas maupun BPH Migas tidak memiliki lembaga pengawas – misalnya Komisaris ataupun Wali Amanat. Konsesi dengan berbagai perjanjian dengan perusahaan-perusahaan pertambangan asing, dilakukan secara *government and business* (G and B) – bukan secara *business and business* (B and B). Pada posisi demikian, pemerintah hanya mendapatkan ‘tetesan’ insentif. Akan sangat berbeda jika perjanjian dilakukan secara *business and business* – katakanlah dalam hal ini melibatkan Pertamina – maka pemerintah sebetulnya justru bisa melakukan *profit maximalization* di tanah sendiri. Jika pemerintah menjadi ‘pemain’ dalam *profit maximalization* berjalan optimal, maka pendapatan dari sektor migas menjadi meningkat berkali-kali lipat dibandingkan jika hanya menjadi ‘administrator’ belaka.

Terdapat kecenderungan bahwa konsesi-konsesi pertambangan – khususnya pertambangan minyak bumi dan gas – terjadi diseputaran periode pemilihan presiden. Tak perlu menunggu lama, setiap ada presiden yang baru dilantik, akan ada konsesi baru. Sebagai contoh yang terang-benderang, perhatikan saja kapan pemberian konsesi kepada Exxon Mobile di Blok Cepu, kapan pemberian konsesi kepada British Petroleum di Teluk Bintuni, kapan pemberian konsesi kepada Newmont di Nusa Tenggara, kapan pemberian konsesi kepada Total E&P di Balikpapan, dan seterusnya¹⁶. Tidak mengherankan jika orang-orang yang memegang peran besar dalam pemberian konsesi tambang – misalnya Menteri Pertambangan, Menteri ESDM, Direktur Pertamina, dan lain-lain, bahkan Presiden – tetap ‘*standby*’ dalam jabatan-jabatan strategis¹⁷.

16 Sebagai gambaran: Conoco-Philips mendapatkan konsesi di Blok Natuna pada 2004; Exxon Oil mendapat konsesi di Blok Cepu pada 2005; Chevron mendapat konsesi di Kutai Kertanegara pada 2005 sekaligus memperbarui konsesinya di Bengkalis, Dumai, Siak, Pekanbaru; British Petroleum mendapat konsesi LNG Tangguh di Teluk Bintuni pada 2005, Total E&P memperbarui konsesinya di Balikpapan pada 2005, dan untuk pertama kalinya di Indonesia berdiri SPBU asing milik Dutch Shell di Jakarta juga pada November 2005.

17 Adalah orang-orang diseputaran “Tiga Sahabat” – yaitu Susilo Bambang Yudoyono, Purnomo Yusgiantoro, dan tentu saja Ibnu Sutowo.

D. Bekerjanya Nalar Ideologis Komunitarianisme

Sebagaimana pada sub-bab sebelumnya mengenai bekerjanya nalar ideologis liberal, maka pada sub-bab ini akan membahas bekerjanya nalar ideologis komunitarianisme yang dimulai melalui perdebatan terkait pemaknaan interteks dalam UU Nomer 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), khususnya pada Pasal 28, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Bahan Bakar Minyak serta hasil olahan tertentu yang dipasarkan di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan masyarakat wajib memenuhi standar dan mutu yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi **diserahkan pada mekanisme persaingan usaha** yang sehat dan wajar.
- (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap **golongan masyarakat tertentu**.

Jika diperhatikan lebih lanjut lagi, Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) juga tidak saling konsisten. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa “diserahkan pada mekanisme persaingan usaha” (cetak tebal), sehingga tampak adanya nalar ideologis liberal pada teks tersebut. Sementara pada ayat (3) dinyatakan bahwa “golongan masyarakat tertentu” (cetak tebal), sehingga tampak adanya nalar ideologis komunitarianisme pada teks tersebut. Meskipun berdasarkan keputusan *judicial review* dari Mahkamah Konstitusi mengamanatkan amandemen terhadap Pasal 28 tersebut, namun instrumen regulasi pelaksana di bawah UU Migas ini justru tetap berlaku. Akibatnya terjadi kontestasi antara nalar liberal dan nalar komunitarianisme dalam pelaksanaannya.

Dalam membaca kondisi dan menyikapi situasi, akan tampak bagaimana nalar si pembaca – dalam hal ini *policy-maker* sebagai pelaksana. Terkait bagaimana merespon kebijakan subsidi energi, pandangan komunitarianisme tampak pada posisi partai-partai politik dalam menempatkan dirinya terhadap kebijakan yang ditempuh. Sebagai bagian dari APBN, maka ketentuan-ketentuan dalam subsidi energi harus disahkan dalam bentuk Undang-Undang. Produk hukum selevel Undang-Undang harus melibatkan lembaga eksekutif dan legislatif.

Tradisi dari UU APBN biasanya dimulai dari Nota Keuangan dari Kementerian Keuangan (dulu Departemen Keuangan) yang kemudian dikoordinasikan dengan kementerian-kementerian terkait – dalam hal subsidi energi ini terkait dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Setelah itu baru diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Jika telah disahkan melalui rapat paripurna, maka sahlah UU APBN tersebut.

Dalam UU APBN diatur secara garis besar jenis-jenis mata anggaran. Subsidi energi yang telah menjadi suatu mata anggaran tersendiri sejak 2005 masuk dalam pos pengeluaran negara. Dalam mata anggaran subsidi energi, juga dirinci dalam hal apa saja subsidi energi tersebut disalurkan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012 pada Pasal 7 Ayat 1 disebutkan, subsidi BBM jenis tertentu dan bahan bakar gas cair tabung 3 kg untuk tahun anggaran 2012 besarnya Rp 123,599 triliun, dengan volume 40 juta kiloliter¹⁸. Penjelasan Pasal 7 menyebutkan cara mencapai penurunan subsidi untuk bensin, yaitu membatasi pemakaian Premium yang disubsidi pemerintah dan mengalihkan pada penggunaan bahan bakar nabati serta bahan bakar gas.

Pasal 7 tersebut menuai pendapat pro dan kontra, terutama menyangkut kesiapan stasiun pengisian bahan bakar gas dan ketersediaan konverter, isu keselamatan, serta harga konverter yang relatif mahal. Isu lain yaitu kesiapan Pertamina menyediakan Pertamina yang beroktan lebih tinggi menggantikan Premium. Jika pembatasan dilaksanakan dan pemakai Premium beralih ke Pertamina, dipastikan bensin beroktan tinggi harus diimpor karena produksi kilang Pertamina tak mencukupi kebutuhan.

Kata kunci pada APBN tersebut yaitu ketentuan harga BBM bersubsidi tidak boleh naik. Pasal 7 Ayat 6 menyebut "harga jual eceran BBM bersubsidi tidak mengalami kenaikan". Intinya sama, harga BBM subsidi tidak boleh naik. Namun demikian, memperhatikan situasi dewasa ini, Pemerintah merasa perlu untuk menaikkan harga BBM. Per 10 Februari 2012, harga minyak mentah Indonesia (ICP) sudah mencapai 129,06 dollar AS per barrel, sementara asumsi dalam APBN harganya 90 dollar AS. Harga bisa lebih tinggi lagi jika persetujuan Iran

18 Jumlah subsidi itu turun dari realisasi tahun 2011 yang mencapai Rp 160 triliun dari sasaran Rp 129,7 triliun.

dengan negara Barat memanas. Tidak relevannya lagi asumsi harga itu mendorong pemerintah segera mengajukan RUU APBN Perubahan ke DPR.

Perdebatan mengenai subsidi ini menjadi sangat memanas sepanjang awal 2012. Terjadi polarisasi antara partai-partai yang setuju kenaikan harga dan partai-partai yang menolak kenaikan harga BBM. Namun demikian, sebelum lanjut pada pertentangan antar partai-politik di parlemen, terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai berbagai strategi pembatasan penggunaan BBM bersubsidi yang pernah dilaksanakan Pemerintah sejak kenaikan harga tahun 2008. Uraian mengenai strategi-strategi pembatasan ini akan menggambarkan bagaimana nalar Pemerintah dalam mengkategorisasi masyarakat sedemikian rupa antara warganegara yang berhak dan warganegara yang tidak berhak. Berbagai program pembatasan yang dipandang tidak efektif itulah yang kemudian mendorong Pemerintah memilih menaikkan harga BBM. Setelah uraian mengenai pembatasan penggunaan produk energi bersubsidi, akan lebih terang dalam melangkah kepada pembahasan mengenai pro dan kontra di parlemen mengenai kenaikan harga BBM.

D. 1. Pembatasan Produk Bersubsidi : Solusi yang Kerap Gagal

Sejak subsidi energi telah dijadikan suatu mata anggaran tersendiri di APBN, upaya pembatasan subsidi dengan dengan berbagai cara telah dilakukan sejak 2005. Berbagai strategi telah diterapkan. Namun ternyata upaya tersebut tidak membuahkan hasil yang diinginkan. Meskipun istilah ‘pembatasan subsidi’ ini sangat dilematis mengingat bahwa ‘subsidi’ itu sendiri adalah sasaran perdebatan mengenai ‘ada atau tidak’, namun demi membaca nalar perumus kebijakan mengenai subsidi energi ini, maka definisi subsidi – untuk sementara ini – yang dipergunakan adalah sejumlah dana yang dikeluarkan pemerintah untuk membuat harga suatu komoditas tertentu (dalam hal ini produk energi) dapat dijangkau masyarakat. Oleh karena itu, dengan masih menggunakan argumentasi pemerintah bahwa pembatasan subsidi adalah cara menghemat pengeluaran negara, maka berikut ini adalah beberapa strategi yang pernah dilakukan pemerintah dalam menghemat APBN dengan membatasi subsidi.

Tercatat beberapa strategi pembatasan subsidi energi yang pernah dilakukan, berturut-turut sebagai berikut: (1) pembagian zona harga,

(2) subsidi berdasarkan jenis produk, (3) subsidi berdasarkan jenis pengguna, (4) subsidi berdasarkan jenis produk disertai konversi energi, dan (5) pembatasan berdasarkan batas volume yang dibolehkan. Masing-masing program pembatasan tersebut menghadapi berbagai persoalan serius.

Pertama, subsidi berdasarkan zona harga telah diberlakukan sejak tahun 2006. Hal ini telah dibahas pada bab sebelumnya. Pembatasan subsidi dengan cara ini terbukti tidak efektif. Ditemukan berbagai kasus penyelundupan dari daerah dengan harga rendah ke daerah yang harganya lebih tinggi. Penetapan zona itupun bermasalah karena tidak mempertimbangkan kemampuan daya beli masyarakat. Selain itu, beberapa daerah yang merupakan penghasil migas justru masuk di zona harga yang tinggi, sementara zona yang tidak memiliki sumur minyak satupun justru masuk dalam zona dengan harga rendah. Persoalan lain adalah membengkaknya biaya distribusi mengingat pembagian zona tersebut justru menciptakan disinsentif bagi pelaku usaha lokal.

Kedua, pembatasan subsidi dengan berdasarkan produk energi. Berdasarkan UU Nomer 49 Tahun 2009 tentang APBN Tahun 2010, produk-produk yang disubsidi yaitu: bahan bakar minyak (BBM), bahan bakar nabati (BBN), Liquefied Petroleum Gas (LPG), dan tenaga listrik. Produk energi selain produk tersebut di atas tidak disubsidi pemerintah. Perlu diingat bahwa APBN adalah anggaran yang mana angka-angka yang dirinci adalah asumsi, bukan konkret. Ketika merumuskan UU 49 Tahun 2009 tentang APBN Tahun 2010, baru saja terjadi kenaikan harga minyak internasional pada tahun 2008. Masih pada tahun 2008 yang sama terjadi ambruknya sistem finansial Amerika Serikat – khususnya dimulai oleh macetnya hutang pembiayaan jangka panjang dan disertai efek domino pada sektor lain. Bisa dikatakan bahwa asumsi-asumsi yang menjadi dasar UU APBN 2010 adalah respon dari perkembangan global.

Ketiga, pembatasan subsidi berdasarkan pengguna. Telah terjadi 1 kali kenaikan harga pada 2005 dan 2 kali kenaikan harga pada 2008, yang lebih parah terjadi pada tahun 2008 dimana harga naik 120%. Kenaikan harga tersebut didasari argumentasi – dari pemerintah – bahwa terjadi kenaikan harga minyak internasional. Pada saat bersamaan, dinyatakan bahwa sistem subsidi energi yang selama ini berlaku: tidak tepat sasaran. Dengan asumsi bahwa orang kaya memiliki lebih banyak

kendaraan dan menggunakan lebih banyak sumber daya energi, maka orang kaya menikmati lebih banyak subsidi dibandingkan orang miskin yang tidak memiliki kendaraan dan tidak menggunakan banyak sumber daya energi. Asumsi tersebut tampak 'valid' ketika disandingkan dengan data-data survey ekonomi maupun survey kependudukan. Ketika terjadi kenaikan harga BBM pada tahun 2005, pada tahun yang sama disalurkan beberapa program kompensasi subsidi untuk pertama kalinya. Dengan naiknya harga BBM yang akan memberatkan, maka – kembali dengan asumsi bahwa orang miskin tidak menyedot (subsidi) energi – disalurkanlah subsidi langsung berupa Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebesar Rp.100.000 (seratus ribu rupiah) per kepala keluarga miskin. Selain program BLT ini, juga diselenggarakan beberapa program yang mengusung ide populisme lainnya, seperti Beras untuk Orang Miskin (Raskin), Asuransi untuk Keluarga Miskin (Askeskin), dan Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Keempat, pembatasan subsidi berdasarkan produk disertai dengan konversi energi. Dengan melandaskan pada UU Nomer 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011, maka dimulailah 'era baru' penggunaan produk LPG sebagai pengganti minyak tanah. Definisi subsidi semakin sempit lagi yaitu pada produk: bahan bakar minyak (BBM) jenis tertentu, liquefied petroleum gas (LPG) tabung 3 (tiga) kilogram, dan tenaga listrik. Dengan disparitas harga minyak tanah yang berbeda antara daerah desa (Rp.3000 – Rp.6000) dan kota (Rp.6000 – Rp.9000), sehingga rawan dengan penyelundupan, maka pemerintah menginisiasi konversi bahan bakar minyak tanah ke gas LPG. Namun demikian, LPG yang memperoleh subsidi adalah LPG tabung 3 kilogram, sedangkan LPG tabung 12 kilogram dan ke atas tidak disubsidi. Konversi energi (minyak tanah ke gas) ini awalnya kebijakan yang kurang mendapat dukungan dari masyarakat. Namun dengan 'setengah dipaksakan', antara lain ditandai dengan mulai langkanya minyak tanah di pasaran, juga dilakukan pembagian tabung gas LPG 3 kg secara gratis kepada kelompok masyarakat tertentu. Setelah melalui berbagai persoalan, meski masih banyak kekurangan, pada akhirnya kebijakan konversi energi ini cukup sukses dibandingkan kebijakan pembatasan subsidi lainnya.

Kelima, pembatasan subsidi melalui pembatasan volume maksimum yang boleh dibeli. Kebijakan ini masih wacana, namun pemer-

intah tampak serius dengan berbagai strategi. Mulai dari wacana pelarangan pembelian dengan drigen secara besar-besaran, sampai pada wacana penggunaan smartcard sebagai pemantau volume pembelian. Kemudian juga sempat diwacanakan supaya kendaraan berplat hitam tidak boleh membeli produk premium yang bersubsidi. Sulitnya pengendalian yang komprehensif, juga sumberdaya teknis yang kurang memadai, membuat pembatasan dengan cara ini tidak juga bisa terealisasi. Berbagai kampanye simpatik bahwa subsidi hanya untuk masyarakat tidak mampu, sampai kerjasama dengan institusi seperti MUI, pernah dilakukan untuk merealisasi pembatasan tersebut. Namun berkali-kali pula strategi tersebut dihadang persoalan teknis dan juga protes dari banyak pihak, terutama menentang kebijakan ini karena cenderung diskriminatif terhadap sesama pengguna energi.

Berbagai periode dan strategi pembatasan konsumsi produk energi bersubsidi tersebut ternyata tidak membuat APBN – ini setidaknya menurut pemerintah – bisa dihemat. Menurut pemerintah, pengeluaran untuk subsidi selalu di atas pagu anggaran. Sulitnya mekanisme pembatasan penggunaan produk bersubsidi ini membuat Pemerintah cenderung menempuh ‘jalan singkat’ dengan menaikkan harga BBM. Alih-alih mempercepat pembangunan energi alternatif – misalnya dari panas bumi (geothermal), bahan bakar nabati, pembangkit listrik tenaga angin, pembangkit listrik tenaga air, pembangkit listrik tenaga nuklir, dan sebagainya – kebijakan penghematan APBN dalam hal subsidi cenderung dilakukan dengan cara menaikkan harga BBM. Kenaikan tersebut selalu dimulai, disertai, dan berlanjut dengan kenaikan harga berbagai produk lainnya. Inflasi besar-besar pun terjadi. Kemiskinan pun mengalami ‘percepatan’. Selain melalui pengendalian perekonomian makro, Pemerintah mencari solusi pengentasan kemiskinan dengan program-program kompensasi subsidi energi – yang mengusung ide populisme – namun diragukan apakah kebijakan tersebut akan menghemat APBN, apalagi mengentaskan kemiskinan.

Sulitnya realisasi pembatasan produk energi bersubsidi dan naiknya harga minyak internasional membuat Pemerintah memilih untuk menaikkan harga BBM. Namun langkah menaikkan harga ini tidak mudah. Tentangan dari partai-partai politik yang tidak setuju dengan kenaikan tersebut menghadang langkah ‘penghematan APBN’ tersebut. Sub-bab berikutnya akan membahas mengenai pernyataan para

perumus kebijakan yang saling berdebat perihal naik-tidaknya harga – atau dalam istilah yang digunakan dalam rapat-rapat DPR dan Pemerintah sebagai: besaran subsidi yang disetujui.

D. 2. Menyodorkan Opsi yang Telah Tercentang: Statements of The Statemen

Meskipun telah dipaparkan pada bab sebelumnya, dipandang perlu untuk mengingatkan kembali mengenai energi, harga produk energi, dan subsidi energi. Komponen harga produk energi secara garis besar terdiri atas biaya produksi, ditambah biaya impor, ditambah biaya distribusi, dan ditambah biaya-biaya teknis lainnya. Mengingat bahwa bahan energi tidak hanya diproduksi oleh Pertamina, dan mengingat bahwa pasokan minyak bumi dari Pertamina tidak mencukupi permintaan pengguna produk, maka diimporlah minyak dan gas. Impor di sini tidak semata-mata berarti membeli minyak mentah dari luar negeri, namun juga membeli dari perusahaan minyak swasta – yang kemungkinan mereka memproduksi minyak dari ladang minyak di Indonesia sendiri. Perlu diingat bahwa sebagian besar eksplorasi minyak bumi di Indonesia dikuasai oleh perusahaan-perusahaan transnasional seperti Chevron, British Petroleum, Exxon Mobile, Dutch Shell, dan lain-lain. Pembelian minyak melalui impor dari luar negeri ataupun melalui pembelian ‘minyak swasta’ menggunakan tingkat harga yang ditentukan oleh harga minyak internasional dan dibeli dengan pembayaran menggunakan mata uang United State`s Dollar (USD). Sehingga ketika terjadi krisis moneter di tahun 1997-1998, dimana harga Dollar America menembus Rp.16.000/USD, maka bisa dibayangkan kehebohan – setidaknya jebolnya anggaran belanja yang harus ditanggung pemerintah – yang terjadi ketika mengimpor 4 juta kiloliter saat itu. Kepanikan itu, tentu saja merambat pada banyak hal, dan salah satunya stabilitas kekuasaan politik.

Setelah lebih dari 1 dasawarsa sejak terjadinya hiper-inflasi tahun 1998, nilai tukar Rupiah tidak pernah kembali ke kondisi sebelum krisis 1998 dan berkisar umumnya antara Rp.8500-9500 per USD. Pada saat yang sama, harga minyak internasional sepanjang satu dasawarsa terakhir tidak pernah lebih rendah dari 80 USD per barel (1 barrel = 159 liter); padahal Indonesia telah menjadi importir minyak bumi dan karenanya keluar dari OPEC. Yang terjadi kemudian: komponen biaya yang tinggi tersebut secara otomatis terciptalah harga jual yang tinggi

pula. Sejak kenaikan harga tahun 1998 sampai saat ini (tahun Maret 2012), harga produk energi telah naik lebih dari 4 kali lipat atau kenaikan harga 400%, yaitu bensin (premium) dan solar (diesel) Rp.4500 per liter.

Di mana letak keterkaitannya dengan subsidi? Secara secara normatif, subsidi energi adalah uang yang dikeluarkan pemerintah dan disalurkan kepada Pertamina dan PLN supaya harga produk energi, baik BBM maupun listrik, dapat dijangkau masyarakat. Tanpa adanya subsidi, maka sepenuhnya harga produk energi sama dengan harga internasional. Patokan harga Internasional merujuk pada tingkat harga di pasar New York Mercantile Exchange (pasar minyak internasional yang paling sering dipakai sebagai acuan harga internasional) dan pasar Middle Oil Platts Singapore (pasar minyak regional asia tenggara).

Perlu diperhatikan, kalkulasi pada pasar minyak internasional tersebut dilakukan dengan asumsi tingkat terendah, belum termasuk biaya impor, biaya produksi, biaya distribusi, dan biaya-biaya lainnya. Jika komponen harga tersebut ditotal, maka harga produk minyak siap-pakai bisa melambung menjadi lebih tinggi lagi. Harga internasional yang sangat tinggi itu tentu sulit dicapai oleh masyarakat Indonesia yang daya belinya rendah. Maka untuk itu, subsidi disalurkan kepada perusahaan energi, dalam hal ini Pertamina dan PLN, supaya harga eceran produk energi siap-pakai bisa dijangkau masyarakat. Selisih antara harga normal dan harga yang dipasarkan itulah besaran subsidi yang dikeluarkan pemerintah. Semakin tinggi harga minyak internasional, maka semakin tinggi besar dana subsidi yang ditanggung pemerintah. Menurut pemerintah dan pihak-pihak yang setuju dengan reduksi subsidi, besarnya dana yang harus dikeluarkan pemerintah tersebut merupakan beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Sejak subsidi energi diatur sebagai mata anggaran belanja (pengeluaran) sejak APBN 2005, pemerintan Presiden Susilo Bambang Yudoyono telah setidaknya 2 kali menaikkan harga BBM, yaitu sebesar 30 persen, kemudian dinaikkan lagi sebesar 120 persen, sehingga harga menjadi Rp.4500 per liter (tercatat Maret 2012). Ketika terjadi krisis finansial yang menerpa Amerika Serikat pada tahun 2008, subsidi energi melonjak tidak terkendali.

Sesungguhnya sejak kenaikan tahun 2005, pemerintah terus melakukan berbagai cara dalam mengupayakan reduksi subsidi, salah sa-

tunya pembatasan produk energi bersubsidi. Kementerian Keuangan mendesak pembatasan bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi dilakukan tahun 2011 agar defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak lebih dari 2,1 persen. Awalnya, pemerintah mematok defisit sebesar 1,8 persen dalam APBN 2011. Target defisit itu terkait perubahan harga minyak mentah Indonesia, lifting, dan nilai tukar rupiah, sehingga terjadi perubahan subsidi listrik dan BBM. Pengendalian BBM ini diperlukan untuk menjaga anggaran subsidi BBM tidak semakin membengkak. Untuk itu, Kementerian Keuangan meminta agar Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mengoordinasi pengendalian BBM bersubsidi. Hal ini karena tren konsumsi BBM bersubsidi sudah lebih tinggi dibanding biasanya.

D.2.1. Argumen Pro Kenaikan Harga BBM

Pada saat membuka sidang kabinet pada Kamis, 23 Feb 2012, Presiden Susilo Bambang Yudoyono menyatakan bahwa perkembangan situasi, terutama kenaikan harga minyak mentah dunia, maka pemerintah akan mengajukan usul ke DPR untuk mempercepat pembahasan APBN Perubahan – yang semula biasanya dibahas pada pertengahan tahun menjadi dalam waktu dekat. Presiden Susilo Bambang Yudoyono menyatakan,

Pemerintah perlu **menyesuaikan harga** BBM menyusul kenaikan harga minyak dunia.

Dalam rapat kerja dengan Komisi VII DPR RI di Jakarta, pada hari Selasa, 28 Februari 2012, Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) yang dijabat oleh Jero Wacik – politisi dari Partai Demokrat – menyatakan bahwa harga minyak mentah Indonesia (Indonesian Crude Petroleum – ICP) pada bulan Januari adalah 115,91 dolar AS/barel, dan pada Februari diperkirakan 121,75 dolar AS/barel. Padahal asumsi harga ICP sebagaimana angka yang terdapat dalam APBN 2012 hanyalah sebesar 90 dolar AS/barel. Pihak pemerintah membandingkan harga tersebut dengan harga jenis minyak WTI (West Texas Intermediate di New York Mercantile Exchange per 27 Februari adalah sebesar 108,56 dolar AS/barel, dan harga jenis minyak Brent di Inter Continental Exchange London adalah sebesar 124,17 dolar AS/barel.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) membuka opsi pengendalian konsumsi bahan bakar minyak bersubsidi di hadapan Komisi VII DPR RI. Terdapat dua opsi yang diajukan pemerintah. Opsi pertama adalah menaikkan harga jual BBM premium dan solar sebesar Rp 1.500 per liter. Harga jual BBM sebesar Rp 6.000 per liter ini pernah dialami Indonesia pada 2008 lalu, harga ICP berada di angka US\$ 109 per barel. Menaikkan harga premium dan solar menjadi Rp 6.000 per liter tidak bisa dihindari. Apalagi, harga minyak diprediksi terus membengkak. Rata-rata harga minyak Indonesia (Indonesian Crude Price) pada Februari ini bahkan menyentuh angka US\$ 121,75 per barel, jauh di atas asumsi APBN 2012 yang sebesar US\$ 90 per barel.

