

Penyunting:

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, MA.

KEBIJAKAN STRATEGIS

BIDANG PENDIDIKAN TINGGI, TRANSFER DANA,
PERMINYAKAN, DAN PEMBANGUNAN PANGAN
DALAM MENGHADAPI GLOBALISASI



Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

**KEBIJAKAN STRATEGIS BIDANG
PENDIDIKAN TINGGI,
TRANSFER DANA, PERMINYAKAN,
DAN PEMBANGUNAN PANGAN,
DALAM MENGHADAPI GLOBALISASI**

**KEBIJAKAN STRATEGIS BIDANG
PENDIDIKAN TINGGI,
TRANSFER DANA, PERMINYAKAN,
DAN PEMBANGUNAN PANGAN,
DALAM MENGHADAPI GLOBALISASI**

Penyunting:

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, MA.

**Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia**

2011

Judul:
Kebijakan Strategis Bidang Pendidikan Tinggi,
Transfer Dana, Perminyakan, dan Pembangunan Pangan,
dalam Menghadapi Globalisasi

Penyunting:
Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, MA.

Perancang Sampul:
Abu Ahmad

Perancang Tata Letak:
Zakki

Cetakan Pertama, 2011

Penerbit:
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

ISBN: 978-602-8722-30-8

Alamat Penerbit:
Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

PENGANTAR PENYUNTING

Era globalisasi telah berjalan beberapa waktu lalu. Dalam tahun-tahun terakhir negara Indonesia telah menghadapi berbagai tantangan implikasi globalisasi. Hal ini telah dialami dalam berbagai aspek dan sendi-sendi kehidupan di Indonesia baik perubahan pada sistem, kebijakan, lembaga, sosial, ekonomi, regulasi serta yang mendasar seperti pendidikan. Sehingga secara umum juga membawa pada semakin luas, mendalam, dan semakin cepatnya saling keterkaitan antar aspek-aspek seperti yang disebutkan.

Kondisi tersebut tentunya tidak luput dari perhatian para legislator yang merupakan perwakilan rakyatnya dalam menetapkan sejumlah agenda pembahasan yang berdampak terhadap kehidupan bangsa Indonesia. Dalam rangka mengantisipasi tentu diperlukan instrumen berbentuk undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis, terkait beberapa isu akibat globalisasi dan liberalisasi. Ini merupakan momentum penting bagi DPR untuk menunjukkan kinerjanya dalam menjalankan fungsinya, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran. Dalam era liberal seperti saat ini tentunya program dalam alat kelengkapan dewan harus mempersiapkan isu-isu apa saja yang perlu mendapat perhatian dan pembahasan serius agar negara Indonesia tidak hanya menjadi pangsa pasar bahkan penonton di negerinya.

Bila melihat kondisi akhir-akhir ini banyak gejolak internasional yang berimbas hingga masuk dalam sektor-sektor kehidupan bangsa Indonesia. Peristiwa-peristiwa tersebut dapat kita saksikan telah berpengaruh terhadap persoalan perminyakan, transfer dana, ketahanan pangan hingga pendidikan yang secara berturut-turut coba dibahas oleh para peneliti yang selama ini terlibat dalam mendukung secara substansial berbagai pelaksanaan fungsi DPR.

Bagian pertama dari buku ini, membahas masalah pendidikan. Tulisan Yulia Indahri dengan judul *Globalisasi dan Pendidikan Tinggi* membahas implikasi globalisasi pada dunia pendidikan, terutama pendidikan tinggi. Globalisasi telah menyebabkan negara bukan lagi penyelenggara tunggal pendidikan tinggi dan komunitas akademik bukan lagi pemegang monopoli dalam pengambilan

keputusan pendidikan. Kondisi ini memberikan dampak positif dan negatif bagi perkembangan dunia pendidikan tinggi di Indonesia, dan ini merupakan tantangan bagi Indonesia untuk mempersiapkan diri untuk mengatur bagaimana seharusnya pendidikan tinggi ke depan, dengan masih tetap memperhatikan moralitas dan spiritualitas untuk mengurangi dampak negatif dari globalisasi pendidikan. Ini menjadi penting karena pendidikan tinggi merupakan pusat perubahan tempat berkumpulnya berbagai jaringan dan menjadi tempat pertukaran yang akan membentuk kembali kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Pada bagian ke dua dalam buku ini akan dibahas aspek *Prespektif Hukum Penyelenggaraan Transfer Dana* oleh Sulasi Rongiyati. Kegiatan transfer dana telah dikenal secara luas dan telah dipraktikkan oleh masyarakat dalam kurun waktu yang lama, sebagai bagian dalam kegiatan perekonomian masyarakat. Hal ini terlihat dari praktik transfer dana yang telah sedemikian pesat berkembang dan dilakukan masyarakat melalui berbagai lembaga baik bank maupun pihak bukan bank, seperti kantor pos dan jasa titipan kilat elektronik maupun warkat/berbasis kertas. Bahkan penyelenggaraan jasa transfer dana telah bersifat lintas negara (*cross border*), melibatkan berbagai mata uang dalam jumlah nominal dan volume yang besar serta bersifat kompleks dan telah mengglobal. Begitu pesatnya perkembangan jasa transfer dana ini melahirkan dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana sebagai upaya untuk melindungi posisi nasabah transfer dana yang sangat lemah. Disinilah perlindungan hukum para pihak berdasarkan UU Transfer Dana diulas penulis, dengan referensi berbagai pengaturan transfer dana dari beberapa negara.

Pada bagian ketiga dibahas permasalahan yang sangat berdampak besar terhadap perekonomian dan APBN Indonesia, yaitu masalah perminyakan dunia yang bergejolak. Isu yang dibahas oleh Mandala Harefa dengan judul *Gejolak Minyak Dunia dan Dampaknya Terhadap APBN* melihat bahwa krisis politik yang terjadi di negara-negara kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara – produsen 40% minyak dunia – berimbas pada gejolak harga minyak dunia. Pada pertengahan tahun 2008 harga minyak dunia mencapai level tertinggi yaitu 147 US dollar per barel. Tingginya harga minyak dunia ini mengakibatkan kolapsnya ekonomi dunia, terutama negara-negara maju. Krisis ekonomi dunia menyebabkan investasi menurun, dan kegiatan eksploitasi minyak bumi pun menjadi terhambat untuk menemukan cadangan-cadangan minyak baru. Harga minyak dunia kembali tinggi di tahun 2011, yaitu mencapai 119,79 US dollar per barel pada 24 Februari 2011. Kembali naiknya harga minyak dunia tentunya berpengaruh pada perekonomian Indonesia, karena Indonesia merupakan negara net importer minyak.

Selanjutnya bagian keempat buku ini dibahas tentang pembangunan pangan Indonesia. Dengan judul *Pembangunan Pangan Indonesia, Kemanakah Akan Dibawa ?*, Sri Nurhayati Qodriyatun selaku penulis melihat bahwa globalisasi telah berdampak negatif terhadap pembangunan pangan Indonesia. Tanpa disadari saat ini Indonesia telah masuk dalam *food trap*. Padahal pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang utama yang dijamin oleh konstitusi atas pemenuhannya. Konstitusi mengamanatkan kepada Negara untuk bertanggungjawab dan berkewajiban dalam penghormatan, pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak atas pangan bagi setiap warga negara Indonesia. Lebih lanjut dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) - yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* - mengakui hak atas pangan dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan warga negaranya. Sebagai negara yang telah meratifikasi pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk melaksanakannya. Bagaimana wujud dari pelaksanaan kewajiban itu dilakukan melalui salah satunya adalah perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Melalui perubahan undang-undang pangan, pembangunan pangan Indonesia diharapkan lebih mandiri dan berdaulat.

Buku ini terlahir sebagai wujud dukungan substansial dari para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI - yang merupakan institusi pendukung dari aspek keahlian - untuk membantu meningkatkan kinerja DPR RI dalam melaksanakan berbagai pelaksanaan tugas dan fungsinya. Buku ini menjadi penting bagi Dewan, mengingat dalam proses dan pembahasan isu-isu kebijakan nasional tidak akan lepas dari kondisi yang dialami dunia. Meskipun masih banyak aspek-aspek dan substansi yang dirasakan masih perlu pembahasan lebih mendalam, namun penulisan buku ini paling tidak dapat memberikan informasi-informasi yang diharapkan dapat bermanfaat dalam proses penyusunan kebijakan ke depan, yang lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Jakarta, Medio Desember 2011
Penyunting,

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, MA.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENYUNTING.....	v
DAFTAR ISI	ix

BAGIAN I

GLOBALISASI DAN PENDIDIKAN TINGGI

<i>Yulia Indahri</i>	1
BAB I PENDAHULUAN.....	3
BAB II GLOBALISASI DAN INTERNASIONALISASI PENDIDIKAN TINGGI.....	7
BAB III DUNIA MENGHADAPI GLOBALISASI PENDIDIKAN TINGGI.....	13
BAB IV PERGURUAN TINGGI INDONESIA DAN GLOBALISASI.....	21
BAB V PELUANG DAN TANTANGAN.....	25
BAB VI PENUTUP	31
DAFTAR PUSTAKA.....	33

BAGIAN II

PERSPEKTIF HUKUM PENYELENGGARAAN TRANSFER DANA

(Analisis Terhadap UU Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Transfer Dana)

<i>Sulasi Rongiyati</i>	37
BAB I PENDAHULUAN.....	39
BAB II ASPEK HUKUM PENYELENGGARAAN TRANSFER DANA	43
A. Subyek Hukum Penyelenggara Transfer Dana	43
B. Hak dan Kewajiban Para Pihak	45
C. Pengaturan Sanksi	48
BAB III PERLINDUNGAN HUKUM PARA PIHAK.....	51

BAB IV	PENGATURAN TRANSFER DANA DI BEBERAPA	
	NEGARA	57
1.	Amerika Serikat.....	59
	a. Penanganan Error (Kesalahan).....	60
	b. Batas Tanggungjawab Nasabah	62
2.	Jepang	62
	a. Financial Services Agency (FSA)	63
	b. Persyaratan Penyelenggara Transfer Dana.....	64
BAB V	PENUTUP	69
	DAFTAR PUSTAKA	71

BAGIAN III

BERBAGAI GEJOLAK MINYAK DUNIA DAN BEBAN APBN

	<i>Mandala Harefa</i>	73
BAB I	PENDAHULUAN.....	75
	A. Latar Belakang.....	75
	B. Kondisi dan Permasalahan Minyak di Indonesia	76
	C. Potensi atau Kelangkaan Minyak Indonesia	79
BAB II	MINYAK DUNIA DAN KONSEP	
	DALAM PEREKONOMIAN.....	85
BAB III	GEJOLAK MINYAK DUNIA	
	IMPLIKASI DAN BEBAN APBN	89
	A. Implikasi dalam Perekonomian.....	89
	B. Beban dalam APBN	92
BAB IV	PENUTUP	103
	DAFTAR PUSTAKA	105

BAGIAN IV

PEMBANGUNAN PANGAN INDONESIA, KEMANAKAH AKAN DIBAWA?