Selain menaikkan harga, opsi lain yang diajukan pemerintah kepada DPR adalah memberikan subsidi tetap sebesar Rp 2.000 per liter untuk premium dan solar. Opsi ini diajukan dengan pertimbangan fluktuasi harga minyak yang kerap membuat pemerintah tegang dalam perhitungan keuangan negara. Opsi kedua ini berimplikasi harga BBM akan mengikuti fluktuasi pasar, dapat berubah sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan harga minyak ICP (Indonesian Crude Price). Jika ICP turun, maka harga bensin subsidi juga bisa turun. Tetapi, jika ICP melonjak tinggi, harga bensin subsidi harga bensin dipastikan akan terdorong naik dan subsidi yang diberikan pemerintah tetap Rp 2.000 per liter.

Sebelum pengajuan usulan secara resmi kepada DPR, Wakil Menteri ESDM, yang dijabat oleh Widjajono Partowidagdo – professor perminyakan dari ITB – mengusulkan tiga usulan cara untuk mengurangi subsidi harga BBM. Pertama, menaikkan harga premium untuk mobil pribadi setiap tahun. Ia mencontohkan, jika 1 April Tahun 2012 harga premium ditetapkan menjadi Rp 6.000 per liter, maka tahun 2013 menjadi Rp7.000 per liter dan mulai 2014 mengikuti harga Pasar. Usulan kedua, yaitu menaikkan harga premium untuk mobil pribadi secara otomatis sebesar 5 persen tiap bulan. Dengan cara ini, harga premium dalam 18 bulan sudah bisa mencapai level Rp8.100 per liter. Harga ini dianggap sudah setara dengan harga keekonomian. Usulan ketiga, adalah adalah mencabut subsidi alpha (biaya distribusi dan margin) dan pajak secara bertahap. Wakil Menteri ESDM mengungkapkan, harga premium terdiri dari biaya Premium, Alpha dan Pajak.

Saat ini biaya premium (US\$110/ barel) atau Rp6.500 per liter. Jika ditambah margin Rp700 per liter serta pajak (15 persen) Rp1.000 per liter maka Harga Premium adalah Rp8.200 per liter. Apabila 1 April 2012 ini Alpha dan Pajak ditanggung Pemerintah, maka Harga Premium adalah Rp6.500 per liter. Pada 2013 hanya Pajak yang ditanggung Pemerintah sehingga Harga Premium Rp7.200 per liter. Pada 2014 dikenakan Pajak maka Harga Premium Rp 8200 per liter (tergantung harga minyak dan kurs dolar).

Dalam rapat dengan Komisi VII DPR pada tanggal 28 Februari 2012, pemerintah mengaku sulit mengendalikan konsumsi dengan cara pembatasan. Pemerintah, diwakili Menteri ESDM dan Menteri Keuangan, menyatakan,

Merubah harga BBM subsidi adalah jalan keluar yang tak dapat dihindari seiring melonjaknya harga minyak dunia.

Namun demikian, kebijakan merubah harga ini diganjak oleh ketentuan dalam UU APBN 2012 yang melarang pemerintah menaikkan harga BBM subsidi. Untuk memperoleh jalan menaikkan harga BBM – untuk mereduksi subsidi – pemerintah memiliki tiga strategi yaitu menerbitkan Perpu, *Judicial Review* atau APBN-P. Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan *Judicial Review* dinilai tidak memungkinkan karena butuh waktu yang lebih lama, sementara keadaan ekonomi dipandang sudah mendesak. Pengajuan APBN-P merupakan pilihan yang paling dimungkinkan. Oleh karena itu, Kementerian ESDM bekerja sama dengan Kementerian Keuangan – yang saat itu Menteri Keuangan dijabat oleh Agus Martowardojo – mengajukan permohonan waktu kepada DPR supaya pemerintah menyusun APBN-P 2012, dan permohonan itu dikabulkan oleh Komisi VII DPR. Fraksi-fraksi pendukung kenaikan harga BBM adalah Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Persatuan Pembangunan.

Dalam perkembangan makin tingginya protes masyarakat dan menanggapi beberapa spanduk milik pendemo yang bertuliskan ‘Negeri AutoPilot’ pada beberapa demonstrasi beberapa di sepanjang Februari – Maret 2012. Jero Wacik, Menteri ESDM, mempertanyakan orang yang menggunakan istilah *autopilot* itu paham atau tidak dengan istilah tersebut. Jero Wacik menegaskan,

Indonesia adalah negara yang berhasil, bukan negara gagal. Indikator negara gagal itu ada jam malam, keluar malam takut, mau main golf *nggak* boleh. Di sini saya mau main golf *nggak* bisa karena penuh. Anda ke mall, penuh, tandanya ekonomi berkembang. *Kok* dibilang gagal.

D.2.2. Argumen Kontra Kenaikan Harga BBM (Kontra Reduksi Subsidi)

Sejak 2005 sampai awal 2012, harga produk energi terus naik berkali-kali lipat, bersamaan dengan fluktuasi minyak internasional. Dari harga Rp. 1810 per liter untuk premium pada Februari 2005 terus naik dan tercatat pada Maret 2012 di tingkat harga Rp.4.500 per liter, dan sangat mungkin akan naik lagi. Selain kenaikan harga, berkali-kali pula pemerintah mengupayakan penghematan. Salah satunya yaitu konversi minyak tanah ke gas LPG, yang pada awalnya sangat kontroversial namun pada akhirnya dapat diterima masyarakat. Kementerian Keuangan selama ini terus mendesak Kementerian ESDM secepatnya memutuskan kebijakan pembatasan BBM. Namun, program yang dirancang sejak 2008 terus saja tertunda. Alasannya, Kementerian ESDM merasa belum siap melakukan pembatasan BBM bersubsidi. Selain konversi energi, juga berkali-kali diupayakan pembatasan penjualan produk energi bersubsidi, mulai dari wacana penggunaan kartu kendali penjatahan, maupun melibatkan institusi yang tidak ada hubungannya dengan sektor energi.

Dalam rapat kerja Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan bersama Komisi VII DPR RI pada 28 Februari 2008, Fraksi Partai Golongan Karya – dalam hal ini disampaikan oleh Bobby Rizaldi mempertanyakan usulan opsi kebijakan pemberian subsidi tetap sebesar Rp 2.000 per liter untuk premium dan solar. Dewan menilai usulan tersebut bertentangan dengan undang-undang. Menurut Dewan:

Opsi “subsidi tetap” kurang relevan karena kontrol pemerintah jadi berkurang terhadap harga bahan bakar minyak. Kami ingatkan, kebijakan “subsidi tetap” tersebut sama saja pemerintah melepas harga BBM ke mekanisme pasar global. Itu bertentangan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Pada kesempatan yang sama, Fraksi Gerakan Indonesia Raya – disampaikan oleh Dhohir Farisi – mengingatkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah membatalkan Pasal 28 ayat 2 Undang-Undang Migas Nomor 22 Tahun 2001 soal pelepasan harga minyak dan gas bumi untuk mengikuti harga pasar. Melepas harga BBM ke mekanisme pasar global bertentangan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* UU Migas.

Argumentasi dari fraksi-fraksi yang tidak menyetujui kenaikan harga BBM didasarkan pada setidaknya dua hal. Pertama, didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 7 UU APBN 2012. Kedua, didasarkan secara ideologis pada Pasal 33 UUD 1945. Rencana pemerintah menaikkan harga BBM berpotensi melanggar Pasal 7 ayat (4) UU No 22 tahun 2001 tentang APBN 2012.

Pasal 7 ayat 6 Undang Undang APBN 2012 menyatakan,
...**harga eceran BBM tidak naik...**

UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012 memang mengamatkan kepada pemerintah untuk melakukan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi per 1 April 2012. Namun jika dilihat lebih rinci lagi pada pasal 7 Ayat (4) UU APBN 2012, disebutkan bahwa pembatasan konsumsi premium itu dilakukan pada kendaraan roda empat pribadi di Jawa-Bali.

Salah satu Fraksi yang menolak rencana kenaikan harga BBM bersubsidi dalam waktu dekat, yaitu Fraksi PKS. Menurut PKS – disampaikan oleh Achmad Rilyadi – pemerintah masih mempunyai cara lain menekan kenaikan beban subsidi BBM dan fraksinya. Namun demikian, sebagai rencana jangka panjang, kebijakan kenaikan harga BBM memang tidak bisa dihindari. Pemerintah merencanakan kenaikan harga BBM bersubsidi sebagai cara menekan beban subsidi APBN 2012 yang meningkat karena tingginya harga minyak. Kondisi politik saat ini belum kondusif untuk menerima dampak kenaikan harga BBM subsidi. Citra lembaga politik terutama pemerintah dan DPR terus merosot belakangan ini. Kenaikan harga BBM yang berdampak merata ke seluruh strata masyarakat, akan menambah beban khususnya mereka yang berpenghasilan rendah. Kalau ditambah beban kenaikan harga BBM, dikhawatirkan akan menimbulkan gejolak sosial

di masyarakat. Pemerintah sebenarnya masih bisa menekan kebocoran alokasi BBM subsidi yang diduga cukup tinggi untuk menutupi pembengkakan subsidi APBN 2012. Menurut Fraksi PKS, beban APBN 2012 masih cukup bertahan pada harga minyak sekarang ini, kuncinya pada pengawasan pendistribusian BBM subsidi kepada yang berhak.

Penolakan juga disampaikan Fraksi Gerindra – disampaikan oleh Sadar Subagyo – bahwa yang harus dilakukan oleh pemerintah menurut UU APBN 2012 adalah melakukan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi untuk Jawa dan Bali saja. Sementara apabila rencana pemerintah mencabut subsidi BBM atau menaikkan harga eceran BBM, maka hal itu sama artinya dengan melakukan pelanggaran terhadap UU APBN 2012 karena hingga saat ini belum ada perubahan atas UU tersebut. Lebih lanjut Fraksi Partai Gerindra itu menyatakan bahwa tafsir dan usulan atas amanat pembatasan konsumsi BBM bersubsidi kemudian memunculkan berbagai opsi yang justru *misleading*. Tidak seragamnya pernyataan pemerintah sendiri akhirnya memunculkan kebingungan dan kegaduhan di masyarakat. Kondisi tersebut akan menggiring opini masyarakat bahwa harga BBM bersubsidi memang layak untuk dinaikkan dan mengerucut pada dua hal, yaitu pembatasan konsumsi BBM bersubsidi dan kenaikan harga BBM bersubsidi dari Rp4500 menjadi Rp6000 per liter. Kenaikan harga produk energi dipandang melenceng jauh dari amanat UU APBN 2012 yang hanya mengamanatkan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi. Deviasi ini akan menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap UU APBN 2012 oleh pemerintah.

Penolakan secara tegas dinyatakan oleh Fraksi PDIP – disampaikan oleh Arif Budimanta – merujuk pada perhitungan APBN. Menurut Fraksi PDIP,

Setiap momentum kenaikan harga minyak mentah dunia tidak serta-merta dapat membenarkan pemerintah untuk menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi. Sesungguhnya subsidi yang menikmati adalah rakyat dengan menggunakan uang rakyat juga.

Kenaikan harga minyak dunia pasti memiliki konsekuensi terhadap penerimaan dan pengeluaran negara. BBM adalah komoditas yang

bernilai politis sangat tinggi, karena dapat menurunkan atau menaikkan citra pemerintah di mata rakyat. Secara matematis meningkatnya besaran subsidi energi khususnya BBM akibat naiknya harga minyak dunia seharusnya masih bisa ditanggulangi mengingat pemerintah masih memiliki Sisa Hasil Penggunaan Anggaran (SILPA) 2011 sebesar Rp 32,2 triliun. Fraksi PDIP mengingatkan bahwa jangan sampai karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola sumber daya nasional dan keuangan negara kemudian rakyat yang menjadi.

Masih dari partai yang sama, pernyataan lebih keras juga dilontarkan dari Fraksi PDIP – disampaikan oleh Effendi MS Simbolon, Wakil Ketua Komisi Energi (Komisi VII) – yang menyatakan bahwa Presiden atau pemerintah melanggar Undang-undang (UU) jika tetap *ngotot* hendak menaikkan harga BBM bersubsidi. Dengan berdasarkan pada Pasal 7 di UU APBN 2012, Fraksi PDIP menegaskan bahwa kenaikan harga BBM secara mekanisme prosedural adalah cacat hukum. Lebih jauh lagi, Fraksi PDIP menyatakan,

Jika Presiden atau pemerintah melanggar UU merupakan awal *impeachment* terhadap Presiden SBY.

Sementara itu, dari pihak yang juga menentang kenaikan harga produk energi, yaitu Fraksi Partai Hanura – disampaikan oleh Akbar Faisal – menyatakan bahwa Fraksi Hanura tidak setuju terhadap kenaikan harga BBM. Bukan hanya tidak setuju terhadap kenaikan, Fraksi Hanura lebih tidak setuju lagi jika ada '*embel-embel* di belakangnya' – yang dimaksud adalah janji penyaluran dana kompensasi subsidi energi. Akbar Faisal mengingatkan,

Jangan ada lagi *akal bulus* pemerintah soal kenaikan harga BBM, misalnya dengan pemberian bantuan langsung tunai (BLT).

Jika memang harga BBM tetap dinaikkan, maka tidak perlu ada pemberian bantuan kepada masyarakat, seperti model BLT yang seperti waktu sebelumnya yang justru menciptakan begitu banyak kontroversi, dan diberikan menjelang pelaksanaan pemilihan umum sehingga dipandang sangat bermotif politis.

Pada rapat antara Pemerintah – yang diwakili Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan – dan Komisi VII DPR RI, Pemerintah mengajukan dua opsi terkait pengendalian konsumsi BBM subsidi. Kedua opsi tersebut menawarkan perubahan harga sebagai solusi menekan subsidi yang kian membengkak. Opsi pertama adalah menaikkan harga BBM subsidi sebesar Rp 1500 per liter, dan opsi kedua adalah dengan membatasi subsidi maksimum sebesar Rp 2000 per liter untuk premium dan solar. Hasilnya, terdapat 4 fraksi yang menolak kenaikan harga BBM, yaitu Fraksi PDIP, Fraksi PKS, Fraksi Gerindra, Fraksi Hanura. Namun demikian, Komisi VII DPR RI mempersilahkan pemerintah untuk segera mengajukan revisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun ini. Revisi ini diperlukan untuk mengesahkan opsi merubah harga bahan bakar minyak bersubsidi yang diajukan pemerintah ke DPR lagi.

D. 3. Kebijakan yang Memperalat Isu Populis

Setiap kali menaikkan harga BBM, Pemerintah selalu menyertai dengan alasan APBN yang defisit dan solusi berupa kompensasi. Kata-kata kunci yang berulang-ulang disampaikan untuk menjustifikasi kenaikan harga tersebut adalah: subsidi tidak tepat sasaran, minyak dunia naik, APBN yang *tekor*, dan – tentu saja – ‘obat’ berupa dana kompensasi ke sektor pendidikan dan kesehatan. Maka pertanyaan yang paling mengemuka terhadap argumentasi tersebut:

Kalo tekor, kok mo nyumbang ?

Pertanyaan retorik tersebut dapat diartikan: jika (APBN) memang merugi, mengapa ada dana (untuk kompensasi)?

Sejak pertama kali digelontorkannya sejumlah ‘dana kompensasi’ kepada masyarakat pada 2005 dalam berbagai program – mulai dari subsidi “langsung” maupun konversi energi – tak henti-hentinya diajukan kritik terhadap pelaksanaan program-program tersebut, dan eksekusi negatif akibat kebijakan yang dianggap kontroversial. Subsidi ‘langsung’ – mulai dari bantuan langsung tunai (BLT), asuransi keluarga miskin (Askeskin), beras untuk masyarakat miskin (Raskin), kredit usaha rakyat (KUR), sampai PNPM – merupakan program kompensasi subsidi yang paling banyak menuai kritik.

Sedangkan pada kebijakan konversi energi, meski pada akhirnya diterima masyarakat, namun diawali sebagai kebijakan yang tidak populer. Di mulai dari kelangkaan minyak tanah – yang oleh banyak pengamat dipandang sebagai ‘pemaksaan’ konversi minyak tanah ke tabung LPG 3 kilogram – di beberapa daerah, juga kasus-kasus ledakan tabung gas yang menghiasi halaman depan surat kabar maupun liputan utama televisi selama beberapa bulan.

Baik pengamat politik maupun politisi – terutama politisi dari partai-partai yang beroposisi dengan kebijakan pemerintah, misalnya PDIP, Gerindra, maupun Hanura – memandang bahwa penyaluran dana kompensasi dalam berbagai program tersebut sangat bernuansa politis, antara lain: cenderung bermotif mendongkrak citra positif pemerintah. Pada kenyataannya, dana kompensasi tersebut – sebagaimana hasil investigasi oleh banyak lembaga riset – justru tidak meningkatkan taraf hidup masyarakat, tidak juga meningkatkan kualitas pelayanan publik, namun justru menciptakan situasi yang dilematis. Misalnya saja penyaluran BLT yang kerap menimbulkan kerusuhan, banyaknya penyelewengan distribusi Raskin, sulitnya mendapat kartu tanda keluarga miskin untuk Askeskin, kebangkrutan beberapa rumah sakit daerah karena macet / rumitnya prosedur pencairan dana Askeskin, nelayan dan petani gurem yang kesulitan mendapat KUR, kasus-kasus penyelewengan dana PNPB, dan sebagainya.

Pihak yang kontra terhadap kenaikan harga BBM juga mempertanyakan mengapa ketika menghitung daya beli terhadap harga yang dinaikkan, Pemerintah sangat percaya diri bahwa tingkat perekonomian masyarakat cukup tinggi untuk mampu membeli harga yang naik tersebut dengan menampilkan data pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, ketika menghitung besaran dana kompensasi subsidi, pemerintah justru menampilkan angka-angka tingkat kemiskinan yang tinggi sehingga meminta anggaran dana kompensasi energi yang besar. Dualisme penggunaan indikator ekonomi ini dianggap oleh pihak yang kontra sebagai: penyesatan.

Situasi selanjutnya – sebagaimana yang dinyatakan oleh Kwik Kian Gie, dalam berbagai kesempatan di media televisi, dan telah ia publikasikan secara tertulis sebelumnya dalam koran Kompas, edisi 14 Maret 2005 berjudul “Fundamental Kebijakan BBM” – yaitu: rakyat digencet, namun diobati dengan kompensasi. Kwik Kian Gie yang merupakan mantan Menteri Perekonomian menyatakan,

Orang lapar tidak bisa diobati dengan pendidikan dan kesehatan. Konsep pemerintah, “kalau harga bensin tidak dinaikkan, maka pemerintah tekor. Tapi kalau bensin dinaikkan, maka pemerintah bisa memberi santunan kepada fakir miskin”. Itu konsep yang sangat abstrak!

Masih menurut Kwik, Kekacauan defnisi subsidi berdampak pada kacaunya produk perundang-undangan yang lain, salah satunya UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya tentang azas kas dan azas akrual.

Ada kalanya masyarakat tidak memahami apa yang sebetulnya menjadi kebutuhannya. Menurut Hendri Saparini, peneliti dari Econit, menyatakan bahwa jika apa yang menjadi kebutuhan saja tidak dipahami, lalu bagaimana lagi hendak berfikir mengenai solusi. Secara konkret ia mencontohkan, jika seseorang memiliki kendaraan yang memerlukan bahan bakar minyak, apakah orang tersebut bisa ‘memilih’ bahan bakarnya? Energi adalah kebutuhan pokok masyarakat modern, namun alat pemenuhan kebutuhan tersebut tidak dikuasai. Tidak dikuasainya alat-alat pemenuhan kebutuhan itulah yang menjadi sumber bencana. Kemiskinan memang bisa diukur melalui indikator-indikator ekonomi. Dan melalui indikator tersebut, kemiskinan juga bisa dientaskan. Namun yang terjadi bukan ‘sebatas’ kemiskinan. Yang terjadi sesungguhnya adalah pemiskinan. Situasi pemiskinan itulah yang tidak terbaca oleh indikator-indikator ekonomi.¹⁹

Pemerintah pernah menaikkan harga BBM bersubsidi pada tahun 2008, namun tak lama kemudian pemerintah juga menurunkan harga BBM bersubsidi dua kali mendekati Pemilu 2009. Ketika pemerintah dua kali menurunkan harga BBM diduga konteksnya lebih pada pencitraan menjelang pemilu. Terbukti setelah pemilu, opsi penurunan harga BBM itu justru menjadi boomerang. Lebih tegas lagi, Aria Bima – politisi dari Fraksi PDIP, Wakil Ketua Komisi IV DPR RI bidang industri, perdagangan, koperasi dan BUMN – menyatakan “Jangan ditutup-tutupi dan disederhanakan seperti sekarang, di mana pemerintah hanya memutuskan akan menaikkan harga BBM, sambil menjanjikan Bantuan Langsung Tunai atau BLT bagi warga miskin”.

19 Disampaikannya dalam diskusi publik, berjudul “Runtuhnya Kedaulatan Energi”, acara Political Leadership: Sarahsehan Anak Negeri, MetroTV, 9 Februari 2012, jam 19.15.

Kritik terhadap kompensasi subsidi energi juga disampaikan oleh Ketua Umum PBNU KH Said Aqil Siradj yang menyatakan bahwa BLT (Bantuan Langsung Tunai) tidak mendidik. PBNU tidak setuju kalau nantinya BBM terpaksa dinaikkan lalu kompensasinya diberikan berbentuk BLT.²⁰ Sementara itu, Ketua Umum PP Muhammadiyah, Din Syamsuddin mengkritik dalih pemerintah mengurangi subsidi dengan menaikkan harga BBM. Menurut Din Samuddin, BLT tersebut sebuah kamufase untuk meraih simpati rakyat. Oleh karena itu, secara resmi Muhammadiyah menyatakan tidak setuju dengan kenaikan harga BBM. Oleh karena itu, jika harga BBM benar-benar naik, Muhammadiyah berencana akan mengajak segenap organisasi kemasyarakatan untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.²¹

E. Abstraksi Pembacaan terhadap Nalar Ideologis Policy-Maker

Sebuah situasi yang sama dapat dimaknai begitu berbeda ketika ditafsirkan oleh *regime of knowledge* yang berbeda pula. Demikian pula yang terjadi ketika perumus kebijakan memaknai warganegara dalam kaitannya dengan politik energi.

Privatisasi sektor pertambangan – sejak diberlakukannya UU Migas dan UU Listrik – merupakan pangkal dilemma sektor energi. Kenaikan harga BBM – sebagai bagian dari kebijakan reduksi subsidi energi – telah berkali-kali diberlakukan, bahkan saat ini telah naik berkali-kali lipat. Rangkaian kebijakan yang merupakan operasionalisasi regulasi sektor keenergian – mulai dari privatisasi Pertamina, pemisahan pengelolaan migas secara hulu dan hilir, deregulasi investasi pertambangan sehingga memudahkan penguasaan korporasi transnasional terhadap eksploitasi migas, dan penggunaan acuan harga internasional sebagai indikator harga domestik, dan reduksi subsidi energi secara bertahap – merupakan manifestasi dari etos liberal yang bekerja dalam nalar para perumus kebijakan.

Meskipun Mahkamah Konstitusi menyetujui *judicial review* UU Migas dan UU Listrik sehingga ditegaskanlah definisi “dikuasai negara” sebagai peran negara terhadap pemenuhan ‘hajat hidup orang banyak’,

20 Dalam pers rilis resmi PB Nahdatul Ulama kepada Tribun News pada 5 Mar 2012.

21 Disampaikan pada konferensi internasional inovasi berkelanjutan di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Senin 19 Maret 2012.

namun pertimbangan bahwa “UUD 1945 tidak menolak privatisasi” justru menjadi dilemma lain yang tak kalah rumit. Yang terjadi kemudian yaitu : transformasi BBM sebagai komoditas strategis – yang merupakan ‘hajat hidup orang banyak’ tersebut – menjadi komoditas strategis yang diserahkan pada mekanisme pasar.

Bersamaan dengan ‘pelimpahan’ harga BBM kepada mekanisme pasar, maka maraklah gugatan terhadap komponen harga BBM tersebut. Selama ini sektor pertambangan merupakan sektor yang sangat eksklusif, sehingga neraca pengeluaran dan pemasukan negara dari dan ke sektor ini pun banyak dipertanyakan validitasnya – beberapa pakar fiskal yang kontra kenaikan harga menyebutnya ‘akrobat APBN’. Alasan-alasan pemerintah untuk menaikkan harga BBM – misalnya perihal tingginya biaya impor sehingga APBN defisit, subsidi energi yang salah sasaran sehingga perlu dialihkan ke bentuk lain, dan sebagainya – bukan hanya bertentangan secara ideologis pada Pasal 33 UUD 1945 dan bertentangan dengan UU APBN 2012, namun juga tidak bisa diterima baik secara ekonomis, juga secara politis. Perdebatan secara massif ini membuat kebijakan BBM menjadi sangat alot dan tertunda-tunda. Berbagai alternatif kebijakan ditawarkan, mulai dari inisiatif pembatasan – yang merupakan pemilahan warganegara antara yang berhak subsidi dan yang tidak berhak subsidi – yang pada akhirnya mendapati jalan buntu karena dipandang akan menciptakan berbagai masalah baru, pelibatan institusi-institusi lain untuk memperoleh ‘legitimasi’, maupun solusi berupa program-program kompensasi subsidi energi; merupakan cerminan bekerjanya nalar liberal bersamaan dengan nalar komunalisme.

Belajar dari pengalaman terkait program kompensasi subsidi sebelumnya, rencana kenaikan harga BBM kali ini tidak berjalan mulus karena banyak pihak memandang bahwa program-program tersebut cenderung bermotif politis meningkatkan citra pemerintah, dibandingkan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Reaksi keras tersebut tampak pada berlarut-larutnya perdebatan perihal harga yang mendapat respon dan pertentangan keras di parlemen – khususnya dari partai politik yang menolak. Tampak pemerintah cenderung memperalat isu populis untuk menjustifikasi nalar liberal di balik kebijakan harga BBM dan reduksi subsidi, misalnya menjanjikan penyaluran subsidi secara langsung kepada masyarakat.

Dari kontestasi ideologis di balik suatu perdebatan mengenai suatu kebijakan publik tampak bekerjanya dua *regime of knowledge* yang berkontestasi. Di satu sisi, privatisasi sektor energi melalui instrumen-tasi produk hukum sekaligus penafsirannya, upaya mengintegrasikan harga energi domestik pada harga internasional, reduksi subsidi energi yang dipandang sebagai akrobat anggaran, dan lain-lain; merupakan bukti bekerjanya nalar liberal.

Bersamaan dengan itu, argumentasi penghematan APBN melalui pembatasan subsidi dengan skema ‘yang-berhak’ dan ‘yang-tidak-berhak’, pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pilihan-pilihan kebijakan publik, serta pelibatan aktor-aktor politik berbasis partisan, maupun pelibatan lembaga-lembaga berbasis komunitas untuk mendapatkan justifikasi kenaikan harga BBM menunjukkan bahwa nalar komunitarian bekerja dalam perumusan kebijakan publik. Perdebatan-perdabatan antara pihak yang setuju kenaikan harga maupun pihak yang tidak setuju kenaikan harga kerap didasari dan bekeja dengan basis komunitas masing-masing. Hal tersebut tampak pada standing-position para perumus kebijakan. Sementara itu, di luar parlemen sendiri, tentangan dari organisasi massa yang memiliki basis legitimasi yang kuat di masyarakat – di antaranya Muhammadiyah, Nahdatul Ulama, kelompok-kelompok masyarakat adat tertentu – maupun organisasi-organisasi profesional – misalnya or, penyedia jasa, dan sebagainya – yang menolak kenaikan harga BBM, menjadi bukti bekerjanya nalar komunalisme.

Lalu, siapa warganegara? Suatu adagium menyatakan: jika ada seseorang mati karena kelaparan, maka hal itu disebut ‘tragedi’; namun jika ada jutaan orang mati karena kelaparan, maka hal itu disebut sebagai ‘statistik’. Bagi para perumus kebijakan, warganegara adalah sekumpulan angka statistik. Dari uraian mengenai kontradiksi dan kontestasi liberalisme dan komunalisme – yang diperkaya dengan isu populisme – dalam nalar perumus kebijakan subsidi energi tersebut, tampak bagaimana model *citizenship* di Indonesia. Bekerjanya *regime of knowledge* yang saling berkontestasi tersebut menciptakan perdebatan ‘yang tak terdamaikan’ secara ideologis. Situasi diskursif yang tak terdamaikan tersebut pada akhirnya menciptakan karakter *citizenship* yang saling berkontestasi sehingga saling menolak. Dalam tesis ini, model kewarganegaraan tersebut dirumuskan sebagai model *denizen-*

ship. Karakter dan manifestasi model *denizenship* tersebut akan dibahas pada bab berikutnya.

BAB 4

MODEL DENIZENSHIP DI INDONESIA: CITIZENSHIP ORANG-ORANG YANG TERTOLAK

A. Citizenship Menuju Denizenship

Liberal(isme) adalah “komunitas” politik yang menyediakan identitas individual, sedangkan komunitarianisme adalah (K)omunitas politik yang menyediakan identitas komunal. Uraian kategoris terhadap perspektif libertarian dan komunitarian di atas adalah suatu kategorisasi secara ‘umum’. Suatu kategorisasi yang unik, yang secara sengaja dioposisikan oleh Walzer (2007), menunjukkan bahwa argumentasi liberal dan argumentasi komunitarianisme adalah dua argumentasi yang berada dalam medan magnet yang sama – namun dengan daya tolak dan daya tarik yang seimbang. Masyarakat liberal, menurut Walzer (2007), adalah fragmentasi dalam praktek; dan komunitas adalah sebaliknya: wadah koherensi, koneksi, dan kapasitas naratif.

Oleh karena konteks masyarakat yang komunal, maka dipandang warganegara tidak memiliki otonomi individual. Tidak akan bisa menjadi individualistis bila berada dalam suatu pilahan masyarakat. Otonomi melekat pada komunitas / kelompoknya, sehingga otoritas terletak pada komunitas tersebut. Perumus kebijakan sadar bahwa pada masyarakat yang komunitarian di Indonesia, norma dikonstruksi oleh komunitas / kelompok. Namun untuk suatu kebijakan yang berskala nasional, norma komunitarian yang partikularistik tidak bisa digeneralisasi pada taraf nasional. Selanjutnya, negara membuat kategorisasi ‘baru’ dalam memilah masyarakat yang berhak subsidi dan yang tidak berhak subsidi. Kategorisasi masyarakat kaya dan masyarakat miskin dipandang lebih kontekstual dan tampak populis.

Implikasi dari perubahan struktural terhadap *citizenship*, meminjam konsepsi Roche (1992), yaitu : menegaskan ‘hak’ dan memperluas ‘hak’ menjadi suatu formasi politik baru. Namun demikian, mengkriti konsepsi Roche, suatu sistem politik dengan *citizenship* yang setara, pada kenyataannya akan kurang setara, jika ia berada pada masyarakat yang terbagi oleh kondisi yang tidak setara.

Keadilan tidaklah berbentuk pada perlindungan terhadap hak kepemilikan saja, melainkan juga berbentuk penilaian kolektif tentang tatanan sosial yang adil. Namun di tengah masyarakat ada perbedaan-perbedaan. Ada ketidaksetaraan. Ketidakseimbangan *bargaining position* di dalam negosiasi legislasi berpotensi menjadikan hukum sebagai instrumen kepentingan pihak yang kuat. Oleh karena itu diperlukan intervensi pemerintah. Perbedaan jenis komunitas politik akan meningkatkan perbedaan bentuk *citizenship*.

Tak dapat dipungkiri bahwa adakalanya *denizenship* dibangun bukan hanya sebagai konsekuensi dari tekanan-tekanan yang didukung oleh banyak pihak, namun juga sebagai respon terhadap tuntutan-tuntutan dari kelas berkuasa (*rulling-class*). Hak-hak yang berbeda akan cenderung meningkatkan perbedaan-perbedaan dan tekanan-tekanan yang saling kontradiktif. *Citizenship* berdampak pada ketidaksetaraan kelas, baik dalam intergrasi politik dan integrasi sosial, maupun pada struktur dan beroperasinya suatu negara. Dengan demikian, *citizenship* sejatinya adalah kerja penerimaan (*accepting*) dan kerja penolakan (*denying*).

Irisan di antara liberalisme dan komunitarianisme lebih tepat disebut sebagai ‘resiko’ penolakan (*denying*). *Citizenship* dalam pandangan liberal maupun dalam pandangan komunitarian selalu menyisakan resiko berupa problem instrumentasi, eksklusivitas dan kesetaraan. Namun demikian, ketiga resiko tersebut dibaca dalam bingkai kaca yang berbeda. Berangkat dari perbedaan tersebut, maka bab ini akan mengeksplorasi tiga variabel tersebut : instrumentasi, eksklusivitas dan kesetaraan.

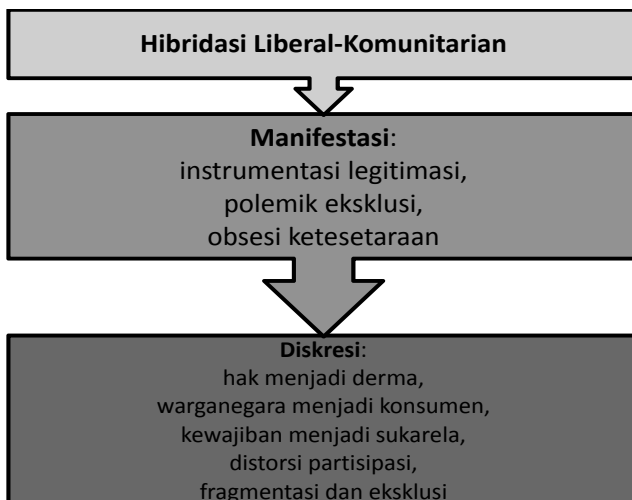
Perumus kebijakan – khususnya subsidi energi – memandang warganegara memiliki otonomi individual sehingga punya otoritas bertindak untuk/atas dirinya sendiri. Oleh karena, warganegara diandaikan sebagai entitas yang otonom maka nilai (*value*) dapat dikonstruksi secara individual pula. Sedangkan dalam hal praksis perumusan kebijakan subsidi, dengan mempertimbangkan konteks masyarakat yang ko-

munal, perumus kebijakan berusaha mengkontestasikan nalar liberal tersebut ke dalam metode komunitarian. Kontestasi tersebut – dalam hal ini lebih tepat disebut diskresi – telah mentransformasi hak, mentransformasi kepemilikan status, mentransformasi partisipasi, mentransformasi kohesifitas, dan mendorong eksklusi dalam wujud baru yang khas.

Secara berurutan, bab ini terdiri atas dua bagian. Pertama akan membahas mengenai manifestasi model *denizenship*, yaitu (1) instrumentasi legitimasi, (2) polemik eksklusi, dan (3) obsesi kesetaraan. Bagian kedua akan membahas mengenai operasionalisasi model *denizenship* yaitu (a) transformasi hak menjadi derma, (b) transformasi warganegara menjadi konsumen, (c) transformasi kewajiban menjadi sukarela, (d) distorsi partisipasi, dan (e) polemik fragmentasi dan eksklusi. Penjelasan terkait manifestasi dan operasionalisasi model *denizenship* (*citizenship* liberal-komunitarian) tersebut diuraikan pada beberapa sub-bab berikut ini.

Model *Denizenship* yang dihasilkan dari konstruksi dan diskresi tersebut berupa model hibridasi antara nilai-nilai liberal dan metode komunitarian, sehingga bila diabstraksi dapat digambarkan pada skema berikut ini :

Skema 7.
Model *Denizenship*



B. Manifestasi Model *Denizenship*

B.1. *Denizenship* sebagai Instrumentasi Legitimasi

Rekonstruksi model *denizenship* dapat dibaca dari bagaimana para perumus kebijakan menggunakan berbagai jalur dan arena dalam meraih legitimasi. Kontekstualisasi *citizenship* dalam nalar *policy-maker* dilakukan dengan beberapa cara instrumentasi dalam operasionalisasi praktek pemilahan warganegara. Langkah-langkah yang ditempuh antara lain: (a) instrumentasi institusi komunitarian, (b) instrumentasi institusi legal-formal, dan (c) instrumentasi isu-isu populis.

Pertama, instrumentasi institusi komunitarian. Rezim demokratis liberal – kalau pemerintah Indonesia dapat dikategorikan jenis tersebut – dalam upayanya meraih legitimasi publik terhadap praktek subsidi telah menggunakan berbagai institusi berbasis identitas. Sebagai contoh yang paling kontroversial yaitu menginstrumentasi Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk menerbitkan fatwa ‘haram bagi orang kaya untuk membeli bahan bakar bersubsidi’. Instrumentasi ini berusaha memperoleh legitimasi normatif dari sebagian warganegara yang beragama Islam untuk menjustifikasi pemilahan warganegara yang berhak subsidi dan yang tidak. Kampanye normatif ini mengandaikan bahwa warganegara adalah homogen dan sinonim dengan identitas religius tertentu – yaitu Islam *cum* Muslim. Ketika instrumentasi fatwa digunakan untuk melegitimasi pemilahan warganegara, sesungguhnya pada saat yang sama, mendelegitimasi heterogenitas sekaligus menjustifikasi praktek eksklusif secara simbolis.

Pada praktek perpolitikan di parlemen, terkait perdebatan subsidi energi, komunitarianisme juga tampak pada pertentangan antara partai politik – partai politik yang setuju dengan kenaikan harga BBM dan partai politik – partai politik yang menolak kenaikan harga BBM. Polarisasi tersebut menjadi makin diskursif ketika menjelang kenaikan harga 2012. Meskipun pada kenaikan harga pada tahun 2005 dan 2008 juga terjadi kontroversi perihal kenaikan harga BBM, namun tidak sedemikian diskursif seperti ketika awal tahun 2012. Masing-masing pihak saling melontarkan argumentasi-argumentasi, yang dari dasar tersebut tampak instrumentasi partai politik sebagai institusi komunitarian dalam merespon suatu situasi.

Kedua, instrumentasi institusi legal-formal. Ada dua catatan penting terkait instrumentasi institusi legal-formal. Pertama, yaitu artikulasi konsep ‘dikuasai negara’. Apa yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dimana privatisasi bukanlah sepenuhnya ditolak dalam UUD 1945 – meskipun terdapat beberapa syarat yang ketat – menciptakan polemik tersendiri. Berangkat dari tafsiran tersebut, maka lahirlah peraturan-peraturan yang lebih rendah dari UU yang justru memprivatisasi sektor migas, diantaranya menetapkan Pertamina – yang awalnya adalah manifestasi monopoli negara terhadap sektor energi – menjadi perseroan terbatas dengan kewenangan yang juga terbatas. Selain itu juga terdapat pemisahan pengaturan sektor pertambangan energi (hulu) dan sektor perdagangan energi (hilir) yang membuka pintu lebar-lebar terhadap investasi swasta di kedua sektor tersebut.

Catatan kedua yaitu upaya ‘kriminalisasi’ penggunaan BBM bersubsidi oleh siapapun (warganegara) yang dianggap tidak berhak. Supremasi hukum yang mensyaratkan kesetaraan di muka hukum (*equality before the law*) sejatinya mengandung ‘jebakan’ ganda, yaitu : di satu sisi bertumpu pada azas keadilan komutatif sehingga semua orang harus diperlakukan setara, namun di sisi lain menghadapi heterogenitas subjek sehingga diperlukan upaya emansipasi demi keadilan distributif. Pidanaan terhadap penggunaan energi non-subsidi oleh mereka yang tidak berhak, dapat disimpulkan sebagai dualisme nalar. Di satu sisi, subsidi adalah manifestasi keadilan distributif demi mengemansipasi warganegara. Di sisi lain, skema subsidi hanya bagi mereka yang berhak, mendorong kriminalisasi mereka yang tereksklusi.

Ketiga, instrumentasi sentimen regional. Instrumentasi ini tampak pada penetapan harga produk energi – khususnya harga BBM – berdasarkan wilayah. Pemilahan berdasarkan zona ini telah disinggung dalam Bab 2 sebelumnya. Harga BBM eceran untuk keperluan konsumsi rumah tangga memang sama untuk seluruh wilayah Indonesia, namun harga BBM untuk keperluan transportasi dan industri diberlakukan secara berbeda. Intinya, warganegara di wilayah yang berbeda akan menikmati atau menderita harga yang berbeda pula.

Tidak suksesnya mekanisme pembatasan subsidi dengan sistem zona harga diantaranya karena kuatnya komunalisme berbasis daerah. Perbedaan potensi sumberdaya alam dan daya beli masyarakat tidak menjadi tolok ukur dalam pembuatan zona harga. Akibatnya,

protes terhadap penerapan zona harga pun menjadi-jadi, terutama dari masyarakat yang memiliki sumber daya minyak yang melimpah namun dengan infrastruktur yang sangat terbatas. Selain berbagai protes, maraknya penyelundupan antar daerah pun membuat kebijakan ini tidak berumur panjang.

Keempat, instrumentasi isu-isu populer, misalnya kesehatan, pendidikan, energi alternatif, pembangunan infrastruktur, dan lain sebagainya. Dengan direduksinya subsidi energi dan mengkompensasi-kannya (memindahkan alokasi anggaran) kepada kebijakan lain yang populer, para perumus kebijakan menempatkan sektor-sektor tersebut seolah-olah sebagai otonom dan substitutif. Dengan logika : dikurangnya di satu sektor, dan dilimpahkan di sektor lain, maka timbangan kesejahteraan menjadi stabil dan tidak berat sebelah, maka diandaikan bahwa kesejahteraan dalam koridor *citizenship* semata-mata adalah perimbangan alokasi anggaran. Instrumentasi isu-isu populer ini tampak tidak sadar konteks : mengabaikan fakta bahwa setiap sektor saling berelasi sehingga perubahan di satu sektor punya efek domino di sektor lain. Argumentasi pembatasan subsidi BBM merupakan langkah untuk menghemat keuangan negara. Argumen ini juga tidak sesuai dengan fakta, karena banyak pos-pos anggaran pada APBN tidak menunjukkan adanya indikasi keseriusan Pemerintah untuk melakukan penghematan keuangan negara. Logika sederhana akan mengatakan bahwa untuk penghematan keuangan negara semestinya yang dipangkas adalah berbagai anggaran yang digunakan untuk memenuhi berbagai fasilitas pejabat Pemerintah dan politisi tersebut serta efisiensi anggaran di tiap departemen dan lembaga Pemerintah. Instrumentasi isu populer ini sejatinya bertujuan melegitimasi paradigma *budget-centered* dalam menterjemahkan peran dan relasi warganegara.

Perdebatan terkait *denizenship* sebagai instrumentasi ini adalah gagasan kewarganegaraan sebagai status keanggotaan umum. Definisi kewarganegaraan adalah abstrak dan formal, tidak konkret dan substantif (Brubaker 1992: 40). Konteks dari definisi ini adalah beragam sentralisasi, rasionalisasi 'teritorial', sekaligus subordinasi kebebasan (Poggi, 1978) dan (Bendix, 1964). Status warganegara demikian berkorelasi kekuasaan negara, yaitu bersumber dari bentuk yang berbeda dari administrasi dan kontrol politik serta legitimasi daripadanya. Sebagaimana meminjam konsepsi Weberian terhadap negara, maka negara tidak

hanya teritorial tetapi juga organisasi keanggotaan, di mana kapasitas untuk menentukan keanggotaan dan untuk menegakkan keputusan yang dihasilkan didasarkan kepada kekuasaan negara.

Ini adalah jelas konsepsi kewargaan – yang memanfaatkan konsep yang dirumuskan Mann (1987 : 339-354) tentang strategi kelas penguasa. Kewarganegaraan hanyalah salah satu dari sejumlah strategi rezim seperti. Dalam hal ini sangat kelas-reduksionis, kemungkinan untuk pelembagaan dimensi yang berbeda kewarganegaraan yang diizinkan murni sebagai fungsi dari kelas penguasa kekuasaan.

Meskipun dari tahun ke tahun Laporan Keuangan APBN melaporkan bahwa pendapatan di sektor minyak dan gas selalu tinggi, namun tetap saja terjadi reduksi subsidi energi. Artinya, tak ada relevansi antara pendapatan sektor energi dan pembiayaan subsidi energi dalam politik anggaran keuangan negara di Indonesia. Dengan terjadinya reduksi subsidi dari pemerintah kepada produsen energi, maka harga produk energi pun sangat tergantung pada 'mekanisme harga' yang monopolistis. Posisi warganegara pun menjadi ambigu. Tidak sepenuhnya menikmati hak subsidi bagaimana mestinya sebagai warganegara. Tidak pula dapat disebut konsumen karena tidak berperan signifikan dalam menentukan harga. Secara empiris, arah subsidi energi di Indonesia mengalami reorientasi.

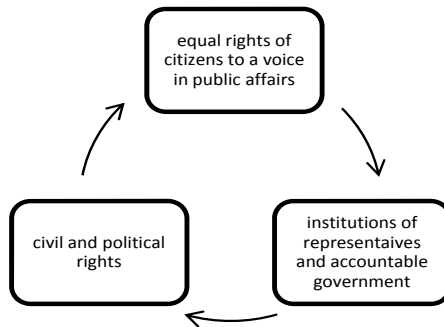
Menurut pertimbangan pemerintah (perumus kebijakan), pembatasan subsidi BBM dalam APBN berarti merupakan penghematan keuangan negara. Itu dapat dimaknai bahwa pemberian subsidi dianggap sebagai pemborosan keuangan negara. Hal ini kontras dengan peran negara sebagai pemelihara kebutuhan rakyat, sementara kita tahu BBM jelas sangat erat dengan kebutuhan rakyat. Urgensi energi dan subsidi energi telah diuraikan pada bab sebelumnya. Ketika negara mengeliminasi subsidi maka sesungguhnya beban mensubsidi tersebut beralih kepada warganegara. Demi memenuhi biaya produksi energi maka warganegara harus membayar lebih banyak. Beban warganegara pun berlipat ganda: harus menanggung subsidi biaya produksi, hanya dapat membeli produk energi di produsen tunggal (tanpa alternatif), dan meskipun turut mensubsidi Pertamina dan PLN namun wargapensubsidi tetap tidak punya posisi tawar dalam penentuan harga.

Relasi kuasa antara warganegara dan negara dalam skema ini bersifat linier. Manakala salah satu pihak, yaitu negara, dipandang sebagai

subjek-aktif yang harus mensubsidi warganegaraanya, maka konfigurasi relasi adalah searah. Perlu diingat, bahwa pemangku hak senantiasa pasif sedangkan pemangku kewajiban senantiasa aktif. Dengan demikian, jika dipahami secara mendalam, meskipun secara eksplisit tampak bahwa negara harus menghormati hak warganegara, namun pada saat yang sama warganegara terobjektifikasi sebagai aktor yang pasif. Pada akhirnya, posisi ini semakin menjustifikasi kuasa negara terhadap warganegaraanya.

Kondisi ini juga dapat dijelaskan dalam kerangka pikir yang disampaikan Beetham (1999) tentang demokrasi sebagai manifestasi relasi antara hak dan institusi:

Skema 8.
Demokrasi : Hak dan Institusi



Kegagalan untuk memproteksi hak-hak ekonomi dan hak-hak sosial akan membahayakan demokrasi dengan berbagai cara. Pertama, mengurangi status *citizenship* yang hak-haknya tidak terlindungi, dan juga mengurangi kemampuan mereka untuk menggunakan hak-hak tersebut terhadap sesamanya. Dalam kondisi demikian, eksklusi sosial-ekonomi dan politik berlanjut dari satu pihak kepada pihak lain. Kedua, mengurangi kualitas kehidupan publik secara keseluruhan, dimulai dari kehilangan rasa aman terhadap kepemilikan dan perorangan, sampai pada instesifikasi represi. Ketiga, mengikis legitimasi institusi demokratis dan membuatnya menjadi lebih rentan terhadap subversi, dan ketidakhadiran hak-hak sosial ekonomi secara luas (Beetham, 1999 : 102).

B. 2. Denizenship sebagai Polemik Eksklusi

Menurut data World Bank dan juga BPS, subsidi dinikmati masyarakat kaya. Dengan asumsi bahwa orang kaya – yang memiliki lebih banyak peralatan dan fasilitas – akan menikmati berbagai subsidi, dibandingkan orang miskin – yang memiliki sedikit, atau bahkan tidak memiliki peralatan atau fasilitas – maka hal ini dipandang tidak selaras dengan azas keadilan karena orang kaya justru akan lebih banyak menikmati subsidi. Berdasar pada asumsi tersebut, maka mulai tahun 2002, subsidi tidak didasarkan pada komoditi, tetapi mengacu pada kelompok masyarakat tertentu. Demi efektivitas kebijakan berdasarkan kelompok masyarakat tertentu tersebut – yang secara umum dikategorikan sebagai masyarakat berpenghasilan rendah – maka pemerintah harus memiliki data terkait siapa saja yang dimaksud sebagai kelompok masyarakat tertentu tersebut.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka pada kebijakan subsidi selanjutnya, subsidi energi dialokasikan dengan asumsi komunitas, atau dengan kata lain, subsidi atas dasar kelompok. Kategorisasi masyarakat miskin – yang dipakai sebagai standar survey World Bank dan Biro Pusat Statistik – didasarkan jumlah konsumsi kalori harian. Meskipun telah banyak kritik teradap kategorisasi masyarakat dengan parameter tersebut. Namun sampai sejauh ini, parameter tersebut tetap dipakai karena berbagai kritik tersebut tidak menawarkan parameter alternatif yang kompatibel bagi survey dalam skala makro.