	<i>Sri Nurhayati Qodriyatun</i>	107
BAB I	PENDAHULUAN.....	109
BAB II	PERKEMBANGAN KONSEP KETAHANAN PANGAN	113
BAB III	KETAHANAN PANGAN INDONESIA	117
BAB IV	KETIDAKMANDIRIAN DAN KETIDAKDAULATAN	
	PANGAN.....	121

BAB V	APA YANG HARUS DILAKUKAN UNTUK KEMANDIRIAN DAN KEDAULATAN PANGAN ?	127
BAB VI	PENUTUP	137
DAFTAR PUSTAKA		139
TENTANG PENULIS		143

BAGIAN I

GLOBALISASI DAN PENDIDIKAN TINGGI

*Yulia Indahri**

* Peneliti Muda Bidang Studi Masyarakat dan Sosiologi Perkotaan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

Globalisasi terjadi di berbagai aspek kehidupan, mulai dari ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Penyebabnya tidak lain adalah pasar multinasional, arus kapital, arus tenaga kerja, arus barang, dan arus informasi.¹ Definisi sederhana Spring mengatakan bahwa globalisasi adalah “konglomerasi ide, teknologi, media dan uang secara mendunia”.² Singh mendefinisikan globalisasi kedalam dua konsep yaitu “kompresi waktu-ruang” dan “kesadaran global”.³ Herman E. Daly dalam Djokopranoto walaupun lebih melihat pada aspek ekonomi, mendefinisikan globalisasi sebagai integrasi ekonomi global dari berbagai ekonomi nasional menjadi satu kekuatan ekonomi, melalui perdagangan bebas dan perpindahan kapital bebas, serta melalui perpindahan sederhana atau perpindahan yang tidak dikendalikan. Globalisasi merupakan penghapusan batas negara yang efektif untuk tujuan ekonomi.⁴ Dari berbagai definisi di atas, globalisasi dapat dicirikan dengan terjadinya perdagangan, mobilisasi kapital, mobilisasi orang, serta penyebaran ilmu pengetahuan dan teknologi.

Guna melihat kesiapan suatu negara dalam menghadapi globalisasi, AT Kearney, Inc dan Carnegie Endowment for International Peace telah menerbitkan Indeks Tahunan Globalisasi (Measuring Globalization, 2004)⁵ yang menghitung peringkat dari 62 negara berdasarkan 14 variabel dengan pengelompokan integrasi ekonomi, kontak pribadi, konektivitas teknologi, dan keterlibatan politik.

- 1 Astiz, M.F., Wiseman, A.W. dan Baker, D.P. 2002. Slouching towards decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems dalam *Comparative Education Review*, 46(1), hal. 66.
- 2 Spring, J. 2001. *Globalization and education rights: An intercivilizational analysis*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum. hal. 8.
- 3 Singh, P. 2004. Globalization and education dalam *Educational Theory*, 54(1), hal. 103.
- 4 Djokopranoto, R. 2005. Klarifikasi tentang Liberalisasi di Bidang Pendidikan dan Dampaknya pada Pendidikan Tinggi di Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang, dan Harapan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Unika Atma Jaya pada 2 Mei 2005.
- 5 *Measuring Globalization Ranking*, diakses di http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/03/01/measuring_globalization_rankings pada 1 Oktober 2011.

Indeks ini bersifat panduan yang didapat melalui perhitungan deduktif negara-per-negara melalui angka kontak pribadi yang dilakukan lintas negara, data wisatawan internasional, panggilan telepon internasional, serta perpindahan dana. Angka yang dihasilkan juga berasal dari angka pengguna internet, host internet, serta tingkat keamanan dalam bertransaksi, berkomunikasi, dan mencari informasi melalui internet. Semakin tinggi ranking yang diduduki, maka semakin besar pola globalisasi yang telah diadopsi di negara tersebut dan semakin siap negara tersebut menghadapi globalisasi. Selain itu ada kecenderungan bahwa pendapatan penduduk semakin besar karena kemapanan dukungan ekonomi dan dukungan pasar yang terus bermunculan di kelompok negara yang sudah mempunyai pola globalisasi. Sebagai gambaran, Indonesia berada di posisi 59, diatas Mesir, India, dan Iran. Sedangkan Irlandia, Singapura, Swiss, dan Belanda merupakan negara dengan ranking terbaik.

Terlepas dari perdebatan mengenai negara mana yang paling siap menghadapi globalisasi dan perdebatan lain yang menyatakan bahwa globalisasi adalah bentuk baru dari kolonialisme, pendidikan secara umum juga terpengaruh globalisasi. Pendidikan dihadapkan pada pergeseran paradigma dan tuntutan akan keragaman layanan pendidikan, serta meningkatnya kesadaran akan arti penting pembangunan sosial, budaya, dan ekonomi, yang mengharuskan para siswa, khususnya mahasiswa, untuk membekali diri dengan keahlian dan pengetahuan yang lebih baik. Pendidikan tinggi di sini tidak hanya dibatasi dalam proses pendidikan di kampus secara fisik, tetapi juga meliputi pendidikan, pelatihan atau penelitian yang diselenggarakan oleh universitas atau lembaga pendidikan lain dengan menggunakan sarana dan prasarana virtual yang walaupun di satu negara tidak diakui, tetapi secara global sudah mulai diakui keberadaannya.

Globalisasi menyebabkan negara bukan lagi penyelenggara tunggal pendidikan tinggi dan komunitas akademik bukan lagi pemegang monopoli dalam pengambilan keputusan pendidikan. Tantangan ini tidak hanya terkait masalah akses, peluang, pendanaan, dan kualitas pendidikan, tetapi juga terkait masalah kesatuan nasional, keragaman budaya, kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan. Kenyataan lain yang perlu mendapat perhatian adalah berdirinya pendidikan tinggi lintas negara yang perlu diatur mekanismenya serta 'perdagangan' jasa pendidikan tinggi dalam realitas pasar dan yang cukup mempengaruhi kemampuan negara mengatur pendidikan tinggi dalam perspektif kebijakan publik.

Kurangnya kemampuan suatu negara untuk memberlakukan kebijakan pendidikan tinggi yang mampu menjawab berbagai tantangan di atas, akan mempengaruhi negara itu sendiri selain juga di satu sisi memperlemah negara yang kurang mampu dan di sisi lain memperkuat negara yang sudah makmur.

BAB II

GLOBALISASI DAN INTERNASIONALISASI PENDIDIKAN TINGGI

Globalisasi dan pembangunan yang sedang berlangsung saat ini dalam pelaksanaan pendidikan tinggi telah memunculkan sejumlah terminologi termasuk pendidikan borderless (tanpa batas), pendidikan transnational (transnasional), pendidikan transborder (trans-batas), dan pendidikan crossborder (lintas batas). Pendidikan borderless mengacu pada memudarnya batas geografis tradisional dari sisi konsep dan disiplin dalam pelaksanaan pendidikan tinggi.⁶ Menarik untuk dibandingkan antara terminologi borderless dengan terminologi lain yang digunakan. Pernyataan borderless mengandung arti adanya pemudaran batas. Sementara terminologi lain menekankan pada adanya batas. Kedua pendekatan tersebut terlihat dalam realita saat ini. Sebelumnya telah dikenal pendidikan jarak jauh dan pembelajaran elektronik (e-learning), sehingga batas geografis tidak lagi menjadi masalah besar. Terminologi borderless menjadi penting ketika muncul permasalahan pengaturan tanggung jawab, terutama terkait dengan kualitas, akses dan pendanaan. Karena itu, ketika kita sudah mengakui keberadaan dan pentingnya pendidikan borderless, penekanan pada lingkup gerak pendidikan yang sudah melewati batas yuridiksi nasional menjadi penting.

Terminologi lain yang sering kali disamakan dengan globalisasi adalah internasionalisasi. Kedua terminologi ini sebenarnya berbeda, karena dalam konteks pendidikan, globalisasi merupakan fenomena yang mempengaruhi pendidikan tinggi sementara internasionalisasi dimaknai sebagai salah satu cara dimana pendidikan tinggi menjawab tantangan globalisasi.⁷ Unsur yang ada dalam internasionalisasi diantaranya adalah kurikulum, pembelajaran,

6 CVCP/HEFCE. 2000. *The Business of Borderless Education: UK Perspectives. Summary.* Committee of Vice-Chancellors and Principals and the National Education Funding Council in England. London: Universities UK. hal. 7.

7 Knight, J. 2003. Updating the definition of internationalization dalam *International Higher Education*, No. 33, hal. 3.

penelitian, perjanjian kelembagaan, mobilitas mahasiswa dan tenaga pendidikan, serta kerjasama pembangunan institusi.

Sebagai dampak globalisasi, di satu sisi pendidikan tinggi sangat berperan dalam membentuk sejarah peradaban dengan caranya yang baru dan dinamis, sementara di sisi lain, terjadi perluasan layanan secara cepat. Walaupun terjadi tarik ulur mengenai fenomena globalisasi, internasionalisasi menyajikan peluang menarik bagi pendidikan tinggi secara kelembagaan dan secara sistem. Walaupun tetap ada juga resiko dan tantangan yang sama rumit dan sulitnya untuk diatasi. Globalisasi adalah “tren ekonomi, teknologi, dan ilmu yang langsung mempengaruhi pendidikan tinggi serta tidak terelakkan.” Sedangkan internasionalisasi lebih mengacu pada “kebijakan dan program khusus yang dikeluarkan pemerintah, sistem dan lembaga akademis, serta lembaga-lembaga secara individu untuk menjawab tantangan globalisasi.”⁸

Kedua hal tersebut, globalisasi dan internasionalisasi, sudah terbukti sangat mempengaruhi keberadaan pendidikan tinggi, tetapi satu pembeda utama antara kedua konsep tersebut adalah peran pengendali atau kontrol. Globalisasi dan pengaruhnya tidak dapat dikendalikan oleh siapa pun baik individu maupun kelompok. Sementara internasionalisasi dapat dilihat sebagai strategi masyarakat dan lembaga untuk menjawab kebutuhan yang muncul akibat globalisasi sebagai upaya pendidikan tinggi untuk mempersiapkan individu dalam berinteraksi dengan dunia yang semakin mengglobal. Internasionalisasi adalah “proses mengintegrasikan dimensi internasional, antarbudaya, atau global dengan tujuan, fungsi, dan cara menyampaikan pendidikan lanjutan.”⁹ Proses ini meliputi dua bentuk kegiatan yang umumnya dikategorikan sebagai “internasionalisasi di dalam (negeri)” dan “internasionalisasi di luar (negeri)”.