Merujuk pada uraian konstruksi – sebagai produk berbagai *agenda setting* – dan dekonstruksi model *citizenship* – melalui penelusuran berbagai inkonsistensi – pada bab-bab sebelumnya, maka warganegara (*citizen*) dalam model *citizenship* di Indonesia dapat didefinisikan dengan menggunakan definisi yang secara panjang lebar dikemukakan Walzer,

Imagine, then, a man or woman who is a citizen, a full member as this is legally defined; who has been on the welfare rolls but was never enabled by the assistance he received to lead an independent life, a passive client of the state incapable of self-help or mutual aid, who is now pushed out of the system by (justified) budget cuts; who brings no skills or resources to the market, is only intermittently employed, displaying no entrepreneurial competence or energy; who has had a standard public education, up to legally required minimum which was largely ineffective, never engaging either his mental or material interests; who is therefore unqualified for the places on offer in the civil service

or the professions or in the institutions that train their members; who is likely to do much more than his share of hard and dirty work; who has time on his hands since he is often out of work or (with good reason) in prison – but not much of the sort time that we call ‘leisure’, who lives in a broken family or altogether without familial support, alone, sometimes literally homeless; who receives neither recognition nor respect from his fellow citizens and suffers, as a result from a loss of self-respect; who is politically powerless despite his suffrage, because he is numbered among those who need not be counted, a mass of unorganized, inarticulate, and therefore unrepresented men and women; and finally, who is probably not even saved, though salvation is the social good most readily available to him, at the hands of itinerant evangelists (Walzer, 2007 : 85)

Bila ditarik suatu korelasi pada premis sebelumnya, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai warganegara (*citizen*) adalah masyarakat dengan tingkat ‘konsumsi kalori rendah’, dan oleh karena mereka mengalami berbagai persoalan – sebagaimana yang diuraikan oleh Walzer di atas – maka mereka disubsidi oleh negara. Persoalan krusial akibat diferensiasi aktor/kelompok yang termasuk sebagai warganegara (*citizen*) yaitu pada eksklusi.

Eksklusi adalah suatu kondisi yang menegaskan ruang: antara ruang yang satu dan ruang yang lain. *Citizen* memiliki otoritas terhadap apa yang mereka miliki, yang didasarkan pada fakta bahwa batas antara ruang bukanlah given, namun terkontestasi. Eksklusi adalah pertanda bahwa kontestasi tersebut berjalan dengan buruk. Cara yang terbaik untuk menghadapi eksklusi adalah dengan memperbesar jumlah ‘benda atau hal’ yang tersedia, daripada sekedar redistribusi apapun yang sudah eksis. Namun demikian, memperbesar jumlah, khususnya dalam hal subsidi energi, merupakan persoalan yang rumit.

Eksklusi sebagai resiko dimulai melalui *denizenship*, berperan sebagai ‘nilai’ tertentu, yang ditegaskan melalui aktivitas politik di semua ruang. Partisipasi di ruang yang berbeda akan menghasilkan bentuk yang berbeda pula. Di sinilah urgensi subsidi – sebagai bagian dari peran negara – untuk mengaktivasi partisipasi di ruang yang berbeda tersebut.

Peranan negara sangatlah penting. Namun demikian, begitu banyak kesulitan yang dihadapi masyarakat yang tereksklusi justru dengan baik ditangani oleh civil society, sehingga negara hanya sekedar me-

nyediakan insentif, bukan subsidi sebagaimana yang dimaksud. Padahal, tujuan subsidi – sebagai bantuan publik (*public assistance*) – adalah memproduksi partisipan aktif, baik dalam ekonomi dan politik, bukan untuk mengelola suatu klientilisme yang permanen.

Secara singkat, ketika terjadi reduksi dan eliminasi subsidi bagi sebagian masyarakat itu berarti negara melakukan proses *denizing* terhadap warganegaranya sendiri. Jika negara merupakan agen keadilan distributif bagi kesetaraan, maka kesetaraan kompleks hanya sekedar merefleksikan suatu pemilahan. Jika proses distributif bekerja secara otonom, masyarakat yang kompetenlah yang akan saling setara sebagaimana yang diharapkan. Namun, masyarakat yang tidak kompeten akan tereksklusi, baik tereksklusi terhadap kompleksitas maupun tereksklusi oleh kesetaraan. Hidup mereka akan selalu ‘sederhana’ dan posisi sosial mereka akan tetap tersubordinasi.

B. 3. Denizenship sebagai Obesesi Kesetaraan

Rasionalisasi pembatasan subsidi BBM bertujuan agar subsidi dapat dinikmati oleh pihak yang berhak, yaitu rakyat kecil. Menurut pemerintah, penikmat BBM selama ini seperti pengendara roda empat sebenarnya mampu untuk membeli BBM yang tidak bersubsidi. Pemerintah juga memberikan argumen bahwa pembatasan subsidi BBM sangat tepat dilaksanakan karena selama ini BBM bersubsidi dinikmati orang kaya. BBM bersubsidi disinyalir dikonsumsi oleh para konsumen kendaraan pribadi roda dua dan roda empat yang dianggap sebagai masyarakat yang mampu membeli BBM non-subsidi. Subsidi selama ini disinyalir tidak dinikmati oleh rakyat kelas bawah. Dengan kata lain subsidi BBM selama ini tidak tepat sasaran. Subsidi yang diberikan oleh pemerintah dianggap lebih banyak dinikmati oleh rakyat kelas menengah dan atas.

Jika dicermati, kendaraan roda empat sendiri terbagi dalam beberapa jenis. Mobil khusus, mobil angkutan/beban dan mobil penumpang merupakan jenis-jenis dari kendaraan roda empat sendiri. Padahal mobil angkutan barang dan mobil penumpang banyak digunakan untuk keperluan ekonomi dan kegiatan lain yang terpaut dengan kebutuhan rakyat. Misalnya selama ini kendaraan roda empat ada yang digunakan oleh rakyat untuk berdagang keliling, mengangkut barang-barang kebutuhan rakyat, dan yang lainnya. Permasalahannya adalah ketika

kepada pengguna mobil ini ditimpakan pembatasan BBM bersubsidi, akan muncul efek domino yang ditandai dengan naiknya harga barang-barang kebutuhan rakyat.

Kenaikan harga BBM yang selalu diikuti kenaikan harga-harga komoditas lain merupakan indikator pentingnya subsidi. Peningkatan harga BBM menyebabkan penurunan kemampuan daya beli (*a decrease in purchasing power*). Konsumsi minyak tidak menurun meski harga naik. Subsidi dalam bentuk subsidi konsumsi – supaya harga menjadi terjangkau – justru tetap saja mahal jika biaya distribusi sangat tinggi. Akibatnya, penurunan daya beli masyarakat terhadap produk lain.

Pola konsumsi energi yang cenderung tidak berubah meskipun terjadi peningkatan harga BBM memiliki dampak pada penurunan daya beli masyarakat berpendapatan rendah terhadap kebutuhan bulanan. Kondisi ini mencerminkan adanya penurunan kesejahteraan masyarakat berpendapatan rendah. Konsumsi energi yang tidak berubah meskipun terjadi peningkatan harga energi menunjukkan dua hal. Pertama, konsumsi energi keluarga miskin berada pada tingkat pemenuhan kebutuhan minimum terhadap energi yang dibutuhkan setiap bulannya. Akibatnya, keluarga miskin harus mengkonsumsi jumlah yang tetap pada berapapun tingkat harga energi yang berlaku di pasar. Kedua, permintaan energi yang tidak berubah mencerminkan bahwa barang pengganti (produk substitusi) telah sulit diperoleh di pasar. Kalaupun ada, maka benda substitusi tersebut lebih mahal daripada harga produk energi utama.

Implementasi subsidi dan kompensasinya memakai suatu relasi yang dapat dikenali sebagai “*principal-agency contract*” yang mana pemerintah sebagai principal dan masyarakat sebagai agency. Relasi “*principal-agency contract*” ini, menurut Stiglitz, sangat beresiko pada “*asymmetric information*” pada masyarakat. Informasi – jika diperluas sebagai sistem pengetahuan (*knowledge*) dalam konsepsi Foucault – merupakan alat kekuasaan. Dan pada gilirannya komunikasi monolog ini menjadi bagian dari – kritik Habermas terhadap – komunikasi diskursif yang terdistorsi sedemikian rupa. Informasi asimetrik ini kemudian mendorong degradasi warganegara menjadi *agency* yang sangat bergantung terhadap principal.

Kesetaraan kesempatan akan memilah masyarakat menjadi mereka yang mampu (*capable*) dan mereka yang tidak mampu (*incapable*)

menggunakan kesempatan tersebut. Cukup sederhana untuk memperjelas apa yang telah terselubungi oleh kekeliruan abstraksi terhadap kapasitas para warganegara : kehadiran orang-orang yang tidak dapat (tidak akan dapat) memenuhi standar *citizenship*, bahkan meskipun standar tersebut telah terpluralisasikan. Kesetaraan sebagai ekspansi demokratis dari *citizenship* akan berubah menjadi mitos. Keadilan dikelola oleh dikotomi radikal ini, yaitu antara mereka yang memenuhi syarat kesetaraan kompleks dan mereka yang tidak memenuhi syarat tersebut.

Pengandaian kontrak sosial yang berdasar pada pengandaian kesetaraan individu telah dicurigai Karl Marx dan para komunitarian lainnya. Kesetaraan yang selama ini diandaikan adalah mitos. Ketidakseimbangan kepemilikan modal dan sumber daya lain, termasuk teknologi, tidak memungkinkan ada perjumpaan yang setara. Tak ada ruang publik yang netral. Terdapat beberapa premis, yaitu bahwa (1) ada konflik yang tak terdamaikan antara kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan kelas yang berbeda, (2) konflik yang tidak dapat terdamaikan ini mengancam tatanan sosial, (3) tatanan sosial adalah organisasi sosial yang dirancang untuk memenuhi kepentingan ekonomi dari kelompok yang satu tapi tidak untuk memenuhi kepentingan kelompok yang lain, (4) karena ada konflik yang tidak terdamaikan dan arena tatanan sosial ini menindas kelas tertentu dalam masyarakat maka tatanan sosial hanya bisa dipertahankan dengan membela kepentingan satu kelompok tertentu saja, (5) maka negara sebagai sarana untuk mempertahankan tatanan itu adalah sarana ‘penindasan’.

Adanya ‘penindasan kelompok’ – sebagai manifes spesifik dari eksploitasi dari kelompok masyarakat yang satu kepada kelompok masyarakat yang lain – tersebut terbentuk oleh kekuasaan yang terkondisi (*conditioned power*). Kekuasaan terkondisi memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) kekuasaan adalah kemampuan untuk mencapai kepentingan riil, (2) mereka yang berkuasa memahami apa kepentingan riil mereka dan bagaimana cara mencapainya, (3) mereka yang tidak berkuasa / dikuasai tidak memahami apa kepentingan riil mereka – bagi mereka ini niatan sadar mereka berbeda dengan kepentingan riil mereka, (4) kekuasaan atas orang lain berarti kemampuan dari sebuah tatanan sosial untuk mengkondisikan beberapa orang agar salah dalam memahami kepentingan riil mereka sedemikian rupa sehingga kesala-

hpahaman itu menguntungkan mereka yang berkuasa, tapi merugikan kepentingan riil mereka yang dikuasai.

Bagaimanapun, justifikasi terhadap kesetaraan secara politis maupun ekonomis dalam prinsip-prinsip dasar demokrasi pada hakekatnya bersifat universal. Kesetaraan tersebut tak dapat menjadi invalid dikarenakan adanya keragaman masyarakat. Juga tak dapat menjadi invalid oleh partikularisme kondisi ekonomi, meskipun hal-hal tersebut mungkin salah satu variabel yang mempengaruhi pengambilan keputusan di ranah publik.

C. Operasionalisasi Model Denizenship

Negara dan warganegara sering diletakkan sebagai dua aktor yang seolah terpisah antara yang memerintah (*governs*) dan yang diperintah (*governed*). Dengan mengoposisikan negara dan warganegara, maka relasi antara negara dan warganegara menjadi lebih bernas untuk dipetakan. Keduanya diandaikan sebagai aktor independen, atau setidaknya yang satu adalah independen sedangkan yang lain adalah dependen terhadap yang independen. Bahkan pada kajian-kajian yang bernuansa *state-centric*, maka warganegara kerap diletakkan sebagai bagian komplementer. Sebaliknya, kadangkala pada studi-studi yang menempatkan warganegara sebagai fokus kajian tak jarang justru mengobjektifikasi warganegara dari posisi sebelumnya sebagai subjek.

Posisi negara dan warganegara yang diletakkan secara oposisional tersebut tak lepas dari konsepsi struktural. Oposisi biner ala Ferdinand de Saussure tersebut melekat erat dalam kerangka konseptual para strukturalist yang memetakan bagaimana posisi-peran para aktor dan institusi dalam arena politik. Namun demikian, tak jarang terjadi kritik terhadap konsepsi oposisi biner yang kerap bernuansa liner-vertikal tersebut. Kritik tersebut secara gencar dikemukakan oleh para post-strukturalist yang memandang bahwa relasi kuasa tidaklah selalu bersifat biner oposisional. Kajian-kajian budaya telah memelopori dan mendeskripsikan bagaimana relasi kuasa tersebut bisa berkonfigurasi multilinier, sentripetal juga sentrifugal.

Namun demikian, betapapun para post-strukturalist mencoba menegasi oposisi biner, basis argumentasi dari struktur biner tersebut tidaklah lemah. Kehadiran aktor lain dengan kekuatannya – misalnya

pasar dan kekuatannya – di antara posisi biner negara dan warganegara, tidak kemudian menghilangkan kedua entitas yang telah eksis sebelumnya tersebut. Karena pada hakekatnya, kekuatan lain – dalam hal ini: pasar – tetap ‘berkolaborasi’ terhadap salah satu atau kedua aktor tersebut. Betapapun banyak kajian yang mempertanyakan urgensi negara-bangsa – dengan argumentasi bahwa negara-bangsa dipandang gagal, ataupun dengan argumentasi meluruhnya batas-batas antar negara-bangsa – namun eksistensi negara sebagai institusi yang masih memiliki ‘legitimasi formal’ tetap belum tergantikan. Hal ini, terinspirasi konsepsi Walzer (2007), bahwa *citizenship* yang state-centered cenderung memiliki keutamaan praktis di antara semua keanggotaan yang aktual maupun yang dimungkinkan.

Pada saat yang sama, warganegara pun mengalami gradasi posisi: sebagai warga dengan segenap atribusinya, ataukah sebagai konsumen dengan segenap inklusi dan eksklusinya. Inklusi maupun eksklusinya tidak terlepas dari ‘identitas kewargaan’ yang tak hanya dapat dikenali dari sudut pandang komunitarian, tapi juga dari pembacaan secara liberal.

Ekonomi seringkali didegradasi oleh politik, sebagaimana kekuasaan negara-negara donor terhadap hak-hak ekonomi negera-negara debitor. Pemerintah negara-negara pengutang bahkan terus mensubordinasi warga negaranya demi upaya pelunasan hutang. Rodwan Abouharb dan David Cingranelli (2007) mengeksplorasi hubungan antara penyesuaian struktural (*structural adjustment*) dengan penghormatan terhadap hak azasi manusia. Berdasarkan analisis terhadap 131 negara berkembang antara tahun 1981 – 2003, pada umumnya penyesuaian struktural telah menciptakan rendahnya penghormatan terhadap hak-hak ekonomi dan sosial juga hak-hak pekerja / buruh. Riset tersebut memaparkan studi komparatif dengan fokus bagaimana program penyesuaian struktural (*structural adjustment programs – SAP*) mempengaruhi hak azasi manusia (HAM).

Analisis Abouharb dan Cingranelli (2007) menunjukkan berbagai penelitian yang pernah dikemukakan sebelumnya banyak menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi justru menciptakan kondisi yang kondusif bagi HAM. Istilah ‘*equitable*’ (atau kesetimpalan) sering digunakan untuk menunjukkan pembangunan ekonomi yang dipandang mampu menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat miskin. Namun demikian, Abouharb dan Cingranelli juga ingin men-

unjukkan sisi lain, bahwa justru penyesuaian struktural malah kurang menghormati HAM khususnya pada hak-hak sosial dan ekonomi. Dalam berbagai praktek pemerintahan, banyak ditemukan bahwa SAP yang diterapkan oleh banyak pemerintah justru mereduksi level penghormatan mereka terhadap HAM, menciptakan kondisi yang memicu berbagai konflik sipil, dan kurangnya penghormatan terhadap hak-hak buruh yang sesungguhnya telah diakui secara internasional. Berbagai tekanan dari World Bank dan IMF terhadap banyak negara penerima SAA – supaya mereka menciptakan iklim usaha yang ramah terhadap dunia bisnis – berkonsekuensi mendorong pemerintah negara-negara tersebut mereduksi perlindungan terhadap pekerja dari eksploitasi majikannya.

Berbagai macam program penyesuaian struktural (SAP) diantaranya : (1) privatisasi pelayanan publik – seperti kesehatan, pendidikan, air bersih – justru menaikkan biaya yang harus dibayar masyarakat, (2) pemotongan bahkan eliminasi subsidi bagi petani, pendidikan, kesehatan dan air bersih, (3) liberalisasi perdagangan dan produksi pertanian menempatkan masyarakat dalam posisi sangat rentan, (4) deregulasi yang menyokong liberalisasi perdagangan mensyaratkan pemotongan pajak, padahal pemotongan pajak justru mengurangi pendapatn negara, (5) kebijakan perburuhan yang *'flexible'* menyebabkan berbagai pelanggaran terhadap hak-hak pekerja, (6) mengakhiri berbagai program subsidi kredit lunak bagi usaha kecil, (7) liberalisasi finansial mendorong spekulasi nilai tukar, (8) kebijakan makroekonomi yang banyak mengancam keberlangsungan industri kecil domestik, bahkan pada taraf ekstrem meningkatkan pengangguran; dan berbagai jenis SAP yang lain.

Abouharb dan Cingranelli menguji bagaimana dampak *structural adjustment* dalam derajat penghormatan terhadap berbagai hak-hak demokrasi prosedural di negara-negara berkembang. Fokus utama dari studi tersebut adalah dampak negatif dari *structural adjustment* terhadap berbagai jenis HAM sekaligus kritik terhadap penyesuaian struktural yang dimanifestasikan dalam berbagai kebijakan publik. Kritik utama dikaitkan pada dilemma hutang luar negeri. *Structural adjustment loans* (SAL) atau penyesuaian struktural berbasis hutang dituding sebagai masalah pelik. Terbukti setelah bertahun-tahun, negara berkembang yang terlilit hutang hanya terus akan terlilit dengan hu-

tang-hutang berikutnya. Sebagai gambaran komparatif, Abouharb dan Cingranelli mengulas Ghana, China dan Bolivia. Ghana adalah contoh sukses dari pelaksanaan *structural adjustment programs*. China adalah contoh negara yang bisa meningkatkan pertumbuhan ekonominya meskipun tanpa menerapkan SAP yang disyaratkan oleh WB ataupun IMF. Bolivia adalah contoh buruk akibat berbagai kegagalan yang disebabkan *structural adjustment programs* dalam berbagai level.

Berbagai kebijakan yang disyaratkan sebagai bagian dari *structural adjustment* – yang pada awalnya bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi – justru bukan meningkatkan daya bayar namun justru menurunkan kemampuan membayar. Begitu banyak program penyesuaian struktural justru ‘mengundang’ korupsi. Begitu banyak pejabat negara yang mampu memperkaya dirinya melalui program ini namun rakyatnya justru harus membayar berbagai tagihan utang yang dibebankan oleh berbagai program tersebut. Secara umum dapat disimpulkan bahwa *structural adjustment* justru ‘mematahkan’ hubungan antara hutang dan pengembaliannya. Hal ini juga diyakini oleh berbagai pengamat yang memandang bahwa kebijakan SAP ini justru memperlebar jarak antara yang kaya dan yang miskin baik dalam skala lokal maupun global.

IMF dan World Bank menyediakan bantuan keuangan kepada negara-negara yang membutuhkannya, namun menerapkan suatu ideologi atau agenda ekonomi liberal sebagai prekondisi atau syarat untuk menerima uang tersebut, sebagai contoh: liberalisasi ekonomi dan pasar terbuka pada sumber daya ekspor; meminimalkan peran negara, mendorong privatisasi dan mereduksi proteksi pada industri domestic; devaluasi mata uang, meningkatkan rata-rata suku bunga, fleksibilitas pasar tenaga kerja, dan mengeliminasi berbagai subsidi; mereduksi bahkan menghilangkan berbagai standard dan regulasi untuk lebih atraktif terhadap investor asing.

Sesuai dengan ideologi yang dikenal dengan neoliberalisme, dan menyebar dengan institusi-institusi yang dikenal dalam “Washington Consensus”, *structural adjustment* program telah dipaksakan untuk memastikan pengembalian hutang dan restrukturisasi ekonomi. Yang terjadi kemudian, negara-negara debitor harus mereduksi pembiayaan kesehatan, pendidikan, pembangunan, supaya memprioritaskan pembayaran hutang. Banyak negara yang sedang berkembang justru terjerat

hutang dan kemiskinan karena kebijakan-kebijakan dari institusi-institusi internasional seperti World Bank dan IMF. Program-program mereka secara gencar dikritik selama bertahun-tahun karena menyebabkan kemiskinan. Lebih lanjut, untuk negara-negara yang sedang berkembang dan negara dunia ketiga, telah meningkatkan ketergantungan kepada negara-negara kaya. Ini sangat berkebalikan dengan apa yang diklaim oleh IMF dan WB bahwa mereka mereduksi kemiskinan.

Negara-negara debitor harus mengekspor lebih banyak dengan tujuan mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya supaya dapat mengembalikan utang-utang tersebut tepat waktu. Oleh karena begitu banyaknya negara yang diminta, bahkan dipaksa untuk terjun ke pasar global – padahal perekonomian mereka belum siap – dan diperintahkan untuk berkonsentrasi pada komoditas sejenis dengan negara-negara lain, maka kondisi tersebut menyebabkan perang harga dalam skala besar. Sumber-sumber daya dari negara-negara miskin tersebut menjadi makin murah. Pemerintah-pemerintah kemudian merasa perlu meningkatkan ekspor semata-mata untuk mempertahankan nilai tukar mata uangnya stabil (meski pada kenyataannya tetap tidak stabil) dan membeli mata uang asing supaya mereka dapat membayar hutang. Demi pembayaran hutang tersebut, selanjutnya pemerintah harus: mengurangi pembiayaan, mereduksi konsumsi, menghilangkan atau menutunkan regulasi finansial, dan lain sebagainya. Akibat lanjutan: penurunan nilai buruh, aliran modal menjadi menguap, dan seterusnya, lalu terjadilah gejolak sosial, protes terhadap pemerintah, demonstrasi anti World Bank dan anti IMF, sampai pada anarki.

Sebagaimana dijelaskan di atas, salah satu efek dari SAP adalah negara yang sedang berkembang harus meningkatkan ekspor, yang umumnya komoditas mentah. Namun negara miskin tetap saja kalah jika : mengekspor komoditas mentah yang tentu lebih murah daripada produk siap pakai; ditolak atau diblokade dari transfer teknologi, mengimpor barang-barang jadi (siap pakai) yang tentu saja lebih mahal daripada barang mentah. Negara-negara yang sedang berkembang dan negara-negara miskin ini harus bersaing memperebutkan pangsa pasar terbatas dari produk yang homogen. Maka terjadilah perang harga menuju harga yang serendah-rendahnya. Kondisi ini kemudian disebut Celine Tan (2002) bahwa harga komoditas yang jatuh ini mendorong pada kondisi dimana hutang tidak akan dapat terlunasi.

Asumsi dasar dari SAP adalah membawa kemanfaatan bagi yang kaya dan yang miskin. Namun pada kenyataannya, hukum Darwinian berlaku, dimana yang kuat akan bertahan dan yang lemah akan tersisih. SAP bukan hanya menjadikan banyak pemeritah(an) menjadi makin lemah karena peran mereka semakin terbatas, namun pada saat yang sama, SAP juga dijadikan alat kekuasaan bagi pemerintahan yang korup. SAP telah memberanikan korupsi dan meremehkan demokrasi. Kondisionalitas yang *top-down* telah meremehkan demokrasi dengan cara menempatkan pemerintahan yang akuntabel dalam versi Washington dibandingkan akuntabel berdasarkan rakyatnya sendiri²². SAP memiliki berbagai istilah diantaranya *reforms, adjustments, restructuring*, namun istilah yang tepat adalah ekonomi apartheid. Welch (2000) menyatakan bahwa SAP didasarkan pada model ekonomi yang sempit yang mengabadikan kemiskinan, ketidaksetraaan, dan degradasi lingkungan.

Riset dari UNICEF membuktikan bahwa SAP telah membawa standar hidup di Asia dan Amerika Latin dalam krisis yang lebih buruk, bahkan masyarakat Afrika mengalami yang lebih buruk dari yang terburuk (Buckley, 2003).

Dalam perkembangannya, IMF dan WB mengakui bahwa mereka kesulitan untuk menyediakan suatu road-map yang jelas mengenai seluruh permasalahan di masing-masing negara, dan kemudian memandang bahwa penyelesaian semestinya dilakukan berdasarkan pendekatan dari kasus ke kasus. Pengakuan tersebut merupakan titik awal dari perubahan sudut pandang “*one size fits all*” yang selama ini dikritik. Secara teoritis, banyak argumentasi yang mendukung integrasi dan kerjasama global. Namun ekonomi, korupsi, geopolitik dan berbagai faktor lainnya juga perlu diperhatikan dalam perumusan model ekonomi, yang mana hal tersebut tentunya sangat sulit (Stiglitz, 2002:40–41).

Tahun 1999, SAP digantikan oleh Poverty Reduction Growth Facility (PRGP) and Policy Framework Papers with Poverty Reduction

22 Bahkan Brecher (1999) menyatakan “Tribunals investigating ‘crimes against humanity’ take note!” Deskripsi yang paling sinis disampaikan oleh Raj Patel (2001), yaitu sebagai senjata penghancur massal.

A fertilizer bomb that kills hundreds in Oklahoma. Fuel-laden civil jets that kill 4000 in New York. A sanctions policy that kills one and a half million in Iraq. A trade policy that immiserates continents. You can make a bomb out of anything. The ones on paper hurt the most.

Strategy Papers (PSRP) sebagai prekondisi untuk hutang dan pemulihannya. Namun demikian, efeknya tetap sama saja dengan kebijakan-kebijakan yang digerakkan SAP dan tetap memperoleh kritik pedas dari berbagai pihak. Bahkan pada Januari 2000, IMF justru memaksakan kepada seluruh negara debitor untuk “*a more rapid privatisation process*” dan “*a faster pace of trade liberalization*” (Hanlon dan Pettifor, 2000).

Baig dkk (2007) melakukan studi komparasi terhadap harga minyak dan subsidi di berbagai negara. Baig dkk (2007) mengulas perkembangan terakhir hubungan antara: dinamika pasar internasional untuk harga produk minyak bumi dalam negeri, rezim harga bahan bakar yang berbeda, dan subsidi bahan bakar di berbagai pasar yang sedang berkembang dan negara berkembang. Temuan utama dari penelitian tersebut adalah terdapatnya pembatasan harga di banyak negara akibat peningkatan subsidi BBM. Riset tersebut mengusulkan bahwa elemen kunci dari strategi sukses untuk subsidi harus terdiri dari: membuat subsidi eksplisit; membuat mekanisme harga yang lebih kuat; menggabungkan pengurangan subsidi dengan langkah-langkah untuk melindungi termiskin; menggunakan tabungan yang dihasilkan baik, dan transparansi.

Baig dkk (2007) mengkaji dataset besar untuk menjelaskan harga minyak bumi dan praktek subsidi di seluruh dunia. Data menunjukkan bahwa hanya setengah negara-negara sampel berhasil mengambil keuntungan pada perubahan harga internasional. Studi ini mengusulkan sebuah pendekatan pragmatis untuk berurusan dengan harga produk minyak bumi. Pada saat kenaikan harga internasional, paket yang mencakup liberalisasi penetapan harga produk minyak dalam negeri, dan menggabungkan kenaikan harga dengan paket dipublikasikan dengan baik langkah-langkah yang ditargetkan untuk mengurangi dampak pada masyarakat miskin. Selain itu, pengalaman dan contoh-contoh yang dibahas dalam riset tersebut menunjukkan bahwa menerapkan kerangka harga yang transparan, mempublikasikan biaya dan manfaat dari sistem ini, menggunakan tabungan negara, dan menjelaskan penggunaannya untuk masyarakat; akan memudahkan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan penetapan harga tersebut.

Studi Maliszewski (2009) terhadap kebijakan fiskal negara-negara produsen minyak menemukan beberapa hal. Maliszewski menyajikan simulasi numerik aturan fiskal berbagai negara penghasil minyak. Welfarisme memiliki implikasi yang sensitif terhadap pilihan fungsi

kesejahteraan sosial, kondisi awal, dan prospek pertumbuhan non-minyak. Distribusi kekayaan non-minyak adalah penting bagi negara-negara dengan cadangan minyak yang relatif rendah. Asumsi penting yang disampaikan oleh Maliszewski adalah bahwa sektor swasta tidak memperhitungkan kesejahteraan generasi mendatang. Perbandingan numerik menunjukkan bahwa distribusi kekayaan non-minyak adalah penting bagi negara-negara dengan cadangan minyak yang relatif rendah. Elemen analisis keberlanjutan utang harus menjadi masukan penting untuk proses menyusun aturan fiskal untuk negara-negara ini. Hasil yang dilaporkan dalam riset tersebut dimaksudkan untuk menjadi masukan dalam proses merancang aturan fiskal untuk negara-negara produsen minyak.

Meskipun umumnya subsidi dipercaya dapat menolong masyarakat miskin, namun sejatinya keuntungan tersebut dinikmati rumah tangga kaya yang mengkonsumsi lebih banyak produk minyak. Sebagai contoh, di Afrika, 65% subsidi BBM dinikmati oleh 40% rumah tangga kaya raya. Distribusi subsidi di berbagai produk bahan bakar juga berbeda. Keuntungan subsidi bensin sangat regresif, yang mana 80% keuntungan subsidi dinikmati 40% rumah tangga kaya raya (Clements, 2010).

Subsidi produk minyak bumi telah kembali mulai meningkat dengan rebound harga internasional. Coady, dkk (2010) mengulas perkembangan terakhir di tingkat subsidi dan berpendapat bahwa perlu untuk mereformasi kerangka kebijakan untuk menetapkan harga BBM untuk mengurangi beban fiskal subsidi ini. Pada tahun 2003, subsidi konsumen global untuk produk-produk minyak bumi mencapai hampir \$ 60 miliar, dan mencapai hampir \$ 250 milyar pada tahun 2010. Subsidi pajak-inklusif (yang mencerminkan perpajakan suboptimal) diperkirakan akan jauh lebih besar dari \$ 740 milyar pada tahun 2010, atau 1 persen dari PDB global. Negara-negara G-20 menghitung bahwa terdapat lebih dari 70 persen dari subsidi pajak-inklusif pada negara G-20 untuk pangsa yang cukup besar. Mengurangi separuh subsidi pajak-inklusif dapat mengurangi defisit fiskal yang diproyeksikan oleh seperenam di negara-negara mensubsidi. Coady merekomendasikan strategi subsidi reformasi yang harus berisi langkah-langkah untuk mengurangi dampak harga lebih tinggi pada kelompok termiskin.

Allum (2006) memaparkan persoalan subsidi energi, dalam hal ini negara berkembang, yang mana subsidi yang dilakukan oleh pemer-

intah negara-negara tersebut ditujukan hanya kepada produksi energi demi mengentaskan persoalan krisis energi. Krisis energi di negara tersebut berdampak meluas dan, sehingga diperlukan subsidi produksi energi demi meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, besaran subsidi tersebut dipandang sangat membebani anggaran negara.

Riset dengan tema yang relevan juga dilakukan oleh Qureshi (2008) yang melakukan komparasi terhadap beberapa negara Afrika, khususnya daerah Sub-Saharan, antara negara-negara pengeksport migas dan negara-negara yang bukan eksportir migas. Negara-negara kaya minyak relatif tertinggal dibandingkan negara-negara non-eksportir terutama dalam hal daya saing pasar global. Hal tersebut dikarenakan negara kaya minyak justru tidak didukung sektor kelembagaan yang kuat sehingga sebatas mengeksport migas mentah.

Beberapa peneliti berpendapat bahwa *booming* harga komoditas migas pada tahun 1970an melahirkan utang eksternal berlebihan di sejumlah negara-negara pengeksport komoditas, misalnya: Venezuela dan Nigeria, yang menyebabkan krisis utang tahun 1980-an (Deaton, 1996 : 91 - 99; Krueger, 1987 : 165–87; Sachs, 1989 :1-36).

Studi Arezki dan Ismail (2010) terkait pengaruh fluktuasi harga internasional terhadap anggaran nasional. Negara-negara yang memproduksi migas cenderung akan merespon dengan menerapkan kebijakan fiskal yang asimetris (*asymmetric fiscal policy*). Kebijakan yang asimetrik tersebut menciptakan konfigurasi reduksi subsidi di sektor energi. Arezki dan Ismail membuktikan bahwa reduksi subsidi adalah kelanjutan dari kebijakan fiskal yang asimetrik tersebut. Lebih lanjut, Lipsky (2008) menyatakan bahwa sebagian besar negara berkembang merespon kenaikan harga migas internasional dengan cara pembatasan harga domestik dan/atau memberikan subsidi. Bahkan lebih lanjut, Lipsky menemukan bahwa beberapa negara memilih mengambil kebijakan yg bersifat spekulatif dengan cara menciptakan subsidi-subsidi jenis baru.

Dengan kenaikan harga minyak dunia, masalah harga produk minyak bumi telah menjadi semakin penting di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Tampak keengganan banyak pemerintah untuk melewati kenaikan harga ini dan melimpahkan ke pengguna energi. Studi Coady dkk (2006) membuktikan subsidi harga energi menyerap peningkatan pangsa sumber daya publik yang langka. Riset ini mengidentifikasi isu-isu yang perlu dibahas ketika menganalisis

biaya fiskal dan sosial dari subsidi bahan bakar. Analisis ini dilakukan untuk lima negara, juga mengidentifikasi besarnya subsidi konsumen dan implikasi fiskal mereka. Hasil analisis menunjukkan bahwa semua negara, subsidi energi memiliki biaya sosial dan fiskal yang signifikan dan sangat ditargetkan.

Menghilangkan subsidi energi dalam negeri adalah rumit, namun negara-negara pengeksport minyak yang melakukannya akan melihat hasil yang jelas. Guillaume dan Zyteck (2010) menunjukkan bahwa menghapus subsidi energi dalam negeri itu berisiko, seperti yang ditunjukkan oleh kerusuhan di beberapa negara yang telah mencoba untuk melakukannya. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah semakin menjadi-jadi.

Dalam “Energy and Minerals Business Council Meeting”, di Melbourne, Australia, tahun 2006, Rodrigo de Rato (Managing Director of the International Monetary Fund) menyatakan bahwa dalam banyak kasus, banyak negara telah “lulus” pada kenaikan harga minyak kepada konsumen, dengan cara membiarkan mekanisme harga bekerja pada permintaan, dan mengurangi tekanan pada anggaran. De Rato mencontohkan negara-negara seperti Mesir dan Indonesia telah mengurangi subsidi pada produk minyak dan menggantinya dengan pengeluaran sosial yang ditargetkan.

Ketika fundamentalisme pasar, suatu istilah yang digunakan Somers (2008), telah bergerak dari pinggiran menjadi doktrin global, pemerintah yang dikendalikan pasar telah mentransformasi warganegara menjadi terpinggirkan secara sosial menjadi orang-orang yang tak bernegara (*stateless persons*). Prinsip-prinsip pasar telah mengorganisir masyarakat semakin eksklusif. Tumbuhnya otoritas pasar telah menditorsi makna *citizenship* dari nonkontraktual menjadi kondisional, menciptakan hak-hak baru, eksklusif, sekaligus ketergantungan terhadap nilai-nilai kontraktual pada pasar.

Dalam hal keterkaitan harga minyak dunia dan kebijakan publik, Parra (2010 ; 240-256) menemukan bahwa kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam menghadapi harga selalu membingungkan. Kebanyakan pemerintah diketahui membiarkan harga internasional yang tinggi berdampak langsung terhadap ekonomi nasional, dengan harapan hal tersebut berdampak pada merangsang penawaran (*supply*) dan menekan permintaan (*demand*). Namun, sebagian pemerintah beru-

saha melindungi dampak inflasi dengan mngendalikan harga produk energi domestik. Sebagai pemerintah tersebut berusaha mensubsidi suplai energi domestik, melindungi suplai domestik dengan harga minimum, dan memerintahkan konservasi energi.

Tema dominan Parra (2010 : 335-341) dalam mengulas sektor energi adalah harga, karena harga mempengaruhi begitu banyak hal lain. Lebih krusial lagi, harga dalam industri energi selalu merupakan suatu harga yang politis. Pasar dalam industri ini tidak dapat dikategorikan sebagai pasar dengan kompetisi yang inten – yang mana harga terbentuk sendirinya dengan bertemunya kekuatan permintaan dan penawaran – yang mana tidak semua orang adalah penentu harga (*price-taker*). Pada kenyataannya, harga yang ada di pasaran adalah harga yang berlaku dengan sistem searah : ambil atau tinggalkan (*take it or leave it*). Parra (2010 : 55-67) mengidentifikasi bahwa hampir seluruh perdagangan minyak mentah lintas negara bergerak di antara tujuh perusahaan minyak besar. Berbicara tentang harga minyak internasional ataupun tentang hal-hal lain diseputaran industri tersebut, sangat ditentukan oleh ketujuh perusahaan yang menguasai mayoritas produksi dan perdagangan minyak tersebut. Harga minyak dunia tak dapat dijelaskan dalam ranah ‘persaingan’ industri pada umumnya. Konsumen dan masyarakat dunia secara luas kemudian menghadapi sesuatu yang lebih buruk dari perusahaan kuasi-kartel.

Kemiskinan lebih dari sekedar isu ekonomi sederhana, namun juga suatu konstruksi ideologis. Pada era neoliberal dewasa ini, sejatinya adalah era merkantilisme juga. *Liberal containment* telah digantikan oleh kapitalisme *laissez-faire* yang kemudian dikenal sebagai *free market* (Pilger, 1998). Kebijakan-kebijakan dari IMF maupun WB telah banyak memperoleh kritik pedas dari berbagai pihak dan umumnya kebijakan-kebijakan tersebut tidak membantu juga tidak akuntabel, bahkan menciptakan ketergantungan negara miskin kepada negara kaya. Pada saat yang sama, *structural adjustment* sangat tidak menghormati keberagaman budaya. Studi lain dikemukakan oleh McMurtry (1998) bahwa SAP berkontribusi terhadap kematian dan penurunan standar kehidupan warganegara. Sebagai manifestasi penyesuaian yang diagendakan SAP, maka pemerintah menempuhnya dengan cara men-siasati pengetatan anggaran belanja negara, ditempuhlah pilihan mereduksi subsidi energi.

Menghilangkan subsidi energi dalam negeri adalah rumit, menurut Guillaume (2010). Menghapus subsidi energi dalam negeri itu berisiko, bahkan pada taraf ekstrim, ditunjukkan oleh kerusuhan di beberapa negara yang telah mencoba untuk melakukannya. Kebanyakan orang menuntut akses ke energi murah. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah semakin menjadi-jadi.

Sejak penerapan paket SAP dari tahun 1998 sampai 13 tahun berikutnya, yaitu 2011, pemerintah telah melakukan berapa langkah atau opsi dalam mengatasi beban Subsidi ini. Diantara opsi-opsi tersebut adalah: Efisiensi BBM, mengadakan disparitas harga, peningkatan produksi minyak nasional, penghematan dan peningkatan kinerja pada sektor anggaran lain, memperbaiki kinerja PLN dan Pertamina, menaikkan harga BBM, dan substitusi BBM dan mempercepat konversi energi dengan energi alternatif, dan sebagainya.

Pengeluaran untuk subsidi BBM menurunkan efektifitas kebijakan fiskal dan dapat memperburuk dampak dari volatilitas harga minyak pada perekonomian. Pandangan ini dikemukakan oleh Lipscomb dkk (2010) dan Thacker dkk (2005) dalam working-paper yang diterbitkan oleh IMF. Secara umum, hasil temuan mereka dapat digeneralisir sebagai berikut:

Pertama, bahan bakar subsidi harga masih terdiri dari bagian yang agak tinggi dari total belanja (sekitar sepertiga dari total pengeluaran pemerintah pusat yang dihabiskan untuk subsidi bahan bakar selama dekade terakhir). Kedua, subsidi BBM tidak efisien, tidak adil, dan tidak ramah lingkungan. Ketiga, pengeluaran untuk subsidi bahan bakar sangat *volatile* dan *procyclically* terkait dengan harga energi, standar deviasi dari tingkat pertumbuhan tahunan riil mereka lebih dari 4 kali rata-rata tahunan tingkat pertumbuhan sebenarnya mereka selama 2000-2009, jauh di atas volatilitas dari harga minyak pertumbuhan selama periode yang sama. Pada tahun 2010, pemerintah membatasi maksimal jumlah produk yang dapat dibeli dengan harga bersubsidi. Tetapi pengalaman telah menunjukkan bahwa negara penjataan kuantitas mungkin bukan cara terbaik untuk mengurangi subsidi sebagai pendekatan seperti memiliki biaya administrasi yang tinggi, mungkin bisa menciptakan pasar gelap untuk produk bahan bakar dan akan membutuhkan mekanisme untuk mengidentifikasi dan mencapai kelompok sasaran (Lipscomb dkk, 2010; dan Thacker dkk, 2005).

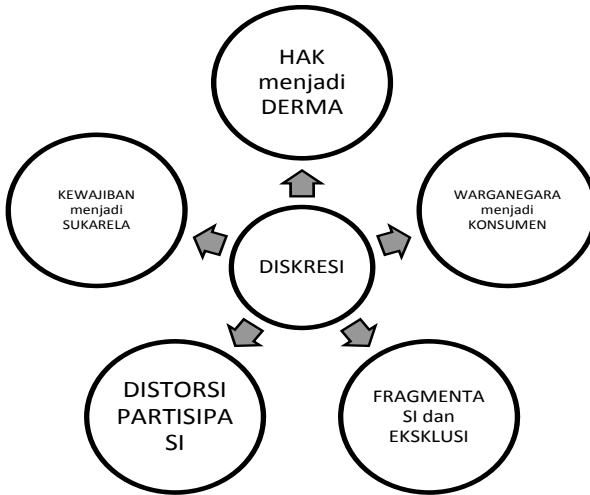
Lebih dari satu dasarwarsa sejak terjadi reduksi yang gencar terhadap subsidi energi – selain argumentasi bahwa subsidi energi terlalu membebani anggaran belanja negara – argumentasi lain yang selalu dipergunakan untuk menjustifikasi reduksi tersebut yaitu : (a) subsidi yang selama ini diberikan kepada masyarakat telah salah sasaran – yaitu dinikmati oleh masyarakat kaya – sehingga perlu reorientasi, dan (b) reorientasi tersebut berupa berbagai kebijakan diantaranya pembatasan volume produk energi bersubsidi, konversi produk energi, sampai pada penerapan kebijakan kompensasi subsidi – diantaranya BLT, Raskin, Askeskin, KUR dan PNPM-Mandiri.

Sebagai kompensasi dari reduksi dan eliminasi subsidi energi maka telah ditempuh beberapa program yang dibiayai dari dana yang dulunya adalah alokasi untuk subsidi. Program tersebut di antaranya: Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin), Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin (Askeskin), Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri). Namun demikian, banyak riset yang melaporkan bahwa kompensasi subsidi tersebut bermasalah dan dilematis. Misalnya, Siahaan (2008: 76-86) secara statistis menunjukkan dan membuktikan bahwa kelima program yang dibiayai dari subsidi energi tersebut ternyata tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pemulihan ekonomi masyarakat. BLT ternyata tidak tepat sasaran, masyarakat miskin tetap tidak dapat sepenuhnya membantu masyarakat miskin, Raskin banyak disalahgunakan penyaluran dan pemanfaatannya, sedangkan KUR dan PNPM masih dalam proses namun banyak pihak yang skeptis bahwa kedua program tersebut akan sukses.

Oleh karena di dalam masyarakat terdapat ketidakseimbangan, maka upaya penyeimbangan (atau dengan istilah lain : emansipasi) yaitu kepada warganegara yang tidak memiliki basis produksi ataupun basis legitimasi berupa subsidi karena mereka 'tidak dapat menikmati hak' jika tidak disubsidi. Berdasarkan uraian mengenai diskresi-diskresi yang ditempuh oleh perumus kebijakan subsidi energi, maka secara umum diskresi tersebut dapat digambarkan pada bagan berikut ini:

Skema 9.

Denizenship melalui Diskresi Kebijakan Subsidi Energi



Penerapan subsidi energi di Indonesia, sebagai arena pengujian *citizenship* sebagai hak, menunjukkan bahwa (a) di satu sisi pemerintah mensubsidi warganegara yang dianggap tidak mampu – pemilahan ini seturut dengan pandangan komunitarian; namun di sisi lain (b) pemerintah bertahap melepas intervensinya dalam harga energi dengan mengandaikan bahwa warganegara dapat dengan sendirinya menyesuaikan diri dengan mekanisme pasar – minimalisasi peran negara ini sangat khas liberal.

Sebagai mana dalam bab sebelumnya mengenai konstruksi model *denizenship* dalam arena politik subsidi energi yang diabstraksi dari beberapa sub-bab yang mengilustrasikan *agenda setting* seputar reduksi subsidi, maka bab berikut ini akan mengelaborasi operasionalisasi *denizenship* di Indonesia dengan memperdebatkan konsistensi – atau lebih tepatnya diskresi – dalam relasi negara-warganegara terkait subsidi dan reduksi subsidi energi. Variabel diuji dalam diskresi terkait subsidi energi yaitu: (a) hak, (b) status, (c) partisipasi, (d) kohesi, dan (e) eksklusi serta fragmentasi. Variabel-variabel tersebut diuji dengan parameter teoritik dalam ukuran-ukuran yang didasari konsepsi liberal dan konsepsi komunitarian sebagai instrumen teoritik.

C.1. Diskresi Pertama : Hak menjadi Derma

Subsidi adalah hak warganegara. Terkait pada objek studi, yaitu *citizenship*, sejatinya alas hukum positif bagi hak warganegara telah ada. Indonesia telah meratifikasi Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik, juga Kovenan Hak-Hak Sosial, Ekonomi, Budaya. Ratifikasi tersebut berarti Kovenan HAM telah menjadi bagian integral pada sistem hukum nasional. Selain instrumen HAM yang diakui secara internasional tersebut, Indonesia juga sudah mengesahkan UU HAM dan UU Pengadilan HAM. Terdapat hal yang menarik yaitu bahwa Indonesia telah terlebih dahulu meratifikasi kovenan-kovenan HAM, mensahkan UU HAM dan UU Pengadilan HAM, sebelum melakukan amandemen terhadap konstitusinya yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Indonesia yang memakai mekanisme kodifikasi telah mengkodifikasi norma-norma HAM – baik CIPOL maupun ECOSOC – menjadi hukum positif.

Dengan demikian perdebatan filosofis dan normatif sesungguhnya sudah terjawab. Persoalannya adalah pada operasionalisasi atau konkretisasi hak-hak tersebut. Sebagaimana diperdebatkan pada bagian awal bab ini terkait apakah subsidi adalah hak atau bukan, maka dapat dibaca dengan dua alir pemikiran, yaitu liberal dan komunitarian.

Apabila *citizenship* diartikan sebagai hak, secara normatif di Indonesia, hak-hak tersebut telah dijamin dan dilindungi oleh hukum positif – baik dalam konstitusi (UUD 1945) maupun produk hukum berupa UU. Persoalannya adalah operasionalisasi hak tersebut. Dalam upaya demokratisasi di Indonesia, terkait hak, telah terjadi kodifikasi besar-besaran yang berkorekuensi pada lahirnya begitu banyak produk-produk hukum baru. Kehadiran pranata baru tersebut menyebabkan efektifitas hukum menjadi dipertanyakan. Kontradiksi pemaknaan hak kemudian menjadi makin terpolarisasi, antara “Hak” yang telah diatur dalam hukum positif, dan “hak” yang tidak / belum terkodifikasi namun eksis.

Distribusi bensin – yang mana bensin tergolong sebagai benda yang banyak kepentingan tergantung kepadanya – dapat menggambarkan bagaimana relasi kekuasaan terbentuk. Alokasi sumberdaya dilakukan ketika persediaan bensin menurun secara relatif terhadap level konsumsi di masa sekarang atau di masa tidak lama sebelumnya. Dalam kasus seperti ini, permintaan dapat dibuat menjadi selaras dengan pasokan dengan cara membiarkan harga naik sampai akhirnya per-

mintaan turun ke titik dimana permintaan itu sama besarnya dengan pasokan (tentu saja dengan asumsi bahwa permintaan dan harga memiliki hubungan terbalik dimana asumsi ini belum tentu berlaku apalagi dalam jangka pendek). Atau sebaliknya, pemerintah bisa membuat permintaan menjadi setara dengan pasokan dengan cara menetapkan level harga lalu penjualan bensin di jatah. Namun, fluktuasi harga adalah hal yang sangat sensitif pada masyarakat di negara sedang berkembang seperti Indonesia – bahkan juga terjadi pada negara-negara Utara yang proteksionis. Maka oleh karena itu, persoalan subsidi selalu menyisakan perdebatan panjang, apakah subsidi adalah hak warganegara sehingga negara berkewajiban memenuhinya, ataukah, subsidi adalah kedermawanan (*charity*) dari negara – yang mana negara dapat memberikan dan dapat pula tidak? Jika didasari asumsi dasar bahwa hak di salah satu pihak akan menimbulkan kewajiban pada pihak lain, maka secara konkret, apabila subsidi adalah hak warganegara maka mensubsidi adalah kewajiban negara. Dalam kondisi demikian, posisi para aktor yaitu: biner-linier. Ada beberapa makna dalam posisi ini.