Internasionalisasi di dalam dicirikan dengan strategi dan pendekatan yang dirancang untuk memasukkan dimensi internasional ke dalam kehidupan di kampus. Contohnya dengan memasukkan perspektif kurikulum global atau menerima mahasiswa dan dosen internasional. Sedangkan internasionalisasi di luar mengharuskan lembaga memproyeksikan dirinya ke luar negeri. Contohnya adalah dengan mengirimkan mahasiswa untuk belajar ke luar negeri, mendirikan kampus di luar negeri, atau melakukan kerjasama antarlembaga.

Di luar konsep utama dari internasionalisasi dan globalisasi, beragam terminologi lain digunakan seperti, dimensi internasional, pendidikan internasional, program internasional, kerjasama internasional dan/atau

8 Altbach, P.G. 2004. *Globalization and the university: Realities in an unequal world* dalam *Tertiary Education and Management*, Vol. 10. hal. 123.

9 Knight, J. 2003. hal. 2.

antarlembaga, dan sebagainya. Beragam terminologi tersebut memperlihatkan kedalaman pengalaman yang dapat digali dari pendekatan internasionalisasi yang dilakukan oleh berbagai sistem dan lembaga pendidikan di dunia.

Internasionalisasi pendidikan tinggi diakui keberadaannya di seluruh dunia karena ciri-ciri yang dimilikinya. Walaupun setiap lembaga pendidikan tinggi di tingkat lokal, nasional, dan regional memiliki sifat khusus, beberapa sifat utama dapat diidentifikasi secara umum. Termasuk didalamnya mobilitas orang dan mobilitas lembaga; bermunculannya kerjasama penelitian; kurikulum yang terus berkembang serta pendekatan pembelajaran; semakin tingginya keterkaitan jejaring pendidikan tinggi di dunia; dan menyebarnya fenomena internasionalisasi antarlembaga dan antarsistem pendidikan tinggi.

Mobilitas orang baik mahasiswa maupun dosen telah menjadi ciri dari pendidikan tinggi sejak pertengahan abad lalu di Eropa. Dalam satu dasawarsa terakhir, jumlah mahasiswa yang menuntut ilmu di luar negara telah mengalami peningkatan. Dikarenakan sulit mendapatkan data yang sah, UNESCO memperkirakan bahwa di tahun 2007 lebih dari 2,8 juta mahasiswa berpindah secara internasional, artinya terjadi peningkatan sebesar 53 persen dari angka yang diperkirakan sebesar 1,8 juta di tahun 2000.¹⁰ Diperkirakan juga pada tahun 2025, jumlah mahasiswa yang menuntut ilmu di luar negeri secara internasional akan mencapai 7,2 juta mahasiswa artinya peningkatan sebesar 188 persen berdasarkan perkiraan tahun 2006.¹¹ Di beberapa negara di dunia, perpindahan mahasiswa internasional telah menjadi isu utama dalam pendidikan tinggi. Sebagai contoh, penelitian yang dilakukan oleh program mobilitas mahasiswa ERASMUS sejak tahun 1987 menemukan beberapa negara menerapkan kebijakan internasionalisasi pendidikan tinggi untuk tingkat nasional, untuk kawasan Eropa, dan untuk tingkat internasional yang berpengaruh pada praktek dan kebijakan pendidikan tinggi Eropa.¹²

Selain mobilitas mahasiswa, mobilitas lain yang sama pentingnya tetapi sulit dikawal datanya adalah mobilitas para peneliti, akademisi, dan dosen yang bekerja di luar negeri. Perjanjian internasional kerap melibatkan perjanjian lembaga pendidikan tinggi untuk tukar menukar dosen atau peneliti untuk kurun waktu atau kontrak jangka pendek dan jangka panjang. Beasiswa internasional dan program magang, serta proyek kerjasama lain menyebabkan

10 UNESCO. 2009. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Paris: UNESCO. hal. 25.

11 Ibid.

12 European Commission. 2008. *Lifelong Learning Programme - A Single Umbrella for Education and Training Programmes*. Diakses di http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm pada 1 Oktober 2011.

sulit dihitungnya jumlah akademisi yang melakukan mobilitas ketika mengikuti program pertemuan atau konferensi profesional di luar negeri. Di beberapa kasus, akademisi yang cukup disegani juga dipekerjakan oleh beberapa lembaga, yang artinya ditemui kesulitan menghentikan fenomena "*brain drain*" dari negara yang tidak mampu dan kurang stabil ke negara yang lebih makmur dan menjanjikan.

Mobilitas internasional tidak hanya terbatas pada perpindahan manusia saja, karena dalam sepuluh tahun terakhir telah terjadi pelonjakan angka program dan lembaga pendidikan yang berlangsung di negara lain. Sulit menghitung angka pasti dari pelaksanaan layanan pendidikan luar negeri seperti ini, terutama karena ada beragam bentuk dan beragam aturan yang berlaku. Beberapa diantaranya adalah *sister universities* seperti Universitas New York di Abu Dhabi, cabang kampus dari perguruan tinggi induk (model yang sering ditemui dari universitas kelas dunia yang mendirikan titik-titik layanan di tempat-tempat seperti Dubai, Qatar, dan Singapura), dan kerjasama (seperti Universitas Nottingham dan Universitas kelompok Zheijiang Wanli yang membuka peluang beroperasinya Universitas Nottingham Ningbo, di China). Selain itu ada juga program tunggal atau program studi yang lebih sempit yang ditawarkan di luar negeri oleh satu atau beberapa lembaga pendidikan yang bergabung. Kegiatan ini mempengaruhi pertambahan angka bentuk-bentuk penyedia jasa, yang biasanya untuk perusahaan yang mencari laba dan dilaksanakan melalui dunia maya.

Berbagai kenyataan yang telah disampaikan di atas menjadi pembuka mata akan kompleksnya tantangan pelaksanaan internasionalisasi pendidikan tinggi. Tidak hanya berhenti pada model penyediaan layanan, terjadi juga pergeseran dari jenis layanan. Sesuai dengan perannya, perguruan tinggi akan tetap menekankan pada pengajaran dan penelitian, tetapi apa yang diajarkan dan diteliti semakin disesuaikan dengan tuntutan global. Teknologi informasi untuk saat ini telah menjadi primadona penelitian sementara ilmu murni telah jarang ditemui dalam agenda pembangunan nasional dan dalam agenda pembangunan lembaga pendidikan tinggi. Upaya untuk meningkatkan kerjasama internasional juga menjadi penting mengingat besarnya dana yang diperlukan dan luasnya permasalahan yang harus diselesaikan.

Tren bisnis global juga lebih menginginkan lulusan profesional muda dengan kemampuan dan keahlian khusus yang sesuai dengan keinginan bisnis. Contohnya adalah gelar MBA gaya Amerika yang saat ini sudah dapat diperoleh di banyak negara di seluruh dunia. Sama halnya ketika dunia juga memerlukan mahasiswa yang mempunyai kemampuan berkomunikasi, berpikir kritis, dan

mampu memecahkan masalah dengan cepat yang menyebabkan dosen dan mahasiswa berusaha memenuhi kebutuhan tersebut dengan segera.

Kurun waktu sepuluh tahun telah memperlihatkan makin terkaitnya pendidikan tinggi dengan dunia usaha. Perguruan tinggi adalah lembaga pencetak lulusan yang secara langsung terhubung dengan dunia usaha dan ekonomi yang semakin mengglobal. Semua yang terjadi di lembaga dan sistem satu negara berpengaruh luas terhadap lingkungan di sekitarnya. Adanya pe-ranking perguruan tinggi menunjukkan bahwa satu perguruan tinggi tidak lagi hanya berkompetisi di dalam negeri, tetapi juga dengan universitas lain di luar negeri.

Perluasan 'wilayah geografis' pendidikan tinggi merupakan salah satu ciri dari internasionalisasi. Fenomena ini ditemui di semua tingkat pendidikan tinggi di dunia, yang mempengaruhi lembaga di tingkat lokal dan nasional. Untuk tingkat kelembagaan, internasionalisasi diwujudkan dalam bentuk misi perguruan tinggi yang semakin meluas sampai pada target melahirkan lulusan yang mempunyai "wawasan global" dan "kompetensi global." Pendirian program internasional dan kantor pendukung khusus sudah mulai lazim ditemui di seluruh dunia.

Di beberapa negara, internasionalisasi terjadi di tingkat regional melalui kerjasama dengan universitas-universitas di kawasan regional terdekat. Negara seperti Qatar, Singapura, dan Uni Emirat Arab dapat dijadikan contoh negara yang mengambil langkah dramatis dengan memasukkan internasionalisasi ke dalam kebijakan nasionalnya. Strategi yang ditempuh adalah mendirikan kampus universitas bergengsi di dalam negeri, dengan tujuan memperluas akses mahasiswa setempat dan memberikan pelayanan pendidikan tinggi di titik-titik penting di dalam negeri. Pembangunan ekonomi biasanya menjadi motivasi utama pelaksanaan strategi ini.¹³ Negara lain seperti Inggris, Australia, dan Kanada memberikan kemudahan visa dan persyaratan imigrasi untuk menarik mahasiswa luar. Secara global, pernah diperkirakan bahwa perpindahan mahasiswa internasional di dunia adalah sebuah bisnis atau "industri" bernilai 45 miliar dolar Amerika.¹⁴

13 UNESCO. 2009. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Paris: UNESCO. hal. 28.

14 Barrow, C. 2008. *Globalization, Trade Liberalization, and the Transnationalization of Higher Education*. Makalah disampaikan di Boston College Chestnut Hill, MA, pada 18 November 2008.

BAB III

DUNIA MENGHADAPI GLOBALISASI

PENDIDIKAN TINGGI

Satu masalah yang muncul dari proses globalisasi adalah melakukan diskusi yang sehat dan mulai terpolarisasi kepada liberalisasi dan promosi perdagangan komersial dari pelayanan pendidikan melalui perjanjian perdagangan. Konsep mobilitas akademik, perpindahan mahasiswa dan pengajar antarnegara sebenarnya merupakan konsep yang sudah dikenal sejak lama. Tetapi, mobilisasi mahasiswa, program pendidikan dan penyelenggara pendidikan lintas negara untuk tujuan komersial dan untuk mendapatkan keuntungan dewasa ini sudah tidak dapat dihindari dan semakin mengemuka. Masalah ini telah mendapatkan tempat tersendiri dan menjadi penting dengan ditetapkannya *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.

Perjanjian perdagangan internasional ini dikelola oleh *World Trade Organization (WTO - Organisasi Perdagangan Dunia)* dan perjanjian multilateral pertamanya mencakup perdagangan jasa dan pelayanan. WTO adalah organisasi dunia yang mengatur sistem perdagangan multilateral. Fungsinya tidak hanya mengatur perdagangan barang dan jasa antara negara anggota, tetapi juga memberikan pedoman bagaimana negara anggota mengatur perdagangan dalam negerinya. WTO resmi didirikan pada tanggal 1 Januari 1995 sebagai hasil dari Putaran Uruguay meskipun prinsip pendiriannya sudah disetujui oleh 76 negara sejak tanggal 15 April 1994 di pertemuan Marakas.

WTO adalah pengganti dan sekaligus penerus dari sistem GATT (*General Agreement on Tariffs and Trades*). Indonesia termasuk negara yang menandatangani pembentukan WTO tersebut sehingga terikat pada peraturannya. Prinsip dari peraturan WTO, adalah adanya jaminan atas perdagangan bebas, sehingga segala bentuk tindakan yang menghalangi atau pengurangi persaingan bebas dianggap tidak sesuai dengan semangat WTO. Halangan ini misalnya pengenaan tarif bea masuk yang tinggi, subsidi terang-terangan atau tersembunyi dan sebagainya.

Liberalisasi perdagangan dunia pada prinsipnya terbagi dalam dua kategori, yaitu barang dan jasa. GATT adalah perjanjian liberalisasi pada sektor barang dan GATS merupakan perjanjian liberalisasi pada sektor jasa. Keikutsertaan Indonesia dalam WTO memunculkan kewajiban bagi Indonesia untuk mengormati serta tunduk pada dua bidang liberalisasi tersebut.

Dengan GATS, pendidikan merupakan satu dari dua belas pelayanan jasa utama dan pendidikan tinggi merupakan satu dari lima subsektor pendidikan. Perjanjian tersebut mengidentifikasi aturan dan kondisi khusus liberalisasi dan pengaturan perdagangan, dan pengaturan tersebut yang menjadi inti dari perdebatan mengenai GATS. Masuknya perdagangan dalam pelaksanaan pendidikan tinggi dalam kerangka kerja GATS merupakan suatu realita dan tidak akan berubah. Setiap negara dapat menentukan sejauh mana penyedia jasa pendidikan luar negeri diperbolehkan masuk ke pasar domestik. Tetapi, perhatian mendalam muncul dalam lingkup global dari kondisi bahwa WTO, sebuah organisasi yang bertujuan untuk memajukan perdagangan untuk tujuan efisiensi ekonomi, yang tidak mempunyai kompetensi di bidang pendidikan, dapat berpengaruh negatif terhadap keberlangsungan pembangunan pendidikan.

Dalam pelaksanaannya, perdagangan sektor jasa diatur menurut daftar klasifikasi jasa yang biasa disebut dengan Central Product Classification (CPC). Klasifikasi sektor jasa menurut GATS tersebut ada 12 yaitu:

1. Jasa bisnis
2. Jasa komunikasi
3. Jasa konstruksi dan teknik terkait
4. Jasa distribusi
5. Jasa pendidikan
6. Jasa lingkungan
7. Jasa finansial
8. Jasa kesehatan dan sosial
9. Jasa pariwisata dan perjalanan
10. Jasa rekreasi, budaya dan olahraga
11. Jasa transportasi
12. Jasa lain yang belum disebutkan.

Sementara ini, sektor jasa Indonesia yang sudah dikonfirmasi GATS/WTO sampai saat ini mencakup enam sektor jasa, yaitu:

1. Jasa telekomunikasi
2. Jasa bisnis
3. Jasa konstruksi
4. Jasa pariwisata
5. Jasa maritim
6. Jasa finansial

Sedangkan menurut dokumen MTN.GSN/W/120,¹⁵ lingkup pendidikan menurut kerangka WTO mencakup hal-hal berikut:

1. Pendidikan Dasar
2. Pendidikan Menengah
3. Pendidikan Tinggi
4. Pendidikan Orang Dewasa
5. Pendidikan Lainnya.

Sementara bentuk globalisasi dalam bidang jasa, termasuk sektor pendidikan, berdasarkan dokumen yang sama, ialah dalam 4 mode, yaitu:

1. Penyediaan *crossborder*, seperti pendidikan jarak jauh, pendidikan *crossborder*, pelatihan jarak jauh dan sebagainya.
2. Konsumsi di luar negeri, seperti mengirim mahasiswa belajar ke luar negeri.
3. Keberadaan komersial, dimana lembaga pendidikan asing hadir secara fisik di suatu negara.
4. Keberadaan sumber daya manusia ketika pengajar dan pengelola asing dihadirkan di suatu negara.

Selama dua puluh tahun sejak keluarnya daftar yang mengatur klasifikasi jasa yang dapat diperdagangkan, hingga saat ini masih terjadi polarisasi pendapat dan polemik berkepanjangan mengenai topik ini. Pemangku kepentingan pendidikan tinggi tradisional seperti lembaga, ikatan dosen, mahasiswa, dan para pakar secara gigih sempat menolak usulan agar pendidikan tinggi diperlakukan sebagai komoditas dan mendorong pemerintah untuk tidak membuat komitmen untuk memasukkan pendidikan tinggi dalam konteks

¹⁵ Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Services Sectoral Classification List, 1991, diakses di http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92120215.pdf pada 1 Oktober 2011.

GATS. Di sisi lain, kemungkinan dari kelompok yang sama, terus dilakukan penyuluhan bahwa perdagangan dalam pendidikan sudah terjadi dan ada keuntungan nyata dan peluang yang ada, sepanjang ada aturan main yang jelas. Tetapi, satu masalah penting adalah siapa yang bertanggung jawab untuk membuat aturan dan mengawasi pelaksanaan aturan mengenai perdagangan dalam pelayanan pendidikan, dan siapa yang diuntungkan?

Perdebatan mengenai globalisasi dan pendekatan pasar terhadap pendidikan tinggi secara bertahap diambil oleh negara berkembang dan negara yang sedang dalam transisi. Mereka terancam akan terkena pasar bebas ekspor pendidikan tinggi karena kemampuan pemerintah yang dirasakan kurang untuk mengatur masalah tersebut karena ketidakstabilan politik dan pemerintahan.¹⁶ Ada kekhawatiran bahwa berkurangnya pendanaan negara terhadap pendidikan tinggi akan lebih mengurangi dan mahasiswa akan menjadi target dari penyelenggara pendidikan swasta yang sering kali mahal yang kemudian akan lebih memihak pada yang kaya dan merugikan yang kurang mampu. Selain itu ada juga perdebatan mengenai jaminan mutu dan perlunya memberikan perlindungan terhadap penyelenggara pendidikan yang hanya memberikan 'ijazah' tanpa benar-benar belajar. Teknologi mungkin mampu menjadikan universitas bersifat global dalam jangkauannya, namun ada sesuatu yang agaknya tetap dikehendaki secara lokal, yaitu akreditasi.¹⁷

Nilai kualifikasi yang ditawarkan untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja merupakan satu hal yang menjadi perhatian mahasiswa, pemilik perusahaan, dan komunitas pendidikan itu sendiri. Masalah kebijakan lain yang juga tetap muncul adalah bagaimana penyelenggara pendidikan yang mencari keuntungan ini dan penyelenggara pendidikan tradisional yang *crossborder* berkontribusi terhadap agenda pembangunan negara sedang berkembang dan bukan justeru memperlemah agenda tersebut.

Berkembangnya hubungan antara negara dan pasar dalam terminologi peran dan tanggung jawab untuk pendanaan dan pengaturan merupakan isu lain terkait dengan dampak globalisasi terhadap pendidikan tinggi. Berdasarkan cara pandang ekonomi awam, negara dan pemerintah menjadi kurang berperan terhadap masalah yang terkait pendidikan tinggi sementara peran dan kontribusi pihak swasta justeru semakin diperbesar. Hal ini menyebabkan kuatnya 'pasar pendidikan tinggi' baik secara domestik maupun global. Muncullah dua hal

16 Singh, M. 2002. *International Quality Assurance, Ethics and the Market: A View from Developing Countries*. Paris: UNESCO. hal. 171-189.

17 Effendi, S. *Strategi Menghadapi Liberalisasi Pendidikan Tinggi*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang, dan Harapan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Unika Atma Jaya pada 2 Mei 2005.

penting yang harus diperhatikan, *pertama* pentingnya negara dan pemerintah untuk menjaga peran mereka dalam menetapkan kebijakan pendidikan tinggi, menjaga kualitas dan menjamin bahwa kinerja yang dicapai sesuai dengan misi dan fungsi masing-masing pihak dalam masyarakat, tidak sekadar pembangunan ekonomi. *Kedua* adalah apakah pendidikan itu merupakan barang publik dan penanggung jawab tunggal dari lembaga pendidikan tinggi publik dan nirlaba atau, dapatkah tanggung jawab dibagi dalam suatu sistem gabungan antara publik dan privat, untuk penyedia jasa laba dan nirlaba?

Terkait dengan pembahasan mengenai globalisasi muncul juga isu-isu komersialisasi dan perdagangan pendidikan tinggi. Isu tersebut saling berkaitan satu dengan yang lain, dan sering kali perlu dijelaskan secara bersama-sama. Ada beragam kelompok pemangku kepentingan yang secara aktif terlibat dalam diskusi dan telah mengeluarkan pernyataan mengenai posisi mereka dalam berbagai isu tersebut. Beberapa diantaranya adalah:

1. persatuan guru pada tingkat nasional dan lembaga *Education International*,¹⁸
2. lembaga pendidikan tinggi melalui asosiasinya di Eropa, Kanada dan Amerika Serikat secara kolektif mengeluarkan 'Deklarasi Bersama mengenai Pendidikan Tinggi dan GATS'¹⁹
3. kelompok mahasiswa seperti *National Union of Students in Europe* (ESIB) yang telah mengeluarkan pernyataan mengenai komersialisasi pendidikan tinggi.²⁰

Kelompok-kelompok tersebut sangat memahami arti penting internasionalisasi pendidikan tinggi dan sangat mendukung jika pendidikan merupakan tanggung jawab publik. Mereka sangat mempertanyakan perlakuan terhadap pendidikan sebagai jasa yang dapat diperdagangkan dan mendorong pemerintah untuk membuat komitmen lanjutan mengenai GATS. Ada keyakinan besar bahwa pendidikan *crossborder* akan terus tumbuh dan dapat diawasi melalui konvensi dan forum, selain GATS dan WTO. Menurut mereka, UNESCO dan badan terkait pendidikan lainnya berperan penting dalam memberikan kerangka kerja kebijakan mengenai pendidikan *crossborder*, yang tidak komersial atau tidak ada

18 Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services, diakses di http://www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf pada 1 Oktober 2011.