Pertama, **hak adalah sesuatu yang ‘given’**. Tanpa melalui proses apapun atau prekondisi apapun, warganegara memperoleh hak tersebut. Permasalahannya, jika hak adalah sesuatu yang melekat dengan sendirinya, maka dapatkah hak terhadap subsidi tersebut disamakan dengan hak hidup, hak beragama, hak kebebasan berekspresi, dan lain-lain, sebagai bagian dari hak azasi manusia yang dilindungi secara hukum? Apabila hak memperoleh subsidi dipersamakan dengan hak-hak azasi yang lainnya, maka hal tersebut akan dilematis mengingat : hak azasi manusia didasarkan pada eksistensi manusia yang (memang) given, sedangkan hak memperoleh subsidi didasarkan pada eksistensi warganegara yang merupakan hasil konstruksi.

Kedua, **hak warganegara menimbulkan kewajiban pada negara**. Jika demikian, maka jika hak tidak terpenuhi, maka hal tersebut adalah pelanggaran. Negara yang tidak memenuhi hak warganegaranya dapat dikategorikan sebagai negara yang lalai, atau bahkan gagal. Persoalan kemudian, apabila suatu hak menimbulkan suatu kewajiban di pihak lain, maka apakah yang menjadi dasar argumentasi logis ataupun dasar legal formal yang menjustifikasi posisi-peran tersebut? Secara konkret, apa yang bisa dijadikan ukuran bahwa negara sudah atau belum memenuhi kewajiban tersebut? Asumsi bahwa hak warganegara menim-

bulkan kewajiban pada negara akan menyisakan suatu permasalahan krusial yang mana dalam posisi demikian warganegara dipandang merupakan subjek-pasif yang disubsidi oleh negara sebagai subjek-aktif.

Apabila hak adalah hal yang azasi sehingga tak dapat dialihkan, apakah kewajiban terhadap pemenuhan hak tersebut dapat disubstitusi? Pertanyaan ini didasari pada asumsi bahwa pemenuhan suatu hak bisa dilakukan oleh beberapa pihak. Apabila dititikberatkan pada pemenuhan hak warganegara terhadap subsidi, maka tidaklah urgen siapa yang memenuhi hak tersebut. Meskipun hak tersebut tidak dipenuhi oleh negara namun dipenuhi oleh pihak lain, misalnya : pasar ataupun organisasi non-pemerintah, sejatinya, hak sudah terpenuhi.

Karakter imperatif pada subsidi yang dipandang sebagai hak warganegara sebagaimana yang diuraikan di atas kemudian memperoleh tantangan dalam praktek bernegara di Indonesia. Subsidi sebagai hak warganegara tampak lebih sebagai narasi normatif dibandingkan sebagai narasi konkret dalam relasi kuasa negara dan warganegara di Indonesia. Setidaknya semenjak penerapan paket Structural Adjustment Program, PROPENAS, sampai kebijakan pengetatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tiap tahunnya selama lebih dari satu dasawarsa terakhir, menggambarkan bahwa subsidi tampak lebih sebagai derma (*charity*) dibandingkan sebagai bagian dari relasi hak-kewajiban.

C.2. Diskresi Kedua: Kewajiban menjadi Kesukarelaan

Terdapat berbagai kritik terkait pilihan pemerintah untuk mereduksi subsidi. Subsidi BBM dianggap telah membebani APBN sehingga secara bertahap subsidi akan terus dikurangi. Argumentasi ini sebenarnya sangat ganjil. Pasalnya, memberikan subsidi bagi rakyat sebenarnya merupakan kewajiban negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Selain itu, jika dicermati dalam APBN 2005-2011 justru yang menjadi beban utamanya adalah pembayaran cicilan bunga utang dan pokoknya, bukan subsidi BBM.

Tabel 14.
Perbandingan antara Subsidi Energi dan Cicilan Utang

Tahun	Subsidi Energi (Triliun)	Cicilan Utang (Triliun)	Selisih (%)
2005	104.5	126.8	21.4
2006	94.6	156.6	65.5
2007	116.9	180.5	54.5
2008	223.0	192.2	-13.8
2009	94.6	210.4	122.4
2010	143.5	230.3	60.5
2011	133.8	240.1	79.4

Sumber: Diolah dari Data Pokok APBN 2005–2011, Kemenkeu RI

Berdasarkan data-data ini terlihat dengan jelas bahwa beban utama APBN sebenarnya bukan subsidi energi sehingga perlu dikeluarkan kebijakan pembatasan subsidi BBM. Yang menjadi beban utamanya adalah cicilan bunga utang dan pokoknya, yakni hampir 80 persen lebih tinggi dibandingkan dengan subsidi energi pada RAPBN 2011.

Sebagaimana diuraikan pada sub-bab sebelumnya, menunjukkan bahwa negara bisa menentukan sendiri reduksi dan eliminasi subsidi – dengan ataupun tanpa peran warganegara. Adanya reduksi dan eliminasi subsidi menjadi bukti bahwa subsidi tidak dipandang sebagai hak. Suatu hak tidak dapat direduksi apalagi dieliminasi. Sesuatu yang dapat direduksi ataupun dieliminasi menunjukkan bahwa ‘sesuatu itu’ bersifat voluntaris (sukarela) bukan imperatif (wajib). Dalam kondisi dimana subsidi dipandang sebagai derma, maka dapat dimaknai dalam beberapa hal.

Pertama, voluntarisme negara dalam subsidi dapat diartikan bahwa negara punya kewenangan untuk menentukan mana yang voluntaris dan mana yang imperatif. Dalam hal ini, negara tampak berwenang untuk menetapkan bahwa subsidi bersifat voluntaris. Pada kondisi dimana negara dapat menempatkan mana yang voluntaris dan mana yang imperatif, maka asumsi bahwa negara – yang tak dapat atau gagal mensubsidi adalah negara yang lemah menjadi tidak relevan. Pararel dengan asumsi tersebut, negara yang sukses mensubsidi juga tidak relevan disebut negara yang kuat, mengingat sifat voluntarisme subsidi sebagai derma.

Kedua, manakala subsidi merupakan derma, maka diandaikan bahwa warganegara memiliki kapasitas mandiri untuk memenuhi kebutuhannya tanpa disubsidi oleh negara. Warganegara dalam pengandaian ini merupakan subjek-aktif yang tak sekedar berhak namun berkompetensi, termasuk mensubsidi dirinya sendiri.

Ketiga, walaupun warganegara tidak mampu memenuhi kebutuhannya, maka ada pihak-pihak selain negara yang dapat memenuhinya, sehingga negara cukup berderma saja. Asumsi ini cukup beralasan mengingat menguatnya posisi pihak-pihak selain negara – diantara pasar maupun institusi non-pemerintah – yang mampu hadir sebagai penyedia kebutuhan warganegara. Keterlibatan warganegara pada masyarakat pasar mendorong warganegara bertransformasi menjadi konsumen. Hal ini menciptakan konfigurasi relasi kuasa menjadi transaksional. Relasi transaksional tidak ditentukan pada legitimasi formal melainkan pada mekanisme harga. Di sini, selain menjadi voluntaris, negara juga dapat menjadi pelaku usaha dengan segenap motivasi profitabilitasnya.

Keempat, manakala subsidi dari negara adalah voluntaris, maka terjadi delegitimasi negara sebagai penyedia kebutuhan warganegara, dan secara paralel, melegitimasi aktor-aktor non-negara sebagai penyedia kebutuhan warganegara. Dalam kondisi dimana kebutuhan warganegara dipenuhi oleh aktor non-negara, maka terjadi pergeseran makna ‘warganegara’ ketika tak lagi berelasi dengan negara. Perlu diingat bahwa institusi komersial tidak berkewajiban untuk mensubsidi.

C. 3. Diskresi Ketiga : Warganegara menjadi Konsumen

Citizenship secara esensial adalah *universal suffrage* yang mana pilihan tersebut berlaku pada siapapun yang berada di dalam negara. Namun demikian, semua yang ‘universal’ sesungguhnya adalah ‘partikularistik’, yakni melakukan klaim ataupun bertindak sebagai warganegara di suatu negara tertentu (khususnya negara itu saja). Terdapat kontradiksi: negara melindungi kedaulatan warganegara dengan membuat tiap warganegara setara dalam kehidupan publik dan menjamin hak-hak mereka sekaligus kepemilikannya di ranah privat. Namun demikian, pembedaan antara publik dan privat memfasilitasi perlindungan ini dengan membatasi campur-tangan publik terhadap hubungan privat demi melindungi hak warganegara secara privat. Operasional-

isasi *citizenship* menciptakan suatu paradox ketika ‘inferioritas natural’ menjadi warganegara yang berdaulat. Mereka dapat meraih kesetaraan formal di ruang publik, namun mereka menghadapi kebebasan politik dan kesetaraan sekaligus menuntut negara untuk menjamin hak-hak mereka di ranah privat yang strukturnya tidak setara (Goodhart, 2005).

Kekuatan pasar berkontribusi besar dalam mengukuhkan ‘inferioritas natural’ menjadi ‘inferioritas artifisial’, yaitu transformasi status: warganegara menjadi konsumen. Pasar membatasi ruang politik dengan cara membatasi ruang otoritas publik (Schumpeter). Dengan cara memindahkan aktivitas ekonomi dari kontrol otoritas politik, pasar memungkinkan kekuatan ekonomi sebagai pengimbang kekuatan politik daripada sebagai suatu pemberdayaan (Friedman). Pasar itu sendiri adalah suatu struktur relasi kuasa, yang terdiri dari hirarki financial dan industrial yang sesungguhnya secara internal tidaklah demokratis. Ini tidak hanya mensyaratkan negara menjaga jarak dari aktivitas ekonomi namun pemerintah dianjurkan untuk tidak mensubordinasi kepentingan dominan dalam ekonomi. Pasar juga memiliki konsekuensi negatif bagi demokrasi.

Dalam politik energi di Indonesia, kekuatan pasar telah mendistorsi status kewarganegaraan sedemikian rupa. Kerancuan tersebut didasarkan pada setidaknya 3 kondisi yaitu:

Pertama, adanya kondisi dimana ada perbedaan yang nyata mengenai masyarakat yang memiliki suatu objek tertentu namun masyarakat tersebut tidak menguasai objek tersebut. Sebagai contoh konkret di Indonesia, sebagian masyarakat yang di daerahnya memiliki sumberdaya migas justru adalah masyarakat yang tidak menguasai sumberdaya tersebut. Hal itu dikarenakan sektor migas dikuasai negara dan investor swasta.

Kedua, adanya kondisi dimana distribusi dan konsumsi sektor energi pada masyarakat tidak diikat oleh ‘identitas yang tradisional’ (misalnya: agama, etnisitas, dan sebagainya) tapi terklasifikasi berdasarkan kesamaan taraf daya beli dalam indikator ekonomi. Dengan demikian, ada *belongingness* yang lintas identitas. Siapa mendapat apa ditentukan pada kepemilikan terhadap modal dan akses, lebih konkret lagi, kepemilikan terhadap basis produksi. Sebagai contoh, seseorang yang tinggal di daerah pusat kekuasaan (misalnya kota) dengan akses yang baik dan daya beli yang mencukupi akan memiliki peluang mendapat-

kan produk energi, meskipun tak ada tambang migas di sekitar tempat tinggalnya. Sebaliknya, seseorang yang tinggal di pedalaman dan dekat dengan sumur-sumur migas, bisa jadi tidak memiliki peluang mendapatkan produk energi karena keterbatasan akses terhadap produk energi tersebut.

Ketiga, ini adalah yang paling krusial, yaitu tidak adanya kesadaran kelas di Indonesia. Kondisi rutin harian masyarakat kian menjadi komoditas komersial. Pembentukan watak sosial masyarakat Indonesia tidak lagi ditentukan oleh persoalan dan pertanyaan seputar kewargaan (*citizenship*) melainkan oleh persoalan dan pertanyaan seputar konsumen (*consumership*). Evolusi watak masyarakat bukan lagi pada nilai-nilai kewargaan, persamaan, kepentingan umum, dan sebagainya, melainkan telah menjadi urusan komodifikasi. Pada akhirnya, akses terhadap publik bukan lagi ditentukan oleh hak kewargaan atau kewarganegaraan, melainkan pada kekuatan daya beli (*power of purchasing*).

C. 4. Diskresi Keempat : Distorsi Partisipasi

Citizenship memerlukan suatu peran aktif dalam membentuk arah masyarakat melalui debat politik dan pembuatan keputusan publik. Dalam konsepsi ini, seorang warganegara adalah seseorang yang berfikir dan berperilaku dalam kerangka kebaikan bersama (*common good*) melalui partisipasi aktif dalam kehidupan politik (Goodhart, 2005 : 22).

Secara spesifik, kewajiban merupakan *civic bond*, berbeda dengan kedermawanan yang berkarakter voluntarisme. Kewajiban yang paling 'eksplisit' yaitu kewajiban yang digariskan dalam hukum. Terdapat perbedaan yang mendasar bagaimana hukum diterapkan sebagai manifestasi dari kewajiban, namun pada taraf tertentu sebagai 'kedermawanan'.

Partisipasi warganegara terjadi di ruang publik. Ruang publik tidak merupakan suatu ruang fisik, tetapi suatu ruang sosial yang diproduksi oleh tindakan komunikatif. Ruang publik juga bukan suatu institusi atau organisasi politik, tetapi suatu ruang tempat warganegara terlibat dalam deliberasi dialogal mengenai isu publik. Juga bukan institusi pengambilan keputusan, bukan pula suatu pertemuan publik dengan agenda tertentu, tetapi suatu arena tempat dilakukan pembicaraan yang tidak terikat secara institusional. Melalui dialog dalam ruang publik, dikaitkan antara apa-yang-ada-dalam-diri (*idion*) dengan apa-yang-

komunal (*koinon*), yaitu makna pengalam personal dan makna dunia politik. Pembicaraan sehari-hari dalam ruang publik menjembatani ranah politik dengan ranah privat atau pembicaraan politik sehari-hari mentransformasi ruang privat dengan ruang publik. Dalam ranah publik itulah terbentuk kewarganegaraan dan *sense of belongingness*.

Pada beberapa sub-bab sebelumnya, negara ditempatkan sebagai pemberi subsidi – secara imperatif ataupun voluntaris – kepada warganegara sebagai penerima subsidi. Orientasi arah subsidi adalah: dari negara kepada warganegara. Sub-bab ini akan mengelaborasi kemungkinan reorientasi subsidi yaitu : dari warganegara kepada negara. Sebagaimana diulas pada bab sebelumnya, bahwa sejatinya subsidi energi disalurkan kepada Pertamina untuk subsidi bahan bakar, dan kepada PLN untuk subsidi listrik. Juga telah diuraikan komponen biaya produksi yang sangat tinggi sehingga negara perlu mensubsidi supaya terjangkau masyarakat. Perlu digarisbawahi bahwa Pertamina dan PLN adalah badan usaha milik negara (BUMN) yang mana negara merupakan pemilik dari kedua BUMN tersebut. Ketika negara mensubsidi Pertamina dan PLN yang merupakan ‘dirinya sendiri’, dapatkah dikatakan bahwa selama ini pemerintah mensubsidi warganegara? Apabila subsidi kepada Pertamina dan PLN itu dikategorikan sebagai subsidi produksi, maka apakah negara pernah ‘benar-benar’ mensubsidi warganegara? Jangan-jangan selama ini BUMN dikategorikan sebagai ‘warganegara’.

Dengan berbagai argumentasi yang mengafirmasi reduksi dan eliminasi subsidi energi, negara telah ‘melepaskan’ warganegara kepada mekanisme pasar. Mekanisme pasar bekerja dalam sistem harga yang mana harga ditentukan oleh hukum *supply and demand*. Masalahnya, ‘pasar’—jikalau dapat dikatakan sebagai pasar – bukanlah pasar dengan kompetisi yang sempurna. Dalam ‘pasar energi’ hanya ada produsen tunggal, yaitu Pertamina untuk produk bahan bakar migas, dan PLN untuk produk listrik. Di Indonesia, kedua BUMN tersebut tak punya kompetitor. Sementara itu, konsumen energi begitu banyaknya, yaitu seluruh warganegara. Dengan kondisi monopolitis demikian, sulit untuk dikatakan bahwa harga ditentukan oleh hukum supply and demand, melainkan ditentukan oleh salah satu pihak, yaitu produsen. Belum lagi, konsumsi energi telah menjadi kebutuhan pokok bagi sebagian besar masyarakat, sehingga ketergantungan warganegara terhadap produk energi dari kedua BUMN pun tidak terelakan.

Persoalan partisipasi warganegara di sektor energi di Indonesia yaitu adakah aksi kolektif (*collective action*)? Persoalan aksi kolektif ini adalah isu krusial. Ruang publik menyempit, manakala warganegara lebih menekankan identitasnya sebagai konsumen daripada sebagai warganegara yang berpartisipasi dalam ruang publik. Konsumsi sendiri merupakan proses budaya yang kompleks. Dinamika konsumsi, sebagaimana ditunjukkan oleh Roger Silverstone, meliputi proses komodifikasi, imaginasi, apropriasi, objektifikasi, inkorporasi dan konversi. Sebagian besar dari penelitian-penelitian beraliran positif terhadap masalah pilihan publik menggunakan dasar pemikiran yang dicetuskan dalam karya Olson yang berjudul *Logic of Collective Action* (1965). Penelitian-penelitian yang beraliran positif ini bermacam-macam jenisnya, mulai dari penelitian dengan desain eksperimental dan simulasi yang dilakukan Axelrod (1981 dan 1984), studi sejarah tentang petani rasional yang dilakukan Popkin (1979), penelitian Tylor (1988) tentang revolusi sebagai masalah dalam tindakan kolektif, dan penelitian Bowman (1989) tentang kerjasama antar kapitalis. Olson mengkritik pandangan pluralism secara langsung. Beberapa kepentingan bahkan tidak pernah terorganisasikan sama sekali. Beberapa kelompok terus-menerus berada dalam kondisi laten. Beberapa kelas menjadi 'kelas bagi dirinya sendiri' (*class in themselves*, kelas yang menjadi kelas karena sekedar berbeda dari orang lain atau kelompok lain) dan bukan 'kelas untuk diri sendiri' (*class for themselves*, kelas dalam artian sekelompok orang yang berusaha mencapai sesuatu demi diri mereka sendiri).

Sudah ada banyak perdebatan tentang mana model perilaku partisipasi dalam bentuk aksi yang dapat benar-benar terjadi seperti misalnya model aksi berbasis pilihan individu rasional dan model aksi yang didasarkan pada identifikasi kelompok dan solidaritas kelompok (Booth, 1978, Rumber, 1978, Tylor 1988). Dalam politik energi di Indonesia, aksi kolektif dalam protes naiknya harga BBM tidak terorganisir sebagai suatu gerakan sosial. Lebih sebagai (a) advokasi hukum secara 'elitist', dan / atau (b) demonstrasi sporadis dalam periode singkat dan terlokalisir pada titik-titik urban. Kalaupun terjadi aksi bersama maka aksi tersebut bukanlah suatu gerakan sosial dengan *agenda setting* yang terorganisir melainkan sekedar kepentingan-kepentingan yang sejenis. Diperlukan suatu perluasan partisipasi *citizenship* untuk dapat mereduksi ketidaksetaraan kelas, atau setidaknya mempengaruhi relasi

antar individu. Untuk mencapai tujuan bersama dalam menguji penilaian politis secara kolektif, *citizenship* semestinya merupakan praktek nyata, dan bukan sekedar status keanggotaan.

C. 5. Diskresi Kelima : Fragmentasi dan Eksklusi

Konflik diantara prinsip-prinsip universal pada demokrasi konstitusional di satu sisi, dan klaim-klaim partikularistik pada komunitas-komunitas yang melestarikan integritas jalan habitualnya. *Citizenship* secara simultan mengalami penurunan bukan hanya oleh tekanan-tekanan global, namun juga tekanan-tekanan lokal. Beiner menyebutnya sebagai “*groupism*”. Kondisi dimana terjadi tekanan-tekanan lokal, menurut Walzer (2007), telah melokalisasi *citizenship*. *Citizenship* kemudian direduksi menjadi suatu kumpulan “*ghettoes*” yang subnasional dan sangat eksklusif. Dengan katalain, *citizenship* tak lain adalah *denizenship*.

Pada praktek subsidi energi di Indonesia, ketika negara mensubsidi Pertamina dan PLN, sesungguhnya negara mensubsidi supaya ‘menalangi’ biaya produksi yang tinggi. Dengan mensubsidi biaya produksi, maka harga jual produk energi pun lebih rendah dibandingkan jika tidak disubsidi. Namun demikian, subsidi energi selama ini bukanlah subsidi secara langsung kepada warganegara. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar argumentasi bahwa perlu adanya subsidi langsung kepada masyarakat, maka diadakanlah kebijakan kompensasi subsidi bahan bakar dalam wujud BLT, Raskin, Askeskin, KUR dan PNPB, berupa penyaluran ‘subsidi langsung’ kepada masyarakat miskin. Meskipun sejatinya, makna ‘subsidi langsung’ tersebut juga rancu.

Masalahnya kemudian yaitu kepada siapa ‘subsidi langsung’ tersebut disalurkan. Kategorisasi masyarakat berdasar kaya-miskin itupun tidak *clear-cut* sehingga implementasi subsidi langsung menjadi sangat bermasalah. Kekacauan yang sama juga terjadi pada program kompensasi subsidi energi lainnya. Masalah utama kekacauan tersebut ber-sumber dari pengukuran ke-berhak-an berdasarkan daya beli. Padahal hak dan ke-berhak-an adalah konstitutif, sedangkan daya beli adalah matematis.

Kategorisasi masyarakat miskin dan masyarakat kaya oleh pemerintah tersebut menunjukkan bagaimana identitas kewargaan, bukan

hanya semata-mata ditentukan dari indikator ekonomi, tapi juga merupakan hasil konstruksi pemerintah. Penggunaan kata ‘yang berhak atas subsidi’ dan ‘yang tak berhak atas subsidi’ – secara eksplisit dalam berbagai regulasi maupun secara implisit dalam implementasinya – menunjukkan terjadinya pemilahan warganegara. Secara sadar, perumus kebijakan subsidi telah membagi warganegara berdasarkan ‘yang kaya’ dan ‘yang miskin’. Proses pemilahan tersebut dapat dimaknai sebagai berikut:

Pertama, penggunaan terminologi ‘yang berhak atas subsidi’ dan ‘yang tak berhak atas subsidi’ tentu sangat problematik jika ‘hak’ adalah sesuatu yang *given*. Tampak bahwa pemerintah memandang ‘hak terhadap subsidi’ merupakan hak yang konstruktif, sehingga dapat dipilah, direduksi bahkan dieliminasi.

Kedua, negara melakukan proses pemilahan yang berujung pada pengakuan (*recognizing*) dan penyangkalan (*denizing*) terhadap warganegara yang mana yang berhak dan yang mana tidak berhak. Konsekuensinya yaitu (a) warganegara yang mengalami *denizing* tak memperoleh subsidi sehingga harus terlibat pada mekanisme harga pasar, sedangkan (b) warganegara yang mengalami *recognizing* sehingga memperoleh subsidi dapat menikmati disparitas harga. Persoalannya yaitu batas antara warganegara yang dapat dikategorikan dalam *recognized* dan *denized* sangat rancu. Belum lagi begitu variatifnya derajat ekonomi di berbagai daerah di Indonesia. Seseorang yang *recognized* di suatu daerah kemungkinan merupakan orang yang *denized* di daerah lain, begitu pula sebaliknya. Taraf ekonomi tentu terlalu prematur jika dijadikan satu-satunya indikator. Namun penggunaan indikator lain, misalnya indikator sosial, indikator geografis, dan sebagainya, bisa jadi sangat komplikatif.

Ketiga, manakala subsidi energi dipandang hanya dinikmati oleh masyarakat kaya dan tidak seutuhnya dinikmati oleh masyarakat miskin, maka seolah-olah asumsi tersebut menafikan kenyataan bahwa sesungguhnya siapapun ‘bisa’ membeli produk energi, yang membedakan adalah bahwa tidak semua warganegara memiliki kemampuan atau daya beli yang setara. Sebagai ilustrasi, ketika tak ada larangan membeli premium bersubsidi sehingga semua orang (warganegara) punya **hak beli** yang sama. Namun demikian, setiap warganegara punya **daya beli** yang berbeda, maka ada yang mampu membeli banyak dan ada yang

tak mampu membeli. Singkatnya, hak beli dan daya beli adalah dua hal yang berbeda.

Keempat, jika alokasi subsidi didasarkan pada pemilahan / kategorisasi antara warganegara-tersubsidi dan warganegara-tak-tersubsidi, lalu peran negara terhadap warganegara menjadi dipertanyakan : apakah indikator ekonomi cukup valid dalam mengkategorisasi siapa *citizen* dan siapa *denizen*? Apabila daya beli (sebagai indikator ekonomi) dijadikan asumsi dasar kategorisasi tersebut, itu artinya negara telah mengabaikan kesetaraan hak sesama warganegara.