19 Deklarasi Bersama mengenai Pendidikan Tinggi dan GATS, 28 September 2001, Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), American Council on Education (ACE), European University Association (EUA) dan Council for Higher Education Accreditation (CHEA) diakses di <http://www.aucc.ca/> pada 1 Oktober 2011.

20 Newsletter ESIB - The National Unions of Students in Europe diakses di http://www.esib.org/documents/newsletters/0204_bpc.pdf pada 1 Oktober 2011.

kaitannya dengan perdagangan, tetapi sebagai bentuk kerjasama, pertukaran dan pembangunan akademik yang sesungguhnya sudah berlangsung lama.

Review mengenai pendidikan *crossborder* dan penyelenggara jasa pendidikan tinggi di sejumlah negara juga dikumpulkan oleh Biro Regional UNESCO di Beirut, Bangkok dan Dakar, serta oleh Institut Internasional UNESCO untuk Pendidikan Tinggi di Amerika Latin dan Karibia (IESALC) di Caracas, Venezuela.²¹ Walaupun *review* yang disampaikan sangat beragam dari sudut pandang dan pendekatan, ada beberapa unsur yang sama yang dapat disimpulkan.

Semua wilayah melaporkan adanya peningkatan pendidikan *crossborder* di wilayahnya. Pengaturan mengenai *crossborder* ini melibatkan beragam penyedia jasa mis., perusahaan multinasional swasta, dan korporasi media serta lembaga pendidikan tinggi swasta, yang memutuskan untuk mengekspor program mereka ke negara lain. Penting dicatat bahwa lembaga pendidikan tinggi umum dapat berstatus swasta dan negeri di negaranya, tetapi di beberapa kasus, begitu mereka melewati perbatasan, entitasnya menjadi swasta dalam terminologi legislasi di negara yang didatangi. Itulah mengapa penyedia pelayanan *crossborder* sering diacukan sebagai penyedia jasa swasta.

Kebingungan muncul mengenai bagaimana terminologi penyedia jasa baru, penyedia jasa tradisional, penyedia jasa *crossborder*, untuk laba, nirlaba, penyedia jasa swasta dan negeri digunakan. Dalam perkembangannya konsep-konsep tersebut digunakan tidak hanya secara internasional tetapi juga secara lokal (negara per negara) dengan memperhatikan konteks per negara. Selain itu *review* yang dikeluarkan oleh UNESCO juga melaporkan bentuk baru kerja sama berupa *twinning* dan *franchising* dengan perusahaan atau lembaga lokal yang menggunakan metode pembelajaran jarak jauh. Karena tidak ada sumber informasi yang terpusat, proses pendaftaran dan pemberian izin yang beragam, dan tidak ada standar baku mengenai bentuk-bentuk kerja sama, maka sulit mendapatkan informasi dan data yang pasti mengenai bentuk kerja sama ini.

Review juga mengungkapkan beberapa keuntungan dari pelaksanaan pendidikan *crossborder* seperti terpenuhinya kebutuhan akan pelatihan; fleksibilitas dalam pengembangan kurikulum sesuai dengan kebutuhan industri (dilaporkan oleh Kenya); peningkatan peluang belajar, inovasi pendidikan tinggi melalui teknologi baru (Negara Arab); dan mendorong terbukanya akses

21 Laporan ini dibuat untuk persiapan 1st Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications (UNESCO, Paris 17-18 Oktober 2003) dalam UNESCO Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, hal. 25, Paris: UNESCO. hal. 1.

pendidikan tinggi (China, India, Kazakhstan, Malaysia). Laporan dari India juga menyampaikan bahwa walaupun ada penolakan pada awal diselenggarakannya pendidikan tinggi *crossborder*, saat ini model tersebut diterima baik oleh publik dan pasar kerja. India tidak melihat model pendidikan *crossborder* sebagai ancaman terhadap masalah pembangunan nasional tetapi lebih sebagai upaya untuk mengisi kekosongan yang ada dan tidak dapat dipenuhi oleh sistem pendidikan tradisional.

Selain memberikan masukan dari sudut pandang negara yang menerima masuknya pendidikan tinggi ke dalam negeri, maka dari review UNESCO juga ditemui resiko yang harus ditanggung oleh penyelenggara dari luar jika pemerintah tidak melakukan pengawasan. Kualitas layanan pendidikan akan mengalami penurunan dan cenderung hanya ingin menarik keuntungan maksimal tanpa mempertimbangkan keadilan akan akses terhadap pendidikan tinggi dan kurangnya perlindungan bagi mahasiswa, termasuk masalah terkait dengan pengakuan kualifikasi.

Review dari Biro Regional UNESCO di Amerika Latin memperlihatkan bahwa dengan atau tanpa GATS dan perjanjian perdagangan regional/bilateral lain, perdagangan di dunia pendidikan tetap akan muncul dalam tahun-tahun mendatang dan komunitas akademik internasional dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka tidak lagi memegang monopoli dalam keputusan di bidang pendidikan.

Dari berbagai masukan di atas dapat disimpulkan bahwa perlu ada kerja sama yang erat antara pemerintah setempat dengan perguruan tinggi yang akan melebarkan sayapnya di wilayah yang dianggap potensial. Konsultasi dengan pihak pemerintah, dalam hal ini pihak kementerian pendidikan tinggi merupakan satu keharusan. Semua review sependapat akan perlunya kerangka kerja internasional untuk penjaminan mutu dan akreditasi dalam bentuk mekanisme yang fleksibel dan disesuaikan dengan aspek pembangunan di masing-masing negara.

BAB IV

PERGURUAN TINGGI INDONESIA DAN GLOBALISASI

Indonesia sudah menerima banyak permintaan dari beberapa negara anggota WTO agar membuka pintu untuk jasa pendidikan. Ada enam negara yang sudah menyampaikan permintaan²², yaitu Amerika Serikat, Australia, China, Selandia Baru, dan Korea. Amerika Serikat, untuk bidang pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya. Australia untuk bidang pendidikan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya. China untuk bidang pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya. Selandia Baru untuk seluruh jenis bidang pendidikan, yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya. Korea untuk pendidikan tinggi, pendidikan untuk orang dewasa, dan pendidikan lainnya. Jepang untuk pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya. Disamping itu, Malaysia juga sudah mengajukan minatnya untuk pendidikan tinggi, pendidikan orang dewasa, dan pendidikan lainnya di Indonesia.

Sebelum melihat bagaimana Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) mengatur mengenai pendidikan oleh lembaga negara lain ini, maka perlu juga dipahami apa yang menjadi definisi dari pendidikan tinggi. Menurut UU Sisdiknas, pendidikan tinggi dimaknai sebagai jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi dengan sistem terbuka. Sistem terbuka diharapkan dapat membuka peluang bagi pendidikan tinggi sebagai pendidikan lanjutan yang mempersiapkan peserta didik untuk mampu menjawab tantangan dan kesulitan yang dihadapi terutama di era globalisasi. Pendidikan dengan sistem terbuka adalah pendidikan yang diselenggarakan

22 R.Djokopranoto. 2005. *Klarifikasi tentang Liberalisasi di Bidang Pendidikan dan Dampaknya pada Pendidikan Tinggi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang, dan Harapan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Unika Atma Jaya Jakarta, 2 Mei 2005.

dengan fleksibilitas pilihan dan waktu penyelesaian program lintas satuan dan jalur pendidikan (*multi entry-multi exit system*). Fleksibilitas dimaknai ketika peserta didik dapat belajar sambil bekerja, atau mengambil program-program pendidikan pada jenis dan jalur pendidikan yang berbeda secara terpadu dan berkelanjutan melalui pembelajaran tatap muka atau jarak jauh.

Misi dari pendidikan secara umum berdasarkan UU Sisdiknas diantaranya adalah:

1. mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak bangsa secara utuh sejak usia dini sampai akhir hayat dalam rangka mewujudkan masyarakat belajar;
3. meningkatkan kesiapan masukan dan kualitas proses pendidikan untuk mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
4. meningkatkan keprofesionalan dan akuntabilitas lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, sikap, dan nilai berdasarkan standar nasional dan global; dan
5. memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan RI.

Jika dipahami butir per butir, maka misi pendidikan di Indonesia sudah memperhatikan pentingnya instrumen Deklarasi Universal HAM sehingga tidak hanya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang dikedepankan, tetapi juga pendidikan yang bermutu. Selain itu, pendidikan nasional sudah melihat arti penting untuk mengantisipasi tantangan globalisasi dengan tetap berpedoman pada prinsip kesatuan yang menjadi cita-cita bangsa.

Jika dibandingkan dengan misi pendidikan tinggi dalam *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century*,²³ maka dalam deklarasi tersebut misi pendidikan tinggi adalah untuk mendidik, melatih dan melakukan penelitian. Dalam UU Sisdiknas, ketiga misi pendidikan tinggi tersebut merupakan kewajiban perguruan tinggi yang diatur dalam Pasal 20. Fungsi pendidikan berdasarkan UU yang sama adalah untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi

23 *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education adopted by the World Conference on Higher Education Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action*, 9 October 1998, diakses di http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm#world%20declaration pada 1 Oktober 2011.

peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.²⁴

Batang tubuh UU Sisdiknas yang mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh perwakilan negara lain adalah Pasal 64 dan 65. Pasal 64 menyatakan:

“Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh perwakilan negara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, bagi peserta didik warga negara asing, dapat menggunakan ketentuan yang berlaku di negara yang bersangkutan atas persetujuan Pemerintah Republik Indonesia.”

Sedangkan Pasal 65 mengatur:

1. Lembaga pendidikan asing yang terakreditasi atau yang diakui di negaranya dapat menyelenggarakan pendidikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Lembaga pendidikan asing pada tingkat pendidikan dasar dan menengah wajib memberikan pendidikan agama dan kewarganegaraan bagi peserta didik Warga Negara Indonesia.
3. Penyelenggaraan pendidikan asing wajib bekerja sama dengan lembaga pendidikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengikutsertakan tenaga pendidik dan pengelola Warga Negara Indonesia.
4. Kegiatan pendidikan yang menggunakan sistem pendidikan negara lain yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian jelas bahwa dari segi perundang-undangan, masuknya lembaga pendidikan asing ke Indonesia memang diperbolehkan dengan beberapa persyaratan yang sangat ringan. Tetapi masih ditemui ketidakjelasan mengenai persyaratan dalam Pasal 65 ayat (3), apakah keharusan kerjasama dengan lembaga pendidikan dalam negeri hanya sekitar mengikutsertakan tenaga

²⁴ Pasal 3 UU Sisdiknas.

pendidikan atau pengelola Warga Negara Republik Indonesia. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan konon menginterpretasikan pasal dan ayat ini sebagai kebebasan belajar sama dengan lembaga pendidikan dalam negeri

BAB V

PELUANG DAN TANTANGAN

Dampak globalisasi terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi memunculkan peluang dan tantangan tersendiri, terutama dalam peningkatan prioritas, kebijakan, sumber daya, berdasarkan kekuatan dan kekurangan masing-masing negara.

Peluang yang ada pun beragam, mulai dari meningkatnya ketersediaan pendidikan dan akses yang lebih luas bagi mahasiswa, dukungan ekonomi, pembentukan program bersama, persaingan antarprogram dengan melihat pada latar belakang budaya, persaingan ekonomi, dan pengaruh lingkungan sekitar. Memang apa yang dianggap sebagai peluang di satu negara, dapat jadi merupakan tantangan tersendiri bagi negara lain. Salah satu hal penting yang diperlukan suatu negara untuk bertahan dan mendapatkan nilai positif dari adanya globalisasi adalah dengan membuat satu kebijakan nasional yang dapat mengatur dan mengawasi berbagai aspek globalisasi pendidikan tinggi yang telah disampaikan di atas.

Jika diurutkan sejak dari awal sebuah perguruan tinggi menjalankan fungsinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka pengaturan harus dimulai dari proses pendaftaran dan pemberian izin baik bagi penyelenggara setempat (lokal) maupun penyelenggara asing (luar kota dan luar negeri). Kemudian akan juga diperlukan pengaturan mengenai jaminan kualitas dan akreditasi program serta proses penyelenggaraan pendidikan tinggi. Tata kelola pendidikan tinggi yang baik dan dukungan sistem ekonomi dan sosial juga menjadi hal penting dalam konteks globalisasi. Intinya adalah, bagi suatu negara untuk dapat terus memberikan pelayanan di tengah globalisasi, perlu ada keterbukaan akses terhadap pendidikan tinggi bagi semua, ditetapkannya tujuan pendidikan tinggi yang jelas, jaminan akan kualitas pendidikan tinggi, serta tetap menjaga budaya dan identitas nasional.

Globalisasi membuka peluang baru ketika penelitian tidak lagi mempersoalkan batas negara, walaupun peluang tersebut juga memunculkan tantangan persatuan, budaya, dan otonomi suatu negara. Paling tidak 2,8 juta mahasiswa serta jumlah yang tak terhitung dari akademisi, gelar dan perguruan tinggi yang berpindah-pindah mengharuskan adanya kerjasama dan perjanjian internasional yang lebih baik.

Salah satu konsekuensi globalisasi ekonomi dan tekanan terhadap peran pendidikan tinggi secara internasional adalah adanya sistem yang lebih efektif dan transparan dari pertanggungjawaban, bentuk pelaksanaan, serta standar etika dan kualitas lulusan perguruan tinggi. Negara tidak lagi dapat mengabaikan mahasiswa dan lulusan luar negeri. Ketika lulusan luar negeri tidak dapat memaksimalkan ilmu yang didapatnya, maka ilmu tersebut menjadi sia-sia. Para pemangku kepentingan perlu menetapkan aturan yang berlaku secara internasional sebagai standar dalam melakukan evaluasi kualifikasi luar negeri yang beragam bentuknya, dan standar tersebut tidak dapat disusun dengan mudah.

Semakin terbukanya pintu menjelajah dunia dan semakin meluasnya infrastruktur teknologi informasi memunculkan peluang yang lebih besar terhadap kemajuan pendidikan tinggi. Model pembelajaran jarak jauh lebih mempermudah akses bagi siapa saja dan dimana saja. Teknologi informasi memberikan peluang bagi para peneliti untuk memperluas bidang kerjasama. Pelaksanaan penelitian di era global memungkinkan pembangunan kapasitas kelembagaan dan keilmuan yang sebelumnya dirasakan masih kurang.²⁵ Pengalaman di dunia internasional merupakan salah satu mekanisme yang

jawab tidak mempunyai kemampuan untuk mengawasi kualitas, etika, atau kondisi pendidikan yang disediakan. Kondisi seperti ini mengharuskan adanya standar, pengawasan, dan kerangka kualifikasi yang ditetapkan secara internasional.

Selain itu, Philip Altbach telah melakukan pengamatan dan menyimpulkan bahwa masalah juga muncul ketika negara barat yang mayoritas menggunakan bahasa Inggris dan menjadikannya persyaratan telah mendominasi agenda pengetahuan dan agenda ilmu yang seharusnya netral. Perguruan tinggi di barat dengan ketersediaan dana, sumber daya, dan tenaga berada pada posisi yang diuntungkan.²⁶ Pemahaman akan bahasa Inggris memang telah membuka peluang untuk mengakses materi penelitian dan materi pengajaran hampir di seluruh dunia. Tetapi, penggunaan satu bahasa saja akan membatasi akses terhadap pengetahuan dan juga mengurangi munculnya ahli-ahli yang menguasai bahasa lain atau ahli bahasa lain.²⁷

Komersialisasi pendidikan tinggi, selain *brain drain* juga menjadi masalah tersendiri dalam pelaksanaan internasionalisasi.²⁸ Pendidikan *cross-border* dihadapkan pada tantangan seperti bermunculannya penyelenggara pendidikan tinggi dengan kualitas rendah; peningkatan biaya publik jika negara asal penyelenggara tidak membuka akses; pengawasan yang tidak berkelanjutan jika keuntungannya rendah; kualifikasi yang tidak diakui oleh pelaku usaha setempat; penggunaan bahasa Inggris yang berlebihan sebagai bahasa pengantar; dan tidak tercapainya tujuan pendidikan tinggi yang tertuang dalam kebijakan nasional.²⁹

Altbach juga menyimpulkan bahwa tren globalisasi dan internasionalisasi menyebabkan distribusi kekayaan dan keahlian dunia semakin dipersempit. Perpindahan global dari pemilik keahlian memungkinkan negara dan institusi terkaya menarik dan mempertahankan sumber daya manusia yang sebenarnya sangat dibutuhkan di tempat lain. Diungkapkan juga bahwa berdasarkan pengamatan Altbach, 80 persen mahasiswa asal China dan India yang belajar di luar negeri tidak langsung kembali ke negerinya setelah menyelesaikan pendidikannya, sementara 30 persen lulusan Ghana dan Sierra Leone lebih memilih tinggal di luar negeri.³⁰ Hal ini sebenarnya tidak hanya dipengaruhi

26 Altbach, P.G. 2004. hal. 7.

27 Ibid.

28 Knight, J. 2006. *Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education*. Vancouver, BC: Commonwealth of Learning. hal.63.

29 Knight, J. *ibid.* hal. 65.

30 Altbach, P.G. 2004. hal. 32-33.

oleh daya tarik yang diberikan negara lain tetapi juga dipengaruhi kondisi internal di negara asal. Akses yang terbatas terhadap sumber daya yang ada serta tantangan politis juga mempengaruhi para akademisi untuk memilih meninggalkan negaranya.

Di berbagai negara, permasalahan hampir sama yang dihadapi pendidikan tinggi adalah yang terkait dengan pendanaan, keterbukaan akses, staf pengajar, pelatihan keahlian, peningkatan kualitas pengajaran, penelitian dan pelayanan, relevansi program studi, serapan lulusan, sampai berbagai upaya melalui kerjasama di tingkat lokal, nasional, dan internasional agar mampu bersaing secara global. Pada saat yang sama, pendidikan tinggi juga dihadapkan pada berbagai kemajuan utamanya di bidang teknologi yang membantu sivitas akademika dalam menghasilkan, mengelola, menyebarkan, mengakses, dan mengendalikan pengetahuan. Permasalahan tidak hanya melekat di dalam sistem pendidikan suatu negara tetapi juga sudah sampai ke luar sistem satu dengan terutama dengan adanya kenyataan bahwa dalam paruh waktu ke dua abad lalu telah dipenuhi dengan masa penyebaran pendidikan. Telah terjadi peningkatan angka global mahasiswa masuk perguruan tinggi dari 13 juta di tahun 1960 menjadi 82 juta di tahun 1995.³¹

Periode ini juga ditandai dengan semakin besarnya kesenjangan antara negara maju dan berkembang terkait dengan akses dan sumber daya untuk pembelajaran dan penelitian. Masa ini juga masa dimana terjadi peningkatan kesenjangan stratifikasi sosial ekonomi yang semakin meningkat dan perbedaan besar dalam peluang pendidikan di negara, termasuk di negara yang paling maju dan paling kaya. Tanpa pendidikan tinggi dan lembaga penelitian yang memadai yang memungkinkan kelompok masyarakat terdidik dan berkeahlian menuntut ilmu, tidak akan ada negara yang dapat menjamin keberlanjutan pembangunan dan secara khusus negara berkembang tidak dapat mengurangi kesenjangan yang terbangun jika dibandingkan dengan negara maju. Pengetahuan yang saling dibagi, kerja sama internasional dan teknologi baru dapat membuka peluang untuk mengurangi kesenjangan tersebut.

Disamping tantangan-tantangan yang disebutkan di atas, beberapa tantangan yang perlu dipikirkan bersama adalah mengenai struktur institusi dan kebiasaan cara berfikir, misalnya yang berkenaan dengan akreditasi, milik intelektual, dan universitas sebagai suatu komunitas. Pembelajaran berbasis internet memang menjanjikan cara baru menguasai ilmu pengetahuan, tetapi juga sekaligus menciptakan hambatan baru. Tradisi lama, ialah bahwa dalam

31 UNESCO Institute for Statistics, diakses di <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/tertiary-education.aspx> pada 1 Oktober 2011.