Sebagaimana diuraikan pada banyak penelitian empiris maupun telaah konseptual, kebijakan-kebijakan yang merupakan kompensasi subsidi energi – yaitu BLT, Raskin, Askeskin, KUR dan PNPM – telah memperoleh kritik dari berbagai kalangan dan dipandang tidak menjadi solusi yang efektif bagi masyarakat. Berdasarkan laporan-laporan dari media massa, telah banyak kasus dimana: program BLT telah mendorong kerusakan, program Raskin menciptakan penyelundupan beras, program Askeskin tidak banyak menolong masyarakat miskin, dan program KUR serta PNPM telah memperkeruh fragmentasi dan menguatkan eksklusivitas pada masyarakat.

Tema besar yang menyatukan berbagai pendekatan dalam memahami terbentuknya komunitas yaitu bahwa terjadi transformasi kepentingan pribadi-objektif menjadi kepentingan subjektif yang dianut bersama oleh beberapa orang sehingga terbentuklah kelompok. Kesadaran atas identitas yang sama, khususnya dalam pandangan Marx, melahirkan kesadaran kelas. Dalam teori Marxian, yang dimaksud dengan ‘kelas’ adalah orang-orang yang memiliki posisi yang sama dalam proses produksi. Karenanya kelas adalah sesuatu yang berdiri sendiri secara objektif (dalam artian dapat diobservasi dan diverifikasi) tanpa harus dihubungkan dengan kesadaran subjektif dari individu-individu yang termasuk dalam kelas itu.

Situasi tidak terbangunnya “kesadaran kelas” di Indonesia dapat dijelaskan dengan konsepsi dari Carl Bogg (1997). Ia menyatakan terjadi semakin berkurangnya kemampuan sosial dan psikologis untuk membangun identitas kelompok, memegang pengertian mengenai kebaikan publik dan bekerja untuk pemberdayaan dan perubahan. Itu berarti hilangnya apa yang ditekankan oleh Gramsci, politik sebagai pengkaitan antara filsafat dan hidup sehari-hari, antara seja-

rah dan kegiatan-diri. Menyempitnya ruang publik terjadi dalam dua tataran, yaitu tatanan negara yang semakin mengalami rasionalisasi, khususnya birokratisasi (sebagaimana yang digambarkan Weber) dan masyarakat yang terfragmentasi dalam kepentingan individual (sebagaimana digambarkan Hobbes).

D. Abstraksi Model *Denizenship*

Dari runtutan tersebut di atas, tampak bahwa model *denizenship* di Indonesia adalah *citizenship* yang mengkontestasi liberalisme dan komunitarianisme. Rangkaian nalar dari nilai sampai metode, maka dapat diukur bahwa agenda liberal terus mengalami konstestasi dengan realitas komunal. Manifestasi dari model *denizenship* itu dapat dikategorisasi dalam tiga aspek yaitu instrumentasi legitimasi, dilemma obsesi kesetaraan dan berpolemik dengan eksklusivitas.

Demikianlah karakter model *denizenship* sebagai kontestasi oposisional di antara liberal dan komunitarianisme yang sejatinya kedua berasal dari *regime of knowledge* yang saling menolak (*denying*s). Dalam praksis di Indonesia, maka demi menyesuaikan pada konteks yang sangat majemuk terciptalah kategorisasi 'baru' yang memotong seluruh komunitas-komunitas yang berbeda tersebut, yaitu pilahan derajat ekonomi. Pilahan ini kemudian berkonsekuensi pada gradasi relasi antara negara dan warganegara, yaitu transformasi hak menjadi derma, transformasi warganegara menjadi konsumen, transformasi kewajiban menjadi sukarela, distorsi partisipasi, fragmentasi yang menguat dan terjadinya eksklusivitas.

Konstestasi secara teoritis antara *regime of knowledge* liberal dan *regime of knowledge* komunitarian ini kemudian mewujud dalam relasi kuasa antara negara dan warganegara dalam prakteknya. Model *denizenship* inilah yang mengekstraksi sekaligus mengabstraksi polemik kebernegeraan dan keberwargaan di Indonesia dalam suatu situasi diskursif yang tak terdamaikan. Terciptalah model *denizenship*, yaitu *citizenship* orang-orang yang tertolak.

BAB 5

PENUTUP

REFLEKSI DARI DENIZENSHIP

A. Titik Keberangkatan

Situasi di mana semangat yang liberal hidup di dalam tubuh yang komunalistik adalah kontradiksi serta tantangan terbesar dari demokratisasi di Indonesia. Pemerintah Indonesia pada dasarnya pemerintah yang berjalan oleh etika liberal. Hal ini ditandai dengan liberalisasi investasi, privatisasi BUMN, tingkat pengiriman harga pada pasokan-permintaan mekanisme, norma diratifikasi dan dikodifikasi hak asasi manusia, pemilihan umum nasional dan regional yang didasarkan pada kebebasan berekspresi, dan sebagainya. Sementara itu, masyarakat Indonesia pada umumnya masih memegang prinsip-prinsip sosial yang bersifat komunalisme, ditandai dengan pilahan sosial berbasis agama, etnis, lanskap geografis, jenis kelamin, kohesifitas komunitas, dan berbagai fragmentasi sosial lainnya. Dengan demikian, pertemuan antara prinsip komunalisme dan prinsip liberal menciptakan kontradiksi yang panjang.

Di antara sekian banyak masalah kesejahteraan, tampak bahwa politik energi adalah yang paling sering menciptakan dilema. Hubungan antara negara dan warga negara dalam arena sektor energi dapat menjadi gambaran yang lengkap dari konfigurasi kewarganegaraan di Indonesia. Peran pemerintah sebagai regulator serta penyedia tunggal produk energi, dan sekaligus sebagai pemegang monopoli terhadap kehidupan warganegara. Mengingat bahwa ketergantungan pada manfaat energi sangat penting, maka terciptalah relasi kuasa antara negara dan warganegara yang top-down. Oleh karena itu, isu energi sebagai arena yang dinamis dianggap sesuai untuk memahami model kewarganega-

raan di Indonesia, yang masih terus berjuang dalam upaya untuk menghormati keberlanjutan demokratisasi sebagai dasar hak asasi manusia.

Perumusan model kewarganegaraan di Indonesia, fokus pada benturan konsep kewarganegaraan yang berbeda dalam rezim pengetahuan yang berbeda. Itu pada tataran ideologis. Kajian ini meletakkan benturan ideologis dalam arena tertentu. Dalam penelitian ini lebih terfokus pada arena sektor energi sebagai bagian dari kebijakan kesejahteraan, dengan mempertimbangkan hubungan kekuasaan yang cenderung bernuansa patron-klien di mana negara regulator serta produsen tunggal yang berhubungan dengan kebutuhan dasar seluruh warga negara.

Menghubungkan teori kepada konteks membutuhkan pekerjaan *modeling*. Perdebatan tentang kewarganegaraan jarang memiliki tempat dalam wacana kesejahteraan di Indonesia - dan jika ada, masih pada tingkat filosofis - dan studi praktis masih harus terus digalakkan. Model diabstraksikan di arena masalah kesejahteraan – yang berfokus pada polemik energi di Indonesia – merupakan pilihan yang tepat untuk membangun konstruksi model dalam arena energi. Untuk fokus pada model kewarganegaraan di Indonesia, maka arena energi dipersempit pada isu-isu utama, yaitu: subsidi energi. Kontekstualisasi kewarganegaraan di arena kesejahteraan energi dijabarkan dalam rangka menemukan model kewarganegaraan di Indonesia. Model kewarganegaraan adalah apa yang akan menjadi salah satu prototipe dari hubungan negara dan warga negara.

B. Ruang Perdebatan

Kontradiksi adalah kebutuhan politik. Kontradiksi terjadi tidak hanya pada tingkat konseptual, tetapi juga dalam ranah praksis politik yang kontekstual. Interpretasi politik terhadap konsepsi tertentu, misalnya: hak, properti, partisipasi - dalam rezim yang berbeda pemikiran akan dimaknai secara berbeda oleh rezim yang lain. Norma dasar dalam pemenuhan hak asasi manusia dapat ditafsirkan dalam berbagai. Konsepsi negara-maksimal pada rezim sosialis akan berkebalikan dengan konsepsi negara minimal pada rezim liberal. Padahal, dasar normatif hak asasi manusia itu sendiri dibangun dalam konstruksi yang khas, yaitu: hak sipil dan politik yang berdasarkan kebebasan individu yang menyiratkan minimalisasi peran negara, sementara hak-hak ekonomi,

sosial, budaya berorientasi pada optimalisasi Peran negara dalam memenuhi hak-hak dasar.

Interpretasi dari ‘negara minimal’ dan ‘negara maksimal’ dalam rezim demokrasi tidak selalu linier. Konsepsi negara-minimal menyiratkan peran negara seminimal mungkin dalam kehidupan warga, karena intervensi negara berpotensi sewenang-wenang (seperti: penyalahgunaan kekuasaan) terhadap kehidupan masyarakat. Sebaliknya, konsep negara maksimal adalah maksimalisasi peran negara sebagai lembaga yang memiliki legitimasi serta tanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Sudut pandang kedua pendekatan ini terhadap hubungan kekuasaan yang menentukan bagaimana menafsirkan hubungan antara negara dan warganegaranya. Misalnya, siapa yang bertanggung jawab atas pemenuhan jaminan sosial ekonomi? Demokrasi sosial akan menafsirkan istilah sebagai bagian dari tanggung jawab negara adalah penting, tetapi demokrasi liberal akan melihat bahwa dengan pemenuhan terhadap ketahanan sosial-ekonomi tidak hanya oleh aktor negara, melainkan dapat dipenuhi oleh aktor-aktor lain selain negara, misalnya pasar. Dalam situasi rezim liberal ini, negara berperan secara ‘voluntaris’.

Interpretasi rezimental merupakan isu krusial. Terutama ketika terkait pada sumber daya sosial ekonomi yang mempengaruhi kehidupan masyarakat, seperti energi, pangan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Kompleksitas tidak bisa dihindari, sedangkan agenda setting kebijakan publik bersifat liberal dengan peran negara-minimalis, namun pada saat yang sama, penyedia produk sumberdaya sosial ekonomi (khususnya energi) justru tunggal: negara. Indonesia berada dalam kontradiksi ini.

Dalam rangka mempertemukan analisis deduktif dan analisis induktif, diperlukan spesifikasi dan ruang lingkup arena studi. Setiap pengujian membutuhkan arena konseptual. Perdebatan ini menempatkan politik energi - sebagai bagian dari masalah kesejahteraan - merupakan arena yang signifikan dalam konfigurasi tentang hubungan negara-warga negara. Pemilihan politik energi sebagai arena didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut: pertama, sektor energi sebagai suatu kebijakan kesejahteraan memiliki dampak meluas pada seluruh warga negara. Kedua, negara sebagai aktor penentu dalam kebijakan energi menciptakan hubungan negara-warga sebagai hubungan subordinatif.

Hubungan negara dan warga negara dalam kerangka kewarganegaraan, dapat dibaca melalui kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*). Berbagai kebijakan kesejahteraan paling menonjol yang menciptakan kontroversi adalah di sektor energi. Kesejahteraan kebijakan di sektor energi di Indonesia dalam dekade terakhir menuai banyak kritik dari berbagai pihak. Kebijakan energi yang paling sering mendapat sorotan, yaitu pengurangan subsidi sebagai bagian dari Program Penyesuaian Struktural (Structural Adjustment Programmes – SAP) yang disepakati dalam Letter of Intent antara Pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional (IMF). Pemotongan subsidi terjadi terus-menerus pada anggaran nasional, sebagaimana tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari tahun ke tahun. Dampak dari kenaikan harga BBM dan inflasi yang meluas berkontribusi pada inflasi harga barang dan jasa di berbagai sektor, dan sebagainya. Defisit sosial berpotensi mempengaruhi defisit demokrasi.

Interpretasi hubungan kekuasaan antara negara dan warganegara dipengaruhi oleh paradigma liberal. Hal ini dapat dilacak dari: (a) pengurangan bertahap pada subsidi energi dalam anggaran dari tahun ke tahun sebagai pilihan politik berdasarkan pada tuntutan program penyesuaian struktural untuk sedapat mungkin menghemat pengeluaran anggaran negara, (b) implementasi dari program penyesuaian struktural di Indonesia berkonsekuensi pada pengetatan pengeluaran anggaran - yang disertai kewajiban untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi dan pembayaran cicilan hutang luar negeri. Dalam rangka pengetatan anggaran belanja, pemerintah ternyata lebih memilih pengurangan subsidi anggaran daripada melakukan reduksi pada mata anggaran yang lain. Refleksi pilihan kebijakan kesejahteraan adalah: minimalisasi peran negara kepada warganegaranya. Keputusan politik ini berkonsekuensi logis dengan upaya mengintegrasikan warga negara untuk mekanisme harga pasar global.

Menimbang bahwa kebijakan energi sangat luas dan kompleks, perdebatan dalam studi ini menyoroti sejumlah hal sebagai berikut, (1) kebijakan energi sepenuhnya bersifat pada top-down sehingga tampak jelas terlihat konfigurasi hubungan negara-warganegara berpola patron-client, (2) kebijakan subsidi sebenarnya merupakan bagian integral dari paket program penyesuaian struktural yang memiliki efek sistemik, tidak hanya di bidang ekonomi, tapi juga politik, (3) dampak

dari kebijakan tersebut merendahkan posisi “*citizen*” (dengan segala atribusinya) menjadi “*denizen*” (dengan risiko pengucilan). Agenda program penyesuaian struktural (SAP) dan agenda pengetatan anggaran negara berkontribusi pada polemik kewarganegaraan dalam aspek yang lebih luas.

Praxis kebijakan tidak dapat dipisahkan dari konteks (arena) di mana kebijakan dirumuskan. Konteks masyarakat Indonesia adalah masyarakat komunal. Konfigurasi konteks ‘menuntut’ pertimbangan terhadap komunitas tertentu. Variabel yang dapat digunakan untuk mempertemukan deduksi konseptual dan induksi tekstual, antara lain: (a) hak, (b) status, (c) partisipasi, (d) kohesifitas, dan (d) eksklusifitas. Kewarganegaraan dalam kerangka logis penerapan subsidi energi dapat diuraikan melalui penelusuran terhadap agenda setting yang menjadi dasarnya. Sementara itu, dilema sosial, ekonomi dan budaya merupakan konteks yang mendasari adanya sejumlah diskresi yang dipilih oleh perancang kebijakan dalam merespon konteks masyarakat yang majemuk.

Ada disparitas antara apa yang diamanatkan oleh agenda global yang liberal, ketika dihadapkan pada tuntutan afirmatif berbasis identitas komunal. Di ranah kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*): peta politik bernuansa liberal, sementara itu tetap berada di rentang kehidupan masyarakat yang komunalistik. Inilah yang terjadi di Indonesia. Sementara pada tingkat konseptual, diasumsikan bahwa otonomi yang melekat dalam setiap individu, tetapi pada tingkat kontekstual, dasar hubungan sosial didasarkan pada kolektivitas.

Perjalanan demokratisasi di Indonesia dipersenjatai dengan navigasi liberal kemudian dihadapkan dengan berbagai pembelahan sosial seperti identitas-demografi, regional, dan budaya. Meskipun liberalisme benar dan komunitarianisme memiliki kata-kata kunci yang sama, namun sebagaimana diingatkan oleh Walzer (2007), tetapi dengan makna yang sangat berbeda. Sebagai contoh: kesetaraan, bahwa di satu sisi melekat ke hak, sementara di sisi lain melekat pada status. Makna keadilan awalnya berubah, dari komutatif kemudian menjadi distributif.

C. Model

Transformasi kewarganegaraan dari wacana teoritis dalam konteks empiris membutuhkan ‘pekerjaan penyederhanaan’. Dalam kasus ini, penyederhanaan ini tidak dimaksudkan sebagai ‘mudah’, tetapi lebih sebagai upaya untuk menarik garis generalisasi dengan abstraksi dari realitas yang sangat komplikatif tersebut. Berdasarkan abstraksi ini, model diperoleh yang dirumuskan tersebut digunakan untuk menjelaskan seluruh perdebatan sekitar tema, dalam hal ini subsidi energi. Model ini penting untuk diingat bahwa kompleksitas hubungan negara dan isu-isu nasional yang terlalu rumit untuk dijelaskan oleh bangunan raksasa dikenal sebagai narasi kesejahteraan. Dalam penelitian ini, narasi besar bertema masalah kesejahteraan direkatkan ke dalam wacana kewarganegaraan. Model kewarganegaraan di Indonesia adalah abstraksi dari itu.

Konsep *citizenship* tentu pada definisi warga negara nasional, yaitu orang yang memiliki kapasitas untuk memerintah juga memerintah: baik mengatur dan diatur, yang memenuhi syarat sebagai otonom serta loyalitas juga prasyarat. Van Gusteren (di Bart, 1996) menyatakan bahwa kewarganegaraan-hak terkait di satu sisi, dan sisi lain juga kewajiban terkait, transaksi tersebut dengan hak kewarganegaraan dan hak di satu sisi dan dengan kewajiban di sisi lain. Rezim liberalisme dan rezim komunitarianisme juga memiliki perspektif yang berbeda dalam definisi hak dan definisi kewajiban, yang umumnya menempel kewarganegaraan dalam hubungan antara warga negara vis-à-vis.

Model kewarganegaraan dibahas dalam penelitian ini difokuskan pada model yang biasanya *denizenship*, yang menciptakan kesenjangan antara nilai-nilai yang dianut dengan metode yang digunakan – terutama dalam logika para perumus kebijakan dan hukum di arena politik subsidi energi.

Model *citizenship* dalam ranah penalaran menjadi sangat penting. Perlu diingat bahwa terdapat perbedaan agenda setting dalam menganalisis kebijakan kesejahteraan yang mendasari masing-masing kebijakan publik. Sementara itu, setiap agenda setting pasti dibebani oleh konstruksi nilai tertentu. Sejalan dengan itu, operasionalisasi nilai-nilai memiliki pertimbangan tertentu yang mendasar formulasi kebijakan. Konstruksi dan konfigurasi kebijakan tersebut dapat ditafsirkan sebagai manifestasi model *citizenship* di Indonesia.

Inisiasi mekanisme pasar dalam konteks kontrol negara dalam sektor penting - dalam hal ini fokus: subsidi energi - menunjukkan cara kerja penalaran ideologi liberal. Pada saat yang sama, perdebatan seputar penafsiran peran negara - dalam hal ini: makna 'dikuasai oleh negara' - baik positif atau negatif, berangkat dari klaim komunitarianisme. Pada saat yang sama, klaim komunitarianisme itu ditunggangi oleh kepentingan populisme. Penalaran ideologis ditunjukkan posisi masing-masing aktor. Karya dua rezim pengetahuan yang muncul dari perdebatan paradigmatis dan ideologis ini tak terdamaikan. Jika disarikan lebih lanjut, situasi tak terdamaikan menciptakan karakter diskursif pada *citizenship*.

Sebagai akibat dari pengoperasian dua paradigma yang saling diperebutkan, maka situasi batin ini menciptakan *citizenship* yang bersifat oposisional, yang biasanya bisa disebut sebagai '*denizenship*'. Istilah *Denizenship* bukanlah negasi *citizenship* secara keseluruhan, melainkan sebagai model *citizenship* dalam konteks Indonesia. Kontestasi antara paradigma liberalisme dan paradigma komunitarianisme memiliki implikasi untuk masalah interpretasi dan praktis yang instrumenting legitimasi, polemik pengecualian, dan terobsesi dengan kesetaraan. Operasionalisasi *Denizenship* bekerja melalui metode yang khas, yaitu transformasi makna hak, transformasi identitas, dan distorsi peran, dan diskriminasi.

Masyarakat komunal tentu saja didasarkan pada ikatan keanggotaan. Ikatan dapat berupa identitas, seperti etnis, bahasa, agama, jenis kelamin, ideologi, dan sebagainya. Hal ini juga dapat didasarkan pada alami oleh batas-batas geografis, keragaman sumber daya alam, dan sebagainya. Ada juga keragaman struktural seperti tingkat ekonomi, peran politik, atau berbagai manifestasi dari mobilitas sosial (vertikal dan horizontal). Konsekuensi dari ini komunitarianisme berbasis keanggotaan adalah identifikasi antara diri dan lainnya. Klaim yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan selalu dalam kerangka oposisi biner antara diri dan lainnya. Idealnya dari sistem demokrasi adalah memaksimalkan partisipasi. Masalahnya adalah, pada karakter komunal, terhadap siapa mengklaim identitasnya, kepemilikannya, yang mana nantinya klaim tersebut menentukan siapa yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dan yang siapa tidak memenuhi syarat.

Tidak peduli seberapa identitas komunal bersifat ‘cair’, batas-batas identitas akan terus direproduksi. Hal ini tidak sulit untuk memetakan batas-batas identitas. Idealnya, status warga negara adalah persilangan identitas, tetapi kemudian statusnya menjadi ambivalen. Negara harus berurusan dengan banyak identitas dengan klaim masing-masing. Mendorong kohesi sosial mengalami beberapa fusi identitas (melebur), namun ada juga peleburan yang sebenarnya menjadi semakin identitas mikroskopis dengan ‘dinding batas’ yang semakin tebal. Ketika komitmen kohesivitas telah menciptakan identitas baru, pada saat yang sama, terjadi fragmentasi dan pengucilan terhadap identitas lainnya.

D. Mempertanyakan Makna Kesejahteraan

Jejak model *denizenship* dapat ditelusuri dari agenda setting dan konsekuensi agenda tersebut dalam bentuk berbagai kecenderungan. Berdasarkan penelusuran jejak tersebut dapat diidentifikasi bahwa pengoperasian program penyesuaian struktural - yang berkorelasi dengan kelanjutan pengetatan anggaran dan pengurangan subsidi - dapat digunakan sebagai cara dalam mengidentifikasi orientasi pemahaman pada hubungan kekuasaan antara negara dan warga negara. Tampak bekerjanya logika liberal yang dianut oleh perumus kebijakan yang telah meminimalkan peran negara terhadap warganegaranya, serta mengintegrasikan warganegara kepada pasar global.

Ada situasi yang terjadi akibat pengoperasian penalaran diskursif antara logika liberalisme dan komunitarianisme secara bersamaan pada kebijakan subsidi energi. Privatisasi sektor minyak dan gas pertambangan merupakan bagian dari paket deregulasi sekaligus liberalisasi investasi. Akibatnya, ada transformasi posisi energi sebagai komoditas strategis – yang mana secara normatif diamanatkan oleh UUD 1945 sebagai ‘kesejahteraan mayoritas’, sehingga harus ‘dikuasai oleh negara’. Berlawanan dari Konstitusi, pada kenyataannya, sektor energi menjadi komoditas komersial yang dilepaskan kepada mekanisme pasar. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa UU Migas serta UU Listrik harus diubah karena tidak sesuai dengan Konstitusi, tetapi dalam kenyataannya, argumen kebijakan kesejahteraan tetap saja dikombinasikan berdasarkan antara nilai-nilai liberalisme, juga menggunakan klaim komunitarianisme.

Situasi yang sama dapat ditafsirkan begitu berbeda apabila ditafsirkan oleh rezim pengetahuan yang berbeda. Privatisasi sektor pertambangan adalah bagian integral dari dilema sektor energi sejak diberlakukannya UU Migas dan UU Listrik. Kenaikan harga bahan bakar - sebagai bagian kebijakan kesejahteraan dan manifestasinya dalam upaya reduksi subsidi energi - telah berulang kali diinisiasi, bahkan ketika harga produk Migas telah naik berkali-kali. Operasionalisasi serial kebijakan energi, terutama regulasi energi, seperti: privatisasi Pertamina, deregulasi pemisahan pengelolaan Migas menjadi hulu dan hilir, investasi pertambangan untuk memfasilitasi penguasaan korporasi transnasional dalam mengeksploitasi minyak dan gas, penggunaan patokan harga internasional sebagai indikator harga domestik, dan pengurangan bertahap subsidi energi; merupakan manifestasi dari etos liberal bekerja di penalaran dari perumus kebijakan dan hukum.

Komunitarianisme dalam rangka logika dapat diidentifikasi dari posisi para pihak berdasarkan kepentingan partai politik, instrumentasi berbasis lembaga komunal, dan pertimbangan yang mendasari keputusan, serta respon-respon terhadap berbagai diskresi di dalam perumusan kebijakan. Dari berbagai perdebatan di parlemen dan perdebatan di media khususnya di awal tahun 2012, tampak bahwa anggota parlemen - baik pro dan kontra - sama-sama menggunakan logika-logika yang saling berkonstestasi dalam hal orientasi kebijakan. Hal ini ditunjukkan dalam laporan, argumentasi, format kebijakan dan hukum, orientasi produk dan harga, solusi kompensasi yang ditawarkan, alasan penolakan ataupun alasan dukungan, serta klaim diajukan. Melalui kata-kata kunci yang eksplisit, model implisit *citizenship* dapat dirumuskan, yaitu *denizenship*. Model *denizenship* ini memperkerjakan dan dipekerjakan secara kontestatif.

Meskipun Mahkamah Konstitusi menyetujui judicial review terhadap UU Migas dan UU Listrik dengan cara menyoroti definisi 'dikuasai oleh negara' sebagai peran negara terhadap pemenuhan 'kesejahteraan mayoritas', namun Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa UUD 1945 tidak menolak privatisasi. Hal ini akan menjadi dilema lain yang tak kalah rumit. Apa yang terjadi berikutnya adalah: transformasi energi sebagai komoditas strategis, yang merupakan 'kesejahteraan rakyat', ke dalam mekanisme pasar.