BAB VI

PENUTUP

Salah satu tujuan kemerdekaan adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan demikian tugas pendidikan tinggi bukan semata-mata menghasilkan tenaga kerja terdidik, atau pengertian jasa sebagai industri tersier dalam konsep para ekonom, tetapi dia juga adalah lembaga dengan tiga darma pendidikan tinggi yaitu, pendidikan, penelitian, dan pengabdian terhadap masyarakat. Tujuan-tujuan nasional yang penting tetap menjadi tanggung-jawab bangsa Indonesia karena tidak mungkin mendapat perhatian sepenuhnya dari penyedia jasa pendidikan komersial luar negeri.

Untuk itu pelaksanaan internasionalisasi jasa pendidikan tinggi dan sub-sektor pendidikan lainnya haruslah dilakukan dengan secara bertahap dan dengan memperhitungkan kesiapan nasional untuk mengembangkan hubungan yang simetris dengan lembaga pendidikan tinggi negara lain. Tanpa kesiapan nasional tersebut, dikhawatirkan sektor pendidikan kita akan menjadi korban dari hubungan asimetris atau persaingan yang tidak seimbang dengan penyedia layanan pendidikan dari negara lain.

Diakui bahwa globalisasi dapat menularkan nilai-nilai positif tetapi juga berpotensi menawarkan nilai-nilai negatif. Nilai-nilai positif yang dimaksud misalnya etos kerja, manajemen produksi, disiplin kerja, demokrasi dalam berbagai bidang kehidupan termasuk politik, penghormatan pada hak-hak asasi manusia, kehidupan masyarakat sipil, dan sebagainya. Nilai-nilai negatif misalnya konsumerisme, hidonisme, individualisme, sekularisme, dan sebagainya.

Mengingat potensi dampak negatif yang begitu besar yang dihadapi di bidang pendidikan nilai di pendidikan tinggi maupun pengembangan perguruan tinggi, maka globalisasi merupakan tantangan yang cukup besar yang sedang dan masih akan dihadapi untuk masa-masa yang akan datang. Bahkan dapat dikatakan bahwa globalisasi merupakan tantangan strategis pendidikan tinggi dewasa ini. Disebut strategis, karena menyangkut kelangsungan hidup maupun kelangsungan misi yang diemban oleh pendidikan tinggi.

Secara umum, pendidikan tinggi dapat bersikap dan menghadapi tantangan negatif yang dihadapi sehubungan dengan globalisasi secara internal dengan cara tetap setia pada misi universitas pada umumnya yaitu mencari kebenaran sejati melalui ilmu pengetahuan dan penelitian, untuk meningkatkan kesejahteraan umat manusia serta meningkatkan penghormatan atas martabat manusia. Secara eksternal dengan memberikan inspirasi, mengajak dan mendorong masyarakat luas untuk tetap mengembangkan budaya yang mendukung keberpihakan pada peningkatan penghormatan atas martabat manusia persona. Pendidikan sejati pada hakekatnya haruslah mampu menghadirkan visi yang lengkap dan transenden mengenai manusia persona dan mendidik kesadaran manusia.

Pendidikan tinggi perlu mengambil sikap positif terhadap globalisasi, meskipun tetap harus bersikap kritis. Melihat segi positif dan negatif dari

DAFTAR PUSTAKA

- Altbach, P.G. 2004. *Globalization and the university: Realities in an unequal world*. Tertiary Education and Management, Vol. 10, hal. 121-140. London: Taylor & Francis Group.
- Astiz, M.F., Wiseman, A.W., dan Baker, D.P. 2002. *Slouching towards decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems*. Comparative Education Review, 46(1), hal. 66-88. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- CVCP/HEFCE. 2000. The Business of Borderless Education: UK Perspectives. Summary. Committee of Vice-Chancellors and Principals and the National Education Funding Council in England, London: Universities UK.
- Knight, J. 2003. *Updating the definition of internationalization*. International Higher Education, No. 33. Ottawa: Canadian Bureau for International Education.
- Knight, J. 2006. Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education. Vancouver: Commonwealth of Learning.
- Singh, M. 2002. International Quality Assurance, Ethics and the Market: A View from Developing Countries. Paris: UNESCO.
- Singh, P. 2004. *Globalization and education*. Educational Theory, 54(1). Hal. 103-115. Somerset: Blackwell Publishing.
- Spring, J. 2001. Globalization and education rights: An intercivilizational analysis. Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- UNESCO, 2009, Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO

UNESCO. 2009. Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. Paris: UNESCO.

Peraturan

UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Makalah

Barrow, C. 2008. *Globalization, Trade Liberalization, and the Transnationalization of Higher Education*. Makalah disampaikan di Boston College Chestnut Hill, MA, pada 18 November 2008.

Djokopranoto, R. 2005. *Klarifikasi tentang Liberalisasi di Bidang Pendidikan dan Dampaknya pada Pendidikan Tinggi di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang, dan Harapan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Unika Atma Jaya pada 2 Mei 2005.

Effendi, S. Strategi Menghadapi Liberalisasi Pendidikan Tinggi. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pendidikan Tinggi di Era Pasar Bebas: Tantangan, Peluang, dan Harapan, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Unika Atma Jaya pada 2 Mei 2005.

Situs

European Commission. 2008. Lifelong Learning Programme - A Single Umbrella for Education and Training Programmes. Diakses di http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm. pada 1 Oktober 2011.

Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Services Sectoral Classification List, 1991, diakses di http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92120215.pdf pada 1 Oktober 2011.

Newsletter ESIB - The National Unions of Students in Europe diakses di http://www.esib.org/documents/newsletters/0204_bpc.pdf pada 1 Oktober 2011.

UNESCO Institute for Statistics, diakses di <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/tertiary-education.aspx> pada 1 Oktober 2011.

Measuring Globalization Rankings diakses di http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/03/01/measuring_globalization_rankings pada 1 Oktober 2011.

Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services, diakses di http://www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf pada 1 Oktober 2011.

Rumbley, L.E. 2007. Wawancara dengan Jane Knight: IAU Global Survey Report on Internationalization of Higher Education. The CIHE Podcast Initiative. Diakses di <http://www.bc.edu/cihe/podcast/> pada 1 Februari 2009.

World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education adopted by the World Conference on Higher Education Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action, 9 October 1998, diakses di http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm#world%20declaration pada 1 Oktober 2011.

BAGIAN II

**PERSPEKTIF HUKUM
PENYELENGGARAAN TRANSFER DANA
(ANALISIS TERHADAP UU NOMOR 3 TAHUN 2011
TENTANG TRANSFER DANA)**

*Sulasi Rongiyati**

* Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat memberikan berbagai kemudahan dan fasilitas bagi manusia untuk melakukan interaksi dan kegiatan dengan pihak lain, sehingga menyebabkan dunia seolah tanpa sekat. Di bidang transaksi pembayaran, kini umum dilakukan pembayaran non tunai, demikian juga dalam hal pengiriman uang tidak lagi dilakukan secara tradisional/manual melainkan melalui sistem transfer yang dikenal dengan istilah transfer dana.

Makin tingginya intensitas lalu lintas uang tunai antarbank dan antarperusahaan di Indonesia, terutama di kota-kota besar membuat industri jasa pengiriman uang ikut tumbuh subur. Saat ini tercatat terdapat puluhan perusahaan jasa pengiriman uang swasta yang beroperasi bekerja sama dengan perbankan, lembaga keuangan dan bahkan bank sentral. Di Indonesia transaksi kegiatan usaha pengiriman uang berizin yang diselenggarakan oleh lembaga nonbank sepanjang kuartal pertama 2010 mencapai Rp 558,68 miliar atau naik 213 persen dibanding periode yang sama pada tahun 2009, yaitu sebesar Rp 178,22 miliar. Nilai transaksi itu juga lebih baik dibanding posisi tiga bulan terakhir tahun 2009 yang menunjukkan angka di bawah Rp 70 miliar. Nilai tersebut belum termasuk transfer dana yang dilakukan oleh lembaga-lembaga non-bank yang belum terdaftar di Bank Indonesia.¹ Berdasarkan data Bank Indonesia per 2 Mei 2011 penyelenggara kegiatan usaha pengiriman uang yang telah mendapatkan izin dari Bank Indonesia sebanyak 71 dengan rincian 14 merupakan penyelenggara perorangan dan sebanyak 57 merupakan penyelenggara yang berbentuk badan usaha selain bank.²

Besarnya dana yang bergulir dalam kegiatan transaksi dana tersebut bahkan turut menarik minat dari perusahaan operator telekomunikasi untuk

1 Transaksi Pengiriman Uang Nonbank Naik 213% Sepanjang kuartal I, transaksi kegiatan usaha pengiriman uang senilai Rp 558,68 miliar., <http://bisnis.vivanews.com/> Jum'at, 14 Mei 2010.

2 MoneyRemittance, <http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Sistem+Pembayaran/Money+Remittance/> diakses 31 Mei 2011.

melirik bisnis penyediaan fasilitas pengiriman uang melalui hand phone. Tercatat PT Telkom Indonesia Tbk, PT Indosat Tbk dan PT XL Axiata Tbk telah mulai menyediakan fasilitas pengiriman dana oleh TKI ke Indonesia melalui hand phone.

Mengingat urgenitas pengaturan transfer dana di Indonesia, pengaturan transfer dana pada level Peraturan Bank Indonesia (PBI) berikut peraturan pelaksana lainnya dianggap kurang memadai serta kurang memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak, oleh karenanya kemudian dibentuk Undang-Undang No. 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana (UU Transfer Dana).

Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas kebijakan moneter memiliki tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua aspek, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang negara lain. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut BI didukung oleh 3 pilar utama yang merupakan bidang tugasnya, yaitu:

- a. kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian;
- b. sistem pembayaran yang cepat dan tepat;
- c. sistem perbankan dan keuangan yang sehat.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4262), tugas mengatur dan mengawasi bank tidak lagi menjadi kewenangan Bank Indonesia tetapi diserahkan kepada lembaga lembaga pengawasan sektor jasa keuangan

Transfer dana merupakan salah satu kegiatan di bidang sistem pembayaran yang harus diatur, diawasi, dan dijaga ketersediaan, kelancaran serta kestabilannya oleh Bank Indonesia sebagai konsekuensi dari tugasnya dalam menjaga kestabilan sistem pembayaran, sehingga kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan transfer dana sebagai salah satu bagian dari sistem pembayaran merupakan lingkup kewenangan Bank Indonesia secara makro.