Selama ini, sektor pertambangan merupakan sektor yang sangat eksklusif, sehingga keseimbangan pengeluaran dan pendapatan negara dan sektor ini juga banyak dipertanyakan dalam hal validitasnya. Beberapa ahli fiskal mempertanyakan dan menentang kenaikan harga migas, dan menganggap APBN sebagai disebut 'akrobat anggaran'. Alasan pemerintah untuk menaikkan harga BBM, antara lain, mengenai dampak tingginya biaya impor kepada defisit anggaran negara, atau mengenai subsidi energi yang salah sasaran sehingga perlu dipindahkan ke bentuk lain, dan sebagainya. Hal ini tidak hanya secara ideologis bertentangan dengan Pasal 33 dari Konstitusi Indonesia dan bertentangan dengan UU APBN 2012, tetapi juga tidak dapat diterima baik secara ekonomi dan politik juga.

Berbagai alternatif kebijakan subsidi energi yang ditawarkan, mulai dari inisiatif pembatasan - yang merupakan pemisahan antara warga memenuhi syarat untuk disubsidi dan warga yang tidak berhak subsidi - pada akhirnya menemukan jalan buntu. Hal ini justru menciptakan masalah baru. Belajar dari pengalaman yang terkait dengan program kompensasi subsidi sebelumnya, rencana kenaikan harga BBM kali ini tidak berjalan lancar karena banyak ahli berpandangan bahwa program tersebut cenderung bermotif politik untuk meningkatkan citra pemerintah, dibandingkan dengan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Reaksi yang kuat terlihat dalam perdebatan berlarut-larut dan oposisi yang kuat di parlemen - terutama dari partai politik yang menolak inisiatif reduksi subsidi. Pemerintah sepertinya akan memanipulasi isu populis untuk membenarkan alasan di balik kebijakan liberal dan pengurangan subsidi harga BBM, seperti menjanjikan subsidi langsung kepada masyarakat.

E. Denizanship dalam Realitas

Kontestasi ideologi di balik perdebatan kebijakan energi terlihat kontradiksi nalar. Di satu sisi, privatisasi sektor energi, mengintegrasikan harga energi dalam negeri dengan harga internasional, pengurangan subsidi energi, dll, adalah bukti bekerjanya nalar liberal. Seiring dengan itu, berdebat mengenai penghematan anggaran negara melalui pembatasan subsidi oleh klasifikasi antara kelompok masyarakat 'yang-tidak-memenuhi syarat' dan kelompok masyarakat 'yang-adalah-memenuhi syarat', pertimbangan yang mendasari pilihan kebijakan sub-

sidi, serta keterlibatan aktor politik berdasarkan klaim identitas, dan sebagainya, menunjukkan bahwa bekerjanya komunitarianisme dalam perumusan kebijakan subsidi. Debat antara pihak-pihak yang pro atau kontra terhadap kebijakan subsidi merupakan dasar masing-masing logika yang mendasari formulasi kebijakan tersebut.

Siapakah warganegara dalam realitas? Warganegara adalah orang-orang yang berada dalam suatu komunitas yang bersifat 'legal'; yang berada dalam arus kebijakan kesejahteraan namun tak pernah bisa meraih kehidupan yang mandiri. Walzer (2007: 85) mendefinisikan warganegara sebagai klien pasif (*passive client*) dari negara yang tidak bisa menolong dirinya sendiri ataupun saling membantu. Konstruksi *citizenship* dibangun tidak hanya sebagai konsekuensi dari tekanan yang didukung oleh banyak pihak, tetapi juga sebagai respon terhadap tuntutan dari kelas berkuasa (Turner, 1986). Kelas berkuasa (*rulling-class*) dalam penelitian ini difokuskan pada perancang hukum.

Ada premis yang menyatakan bahwa: subsidi adalah hak warganegara. Jika subsidi adalah hak warganegara, maka timbul pertanyaan mendasar: apakah hak warganegara melahirkan kewajiban negara, atau dengan kata lain, apakah eksistensi hak yang dimiliki oleh suatu pihak berkorelasi positif terhadap timbulnya kewajiban pada pihak lain. Jawaban pertanyaan ini bisa jadi bersumber pada pertanyaan, apa yang menjadi tujuan dibentuknya negara. Opsi jawaban bisa merujuk pada teori-teori negara dari Plato sampai Marx, atau dari Locke sampai Rawls. Perdebatan mungkin dimulai dari teori kontrak sosial yang paling idealis, sampai privatisasi ala World Bank yang paling pragmatis. Namun apakah tujuan dibentuknya negara berkorelasi positif dengan kewajiban negara terhadap pemenuhan hak warganegara? Proses sejarah memberikan jawaban yang berbeda di masing-masing negara.

Penerapan program penyesuaian struktural (*structural adjustment program*) sebagai paket pemulihan sekaligus percepatan pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak awal tahun 2000-an memberi pengaruh yang sangat besar pada relasi antara negara dan warganegara. Dampaknya terus berlanjut sampai satu dasawarsa saat ini, dan sepertinya akan terus berlangsung. Dari uraian sebelumnya, relasi negara-warganegara yang bercorak model *denizenship* itu telah membawa pertanyaan besar, masihkah negara dibutuhkan ketika satu per satu kewajiban negara dalam pemenuhan hak warganegara sudah beralih kepada mekanisme

pasar. Manakala hak hanya sebatas derma, kewajiban berubah menjadi voluntarisme, bahkan warganegara telah menjadi konsumen, masih relevankah memperbincangkan negara dalam kerangka kontrak sosial, jika negara bukan lagi sebagai pengemban kewajiban?

Apabila diakui bahwa sektor energi adalah hajat hidup orang banyak, pada kenyataannya produksi minyak bumi dan gas bumi telah lama dan terus menerus dilepas pada pasar investasi swasta, yang direbut oleh korporasi transnasional. Harga-harga produk yang menjadi hajat hidup orang banyak ini telah direkatkan pada mekanisme pasar dengan acuan harga minyak mentah di New York atau Singapore. Padahal mestinya produk yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak, idealnya berdasarkan konstitusi Indonesia, dikuasai negara. Jika memang harus dikuasai negara, lalu mengapa membiarkan mekanisme pasar yang memenuhi hajat hidup orang banyak itu.

Beban pelunasan hutang luar negeri, bukan hanya memberi dampak besar dalam hal anggaran belanja negara, namun telah sampai pada level psikologis. Negara-negara yang masih terbebani hutang, seperti Indonesia, tidak lagi memiliki kedaulatan hukum, apalagi kedaulatan ekonomi dan politik. Demi target pertumbuhan ekonomi yang berorientasi ekspor, sesungguhnya hasil pertumbuhan tersebut tak lebih hanya sekedar melempar segenggam pasir untuk menutupi lobang hutang yang seluas kaldera, dan terus saja meluas. Sudah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya bagaimana alokasi dana cicilan hutang selalu lebih besar dari alokasi dana untuk subsidi energi. Adakalanya dua kali lebih besar cicilan hutang. Namun tetap saja yang dianggap membebani keuangan negara adalah subsidi energi, bukan cicilan hutang. Berkembangnya pandangan bahwa subsidi harus direduksi sampai nol persen, atau dengan kata lain mengamputasi mata anggaran ini, menunjukkan adanya diskriminasi prioritas. Dapat disimpulkan, posisi negara: mengutamakan cicilan hutang luar negeri dibandingkan pemenuhan hak warganegaranya. Padahal subsidi adalah kewajiban negara terhadap warganegaranya.

Secara bertahap besaran alokasi subsidi energi terus direduksi, sehingga harga mengikuti mekanisme pasar. Situasi ini telah merekatkan pemenuhan hajat warganegara kepada mekanisme pasar. Dengan alasan bahwa subsidi membebani negara – atau dengan argumentasi lain dinyatakan bahwa subsidi tidak tepat sasaran – maka secara bertahap

negara melepas warganegaraanya kepada pasar. Dengan demikian, warganegara pun menjadi konsumen.

Bersamaan dengan kewajiban negara yang bertransformasi menjadi kesukarelaan (kedermawanan) negara, maka hak berubah menjadi 'derma'. Apabila keuangan negara surplus maka ada derma, jika defisit maka tak ada derma. Situasi ini bukan lagi dalam koridor negara-minimal, namun sudah pada tahap pertanyaan mendasar, apakah masih relevan membicarakan negara sebagai aktor determinan. Namun, pada saat yang sama, agenda liberal yang merekatkan warganegara kepada pasar – sehingga warganegara pun menjadi konsumen – tidak disertai oleh situasi yang liberal pula. Sejumlah 'prakondisi' adanya mekanisme pasar tidak benar-benar ada. Produsen di tingkat hulu adalah oligarki. Penyedia di tingkat hilir masih monopolis. Harga tidak ditentukan oleh pertemuan antara permintaan dan penawaran. Harga sudah sedemikian terdistorsi. Tak ada mekanisme pasar yang sesungguhnya, juga tidak ada persaingan usaha yang nyata. Konsumen 'baru' – yang dulunya warganegara – ini tidak memiliki (banyak) pilihan, karena 'pasar' yang sesungguhnya pun tidak ada.

Kontestasi paradigma di nalar para perumus kebijakan pun punya implikasi distorsi partisipasi. Dengan asumsi bahwa warganegara punya kapasitas penuh sebagai 'warganegara pasar', maka mereka harus berpartisipasi dalam 'penyesuaian struktural' jangka panjang ini. Manakala pasar pun terdistorsi, warganegara ditransformasi sebagai konsumen, partisipasi pun diorientasikan pada kelas ekonomi. Kelas atas dan kelas menengah yang dianggap sebagai konsumen produk energi terbanyak, dipandang berkontribusi membebani APBN dengan penggunaan kendaraan, peralatan elektronik, dan konsumsi lainnya yang lebih banyak dibandingkan kelas bawah. Sederhananya, semakin banyak menggunakan kendaraan, listrik, juga memiliki pabrik, kendaraan berat, dan seterusnya, maka kelompok ini harus turut menanggung beban negara. Bentuk 'partisipasi' kelas ekonomi ini adalah tidak boleh lagi menikmati subsidi energi. Kelas ekonomi atas dan kelas ekonomi menengah ini harus membayar lebih mahal dibandingkan kelas ekonomi di bawahnya.

Persoalan berikutnya adalah apakah diskriminasi dalam bentuk 'partisipasi' kelas ekonomi atas dan menengah tersebut akan menguntungkan kelas ekonomi di bawahnya. Ini masih terus diperdebatkan.

Dengan sistem perekonomian yang masih terdistorsi, kelas atas mungkin tidak terganggu dengan reduksi subsidi sehingga mereka tidak masalah jika harus berpartisipasi lebih mahal. Namun hal demikian tidak pada kelas menengah yang juga diseret dalam program ‘partisipasi lebih mahal’ tersebut. Terlebih lagi, dengan perekonomian sektor riil yang masih relatif terkonsentrasi, kelas borjuasi penguasa pabrik, perkebunan, pertambangan, manufaktur, dan sebagainya, bisa saja membebankan ‘partisipasi mahal’ mereka kepada produk-produk yang mereka produksi yang lebih mahal. Sementara itu, konsumen produk-produk tersebut adalah masyarakat di kelas di bawah. Fakta kemudian menunjukkan, bagaimana ‘partisipasi bayar mahal’ kelas atas dan menengah itu justru memukul masyarakat kelas ekonomi lemah.

Jadi, siapa yang merupakan warga negara? Sebuah pepatah menyatakan: Jika seseorang meninggal karena kelaparan, maka itu disebut ‘tragedi’, tetapi jika ada jutaan orang meninggal karena kelaparan, maka disebut sebagai ‘statistik’. Untuk perancang hukum, warganegara adalah sekelompok data statistik. Dari deskripsi kontradiksi dan kontestasi liberalisme dan komunitarianisme - yang diperkaya dengan isu populisme – dalam logika yang mendasari kebijakan subsidi energi, tampak bagaimana model *citizenship* di Indonesia. Dalam prakteknya di Indonesia, *citizenship* dikategorisasi berdasarkan pembelahan derajat ekonomi. Pertimbangan tersebut kemudian berkonsekuensi pada gradasi hubungan antara negara dan warganegara, seperti: transformasi hak untuk menjadi derma, warganegara menjadi konsumen, kewajiban menjadi sukarela, distorsi partisipasi, terjadinya fragmentasi dan eksklusivitas.

Secara teoritis, kontestasi antara rezim pengetahuan - rezim liberalisme dan rezim komunitarianisme - kemudian diwujudkan dalam praksis relasi kuasa antara negara dan warganegara. Ini adalah model *denizenship* yang mengekstraksi polemik *citizenship* sekaligus mengabstraksi situasi ideologis-diskursif yang tampak tak terdamaikan. Akhirnya, inilah model *denizenship* dalam kebijakan subsidi energi, *citizenship* orang-orang yang tertolak.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, dkk. 2002, **Program Stabilisasi IMF dan Implikasinya terhadap Perekonomian Indonesia**, Jakarta : P2E-LIPI
- Allum, Peter. 2006, **A Budget for Energy**, Uganda : The New Vision
- Andrews, G. (ed). 1991. **Citizenship**. London : Lawrence and Wishart.
- Aleinikoff, Alexander & Klusmeyer, Douglas (eds), 2001, **Citizenship Today : Global Perspectives and Practices**, Massacusetts : Carnegie Endowment for International Peace
- Badan Pengelola Harian Minyak dan Gas, Perusahaan Minyak Negara, 2010, **Laporan Statistik Produk Minyak dan Gas Indonesia (1960 – 2010)**.
- Barbelet, J.M. 1988. **Citizenship**. Milton Keynes : Open University Press
- Beiner, Ronald (ed). 1995. **Theorizing Citizenship**. New York : State University of New York Press
- Belammy, Dario and Santoro, 2004. **Lineages of European Citizenship : Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States**. New York : Palgrave McMillan
- Bendix, R.
1964, **Nation-Building and Citizenship**, London: John Wiley and Sons.
- Beetham, David, 1999, **Democracy and Human Rights**, Cambridge : Polity Press
- Biro Pusat Statistik Indonesia, 2010, **Kompilasi Data Statistik Indonesia dari 1965 sampai 2010**.
- Boli, John. 1991. "Sweden : Is There a Viable Third Sector?" in Wuthnow, Robert (ed). 1991. **Between States and Markets**. Princeton : Princeton University Press.

- Brubaker, W.R. (ed.), 1989, **Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America**, London: University Press of America.
- Bussemaker, Jet. (ed) 1999. **Citizenship and Welfare State Reform in Europe**. New York : Routledge.
- Coady, David; El-Said, Moataz; Gillingham, Robert; Kpodar, Kangni; Medas, Paulo; and Newhouse, David. 2006, **The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka**, IMF Working Paper WP/06/247
- Deaton, Angus, and Ron Miller, 1996, “**International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa**,” *Journal of African Economies*, Vol. 5, No. 3.
- De Rato, Rodrigo. 2006, **Energy Policy in the Global Economy**, Speech At the Energy and Minerals Business Council Meeting, Melbourne, Australia, 18 November 2006
- Easton, Loyd & Guddart, Kurt (eds). 1967. **Writings of The Young Marx on Philosophy and Society**. New York : Doubleday Anchor Books.
- Fauer, Lewis, 1959. **Marx and Engels Basic Writings in Politics and Philosophy**. New York : Doubleday Anchor Books.
- Finlayson, G. 1990. **Citizen, State and Social Welfare**. Oxford : Oxford University Press
- Foucault, Michel, 1969, (2002), **The Archeology of Knowledge**, London : Routledge
- Fraser, Nancy & Gordon, Linda, 1996. “Civil Citizenship against Social Citizenship? On the Ideology of Contract-versus-Charity”, in Van Steenbergen, Bart. (ed) 1996. **The Condition of Citizenship**. London : Sage Publications.
- Guillaume, Dominique dan Zytek, Roman. 2010, **Reducing The Staggering Cost of Cheap Energy**, Finance & Development Newsletter, June 2010
- Gerth & Mills (eds). 1958. **From Marx Weber**. New York : Oxford University Press
- Giddens, A. 1985. ‘Class, Sovereignty, and Citizenship’ in **The Nation State and Violence**, Cambridge : Polity Press

- Glennerster, H, (ed). 1983. **The Future of Welfare State**. London : Heinemann
- Goodhart, Michael, 2005, **Democracy as Human Rights : Freedom and Equality in the Age of Globalization**, New York : Routledge
- Guillaume, Dominique dan Zyteck, Roman. 2010, **Reducing The Staggering Cost of Cheap Energy**, Finance & Development Newsletter, June 2010
- Ignatieff, Michael. 1995. "The Myth of Citizenship" in Beiner, Ronald (ed). 1995. **Theorizing Citizenship**. New York : State University of New York Press
- Hall, S and Held, D. 1989. 'Citizen and Citizenship' in **New Times**. London : Lawrence and Wishart
- Hobsbawn, E.J. 1965. **Introduction to Karl Marx, Pre-Capitalist Economic Formations** (trans Jack Cohen). New York : International Publishers.
- Ignatieff, Michael. 2000. "Republicanism, Ethnicity and Nationalism" in McKinnon, Catriona and Hampsher-Monk, Iain. 2000. **The Demands of Citizenship**. London : Continuum.
- Jordan, B. 1987. **Rethinking Welfare**. Oxford : Blackwell, and also in Jordan B, 1989. **The Common Good**, Oxford : Blackwell
- Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2010, **Key Indicator of Indonesia Energy and Mineral Resources**.
- Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2010, **Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia**.
- Kementrian Keuangan, 2011, **Data Pokok Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2000 sampai 2011**.
- King, A. 1987. **The New Right**. London : MacMillan
- Krueger, Anne O., 1987, "Origins of the Developing Countries' Debt Crisis, 1970 to 1982," *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No. 1-2.
- Kurtubi, 2003, **Dari Pertamina ke PT Pertamina Persero: Lalu kenapa?**, *Warta Ekonomi*, 30 Oktober 2003
- Lipsky, John 2008, **Commodity Prices and Global Inflation**, New York City : The Council on Foreign Relations

- Lipscomb, Laura, Uma Ramakrishnan, Gustavo Adler, Nina Budina, XiangmingLi. 2010, **Indonesia: Selected Issues**, IMF Country Report No. 10/285
- Lister, R, 1990. **The Exclusive Society: Citizenship and the Poor**. London : Child Poverty Action Group.
- Mahkamah Kosntitusi Republik Indonesia, **Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi**, tertanggal Selasa, 21 Desember 2004.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, **Putusan Perkara Nomer 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Penguasaan Negara terhadap Cabang Produksi Listrik**, tertanggal Rabu, 15 Desember 2004.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2011, **Kompilasi Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dari 1965 sampai 2011**.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, **Risalah Rapat Paripurna Ke-17 DPR Masa Persidangan I Tahun Sidang 2001-2002**, bertanggal 23 Oktober 2001, Rapat Paripurna Pengesahan RUU Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Mann, M. 1987 'Ruling Class Strategies and Citizenship', **Sociology** 21.
- Marshall, Th. 1965. **Class, Citizenship, and Social Development**. New York : Anchor
- Marx, Karl & Engels, Fredrick. 1959. **The Communist Manifesto** in Fauer, Lewis, 1959. **Marx and Engels Basic Writings in Politics and Phylosopy**. New York : Doubleday Anchor Books.
- Marx, Karl & Engels, Frederick. 1967. "The German Ideology", in Easton, Loyd & Guddart, Kurt (eds). **Writings of The Young Marx on Philosophy and Society**. New York : Doubleday Anchor Books.
- Marx, Karl. 1970. **A Contribution to the Critique of Political Economy** (trans SW Ryazanskaya). New York : International Publishers.
- Marx, Karl. 1973. **Grundrisse : Foundations of The Critique of Political Economy**. (trans by Martin Nicolaus).Harmondswords : Pinguin Books

- Marx, Karl. 1973. **Pre-Capitalist Economic Formations** (trans Jack Cohen). New York : International Publishers.
- McKinnon, Catriona & Hampsher-Monk, Ian. 2000. **The Demands of Citizenship**. London : Continuum
- Mullard, Maurice. 1999. "Discourse on Citizenship : The Challenge to Contemporary Citizenship" in Bussemaker, Jet. (ed) 1999. **Citizenship and Welfare State Reform in Europe**. New York : Routledge
- Plant, R. 1980. **Political Philosophy and Social Welfare**. London : Routledge.
- Plant, R. 1988. **Citizenship, Rights, and Socialism**. London : Fabian Society
- Poggi, G. 1978. **The Development of the Modern State**, London: Hutchinson.
- Qureshi, Mahvash Saeed 2008, **Africa's Oil Abundance and External Competitiveness: Do Institutions Matter?**, IMF Working Paper
- Rawls, John. 1971 (1999). **A Theory of Justice**. Oxford : Oxford University Press (rev Ed. Cambridge :Belknap Press
- Rawls, John. 1982. "**The Basic Liberties and Their Priority**". In The Tanner Lectures on Human Values III, ed. SM McMurrin. Salt Lake City: University of Utah Press
- Roche, Maurice. 1992. **Rethinking Citizenship : Welfare, Ideology and Change in Modern Society**, Cambridge : Polity Press
- Roth & Wittich (eds). 1978. **Economy and Society** Berkeley : University of California Press
- Sachs, Jeffrey D., 1989, "**Introduction to 'Developing Country Debt and Economic Performance,'**" in *Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 1: the international Financial System* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Saphir, Gershon (ed), 1998, **The Citizenship Debates : A Reader**, Minnesota : International Minnesota Press
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2002. **Risalah Rapat RUU Migas 2001-2002**. Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR-RI.

- Sen, Amartya. 1982. “**Liberty, Unanimity and Rights**” in Choice, Welfare and Measurement. Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1991. “**Welfare, Preference, and Freedom**”. Journal of Econometric Vol.50.
- Sen, Amartya. 1992. “**Minimal Liberty**” in Economica Vo.59.
- Somers, Margaret, 2008, **Genealogies Of Citizenship : Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights**, Cambridge : Cambridge University Press
- Thacker, Nita, Yougesh Khatri, Geremia Palomba, Ashok Bhundia, Amine Mati, Matthew Jones, and Leslie Eng Teo 2005, **Indonesia: Selected Issues**, International Monetary Fund, September 2005, IMF Country Report No. 05/327
- Turner, B. 1986. **Citizenship and Capitalism**. London : Allen and Undwin
- Van Gusteren, Herman. 1996. ‘Four Conceptions of Citizenship’, in Van Steenbergen, Bart. (ed) 1996. **The Condition of Citizenship**. London : Sage Publications
- Van Steenbergen, Bart. (ed) 1996. **The Condition of Citizenship**. London : Sage Publications.
- Walzer, Michael, 2007, **Thinking Politically : Essays in Political Theory**, New Heaven : Yale University Press.
- Weber, Max. 1949. “Objectivity in Social Science and Social Policy” in **The Methodology of the Social Science** (trans & eds by Shils, Edward & Finch, Henry). New York : The Free Press.
- Weber, Max. 1958. “Politics as A Vacation” in Gerth & Mills (eds) . 1958. **From Marx Weber**. New York : Oxford University Press.
- Weber, Max. 1978. “Basic Sociological Terms” in Roth & Wittich (eds). **Economy and Society** Barkeley : University of California Press.
- Weber, Max. 1978. “The City : Non-Legitimate Domination” in Roth & Wittich (eds). **Economy and Society** Barkeley : University of California Press.
- Weber, Max. 1978. “The Types of Legitimate Domination” in Roth & Wittich (eds). **Economy and Society** Barkeley : University of California Press.

- Weber, Max. 1978. "Sociological Categories of Economic Action" in Roth & Wittich (eds). **Economy and Society** Berkeley : University of California Press.
- Weber, Max. 1978. "The Distribution of Power Within the Political Community: Class, Status and Party" in Roth & Wittich (eds). **Economy and Society** Berkeley : University of California Press.
- Wuthnow, Robert (ed). 1991. **Between States and Markets**. Princeton : Princeton University Press

Profil Penulis



Vegitya Ramadhani Putri, SH, S.Ant, MA, LL.M, lahir di Yogyakarta 27 Juni 1983. Dosen tetap di Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya. Latar belakang akademik: Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2001-2005); Sarjana Antropologi (S.Ant) dari Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada (2002-2006); Master Ilmu Politik dan Pemerin-

tahan (MA) dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada sandwich programme Faculty of Social Science, University of Oslo, Norway (2009-2011); Master Ilmu Hukum (LL.M) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2009-2012). Kesemua gelar akademik tersebut diraih dengan predikat Cum Laude. Aktif terlibat dalam sejumlah penelitian dan menulis sejak sekolah menengah atas sampai berkarir sebagai dosen. Sejumlah tulisan telah dipublikasikan dalam jurnal lokal maupun nasional, juga dalam sejumlah forum nasional dan internasional. Sejumlah bagian dalam buku ini telah dipresentasikan secara langsung dalam sejumlah temu ilmiah internasional, yaitu The 13th International Seminar oleh Kampoeng Percik (Salatiga, Indonesia), The 4th International Graduate Students Conference in Indonesia oleh Sekolah Pasca Sarjana UGM (Yogyakarta, Indonesia), dan The 2nd *Bajo Palabra* International Philosophy Conference oleh Autonomus University of Madrid (Madrid, Spanyol).