Terkait hal ini, dalam UU tentang Otoritas Jasa Keuangan yang telah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 27 oktober 2011³, Pasal 5 menyebutkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan (OJK). OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Selanjutnya Pasal 6 berbunyi:

OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan
- c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Hal tersebut juga dipertegas oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pendapat Akhir Pemerintah mengenai RUU OJK dihadapan Rapat Paripurna DPR RI, bahwa OJK melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Khusus terkait dengan sektor Perbankan, OJK bertugas mengatur dan mengawasi aspek microprudential yang meliputi kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian dan pemeriksaan bank. Adapun pengaturan dan pengawasan macroprudential tetap merupakan fungsi, tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Keberadaan UU Transfer Dana di Indonesia yang berlaku secara umum baik untuk masyarakat luas maupun penyedia jasa keuangan baik bank maupun bukan bank sangat penting untuk melindungi nasabah. Khususnya guna mewujudkan kepastian mengenai hak dan kewajiban para pihak, waktu pelaksanaan transfer dana, dan batasan tanggung jawab para pihak. Sebelum berlakunya UU Transfer Dana, perlindungan hukum bagi nasabah dalam hal transfer dana sangat lemah, khususnya dalam hal transfer dana yang dilakukan media elektronik seperti melalui ATM, *phone banking* atau internet, alat bukti dari transaksi transfer dana tersebut juga sering kali menjadi permasalahan dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya UU Transfer Dana diharapkan mampu mengatur secara tegas dan memiliki kepastian hukum terhadap hal-hal yang berkaitan dengan lembaga penyelenggara transfer dana, perlindungan pada pengguna jasa atau nasabah baik dari sisi keamanan maupun kepastian dana yang dikirim, serta sistem *monitoring* dan pengawasannya yang akurat.⁴

3 Pada saat tulisan ini disusun, UU tentang Otoritas Jasa Keuangan belum diundangkan dalam Lembaran Negara.

4 Mendesak, UU Transfer Dana untuk Lindungi Nasabah Perbankan <http://hukumononline.com/berita/baca/hol7915/mendesak-uu-transfer-dana-untuk-lindungi-nasabah-perbankan>, diakses 3 Juli 2011.

Tulisan ini akan mengkaji beberapa hal terkait penyelenggaraan transfer dana, yaitu: bagaimana aspek hukum penyelenggaraan transfer dana dalam UU Transfer Dana, bagaimana UU Transfer Dana memberikan perlindungan hukum bagi para pihak, serta beberapa praktek penyelenggaraan transfer dana di luar negeri.

BAB II

ASPEK HUKUM PENYELENGGARAAN TRANSFER DANA

A. Subyek Hukum Penyelenggara Transfer Dana

Sebelum pemberlakuan UU Transfer Dana, penyelenggaraan transfer dana di Indonesia baik untuk kegiatan transfer dana yang dilakukan dari luar wilayah Republik Indonesia ke dalam wilayah Republik Indonesia, dari dalam wilayah Republik Indonesia ke luar wilayah Republik Indonesia, maupun di dalam wilayah Republik Indonesia, dapat dilakukan oleh perorangan, badan usaha berbadan hukum dan badan usaha tidak berbadan hukum di Indonesia yang bertindak sebagai agen pengirim dengan terlebih dahulu memperoleh izin dari Bank Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/28/PBI/2006 Tentang Kegiatan Usaha Pengiriman Uang.

Ketentuan kewajiban memperoleh izin dari Bank Indonesia dalam prakteknya banyak dilanggar oleh penyelenggara transfer dana, khususnya penyelenggara perorangan atau badan usaha yang tidak berbadan hukum. Praktek penyelenggaraan transfer dana atau jasa pengiriman uang banyak terjadi di daerah-daerah yang relatif jauh dari jangkauan akses perbankan atau pos. Praktek tersebut juga terjadi pada daerah atau negara-negara tempat tujuan pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) seperti Singapura dan Malaysia. Para TKI umumnya memilih mengirimkan uang untuk keluarganya melalui jasa pengiriman uang yang mudah mereka temukan dan menerapkan persyaratan administratif sangat sederhana, meskipun tidak sedikit pula TKI yang mengirimkan hasil jerih payahnya melalui penyelenggara transfer dana berizin.

Dengan berlakunya UU Transfer Dana, maka penyelenggara transfer dana tidak lagi diperkenankan bagi perorangan maupun perusahaan yang tidak berbadan hukum. Pasal 1 angka 2 UU Transfer Dana menyebutkan bahwa Penyelenggara Transfer Dana, yang selanjutnya disebut Penyelenggara, adalah Bank dan badan usaha berbadan hukum Indonesia bukan Bank

yang menyelenggarakan kegiatan Transfer Dana. Selanjutnya Pasal 69 ayat (1) mencantumkan Badan usaha bukan Bank yang melakukan kegiatan penyelenggaraan Transfer Dana wajib berbadan hukum Indonesia dan memperoleh izin dari Bank Indonesia. Dengan demikian hanya bank dan badan usaha bukan bank yang berbadan hukum Indonesia yang memperoleh izin dari Bank Indonesia, yang dapat menjadi penyelenggara transfer dana. Bahkan badan usaha yang berbadan hukum asing-pun tidak boleh melakukan kegiatan transfer dana.

Data Bank Indonesia menyebutkan, saat ini ada 70 perusahaan non-bank, termasuk perorangan yang memiliki izin penyelenggara dana. Penyelenggara transfer dana perorangan sejak undang-undang ini berlaku tidak boleh lagi melakukan kegiatannya. Sementara yang masih berbentuk CV diberi waktu dua tahun untuk mendaftar ke Bank Indonesia sebagai penyelenggara transfer dana.⁵ Ketentuan ini dimaksudkan untuk lebih memperkuat perlindungan hukum bagi pengirim asal atau nasabah yang mengirimkan dananya melalui jasa pengiriman baik elektronik maupun non elektronik. Sebagaimana diketahui, badan usaha atau perusahaan yang berbadan hukum tunduk pada peraturan perundang-undangan antara lain UU tentang Perseroan Terbatas dan UU tentang Badan Usaha Milik Negara. Berbagai persyaratan yang wajib dipenuhi oleh perusahaan untuk memperoleh status badan hukum diharapkan mampu meminimalisasi praktek-praktek tidak sehat dalam pengiriman uang seperti penipuan dan sebagainya.

Guna menjamin efektifitas dari ketentuan bagi penyelenggara transfer dana, Pasal 79 UU Transfer Dana telah mencantumkan ancaman bagi pelanggar ketentuan perizinan dengan ancaman pidana paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.3.000.000.000, (tiga milyar rupiah). Sanksi bagi penyelenggara transfer dana yang tidak berizin merupakan ketentuan baru yang belum ada sebelumnya baik yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia maupun Surat Edaran Bank Indonesia. Hal ini dapat dipahami mengingat hanya peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah saja yang memungkinkan memuat sanksi pidana.⁶

badan usaha bukan badan hukum yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia sebagai penyelenggara Transfer Dana wajib berbadan hukum Indonesia dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun. Sedangkan bagi badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan transfer dana dengan memperoleh izin dari institusi lain selain Bank Indonesia (seperti PT.Pos), izinnnya tetap dapat berlaku sepanjang pemegang izin melaporkan kegiatannya kepada Bank Indonesia dalam kurun waktu maksimal enam bulan sejak berlakunya UU Transfer Dana dan menyesuaikan kegiatannya dengan UU Transfer Dana.

B. Hak dan Kewajiban Para Pihak

UU Transfer Dana mengatur secara komprehensif mengenai pengaturan hak dan kewajiban para pihak dalam penyelenggaraan transfer dana. Hal ini erat kaitannya dengan kedudukan penyelenggaraan transfer dana sebagai perjanjian yang mengikat para pihak. Dasar dari pelaksanaan kegiatan transfer dana adalah adanya perjanjian antara para pihak. Oleh karena itu, hak dan kewajiban para pihak harus jelas dan tegas diatur dalam undang-undang. Para pihak yang dimaksud adalah pengirim atau penerima transfer sebagai pengguna dan bank atau lembaga selain bank sebagai penyelenggara transfer dana. Bahkan dalam kegiatan transfer dana dimungkinkan keterlibatan lebih dari satu penyelenggara, dimana masing-masing hubungan antara para pihak merupakan perjanjian yang berdiri sendiri.

Berdasarkan Pasal 1333 KUHPerdata, suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan manasatu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dengan demikian para pihak yang terlibat dalam suatu perjanjian terikat pada isi dari perjanjian tersebut. Pada prinsipnya setiap orang dapat secara bebas membuat perjanjian selama memenuhi syarat sahnya perjanjian dan tidak melanggar hukum, kesusilaan, serta ketertiban umum (asas kebebasan berkontrak). Berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Artinya, antara para pihak dalam perjanjian dapat bebas mencantumkan klausul-klausul yang diinginkan, dengan tetap memperhatikan hukum (peraturan perundang-undangan), kesusilaan, dan ketertiban umum. Dalam kaitannya dengan perjanjian transfer dana, dimana perjanjian yang diberlakukan memuat klausul baku yang dibuat secara sepihak oleh penyelenggara transfer dana, tetap tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, yaitu UU Transfer Dana. Ketentuan dalam UU Transfer Dana merupakan pedoman utama yang harus ditaati oleh para pihak dalam penyelenggaraan transfer dana, sementara perjanjian yang dibuat oleh para pihak

berlaku sebagai ketentuan yang harus ditaati oleh masing-masing pihak sepanjang tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam UU Transfer Dana itu sendiri. Salah satu ketentuan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan transfer dana adalah ketentuan mengenai hak dan kewajiban. Pembentuk undang-undang bermaksud memberikan keseimbangan hak dan kewajiban bagi para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan transfer dana. Jeremy Bentham dalam bukunya⁷ mengatakan bahwa mengingat hak merupakan keuntungan dan memberi manfaat bagi orang yang memperolehnya, sebaliknya kewajiban merupakan tugas dan keharusan yang membebani orang yang menjalankannya, maka hak dan kewajiban muncul secara bersamaan. Meskipun sifatnya berbeda dan berlawanan, eksistensinya tidak dapat dipisahkan. Oleh karenanya hukum tidak dapat memberikan kepada seseorang tanpa sekaligus menimpakan beban pada orang lain.

Adapun hak dan kewajiban para pihak yang diatur dalam UU Transfer Dana, antara lain yaitu:

1. Hak dan kewajiban pengirim asal
 - a. Mengisi informasi dalam Perintah Transfer Dana secara lengkap dan benar, yang meliputi:
 1. Identitas Pengirim Asal (nama dan nomor rekening atau nama dan alamat)
 2. Identitas Penerima (nama dan nomor rekening atau nama dan alamat)
 3. Identitas Penyelenggara Penerima Akhir;
 4. Jumlah Dana dan jenis mata uang yang ditransfer;
 5. Tanggal Perintah Transfer Dana; dan
 6. informasi lain yang menurut peraturan perundang-undangan terkait wajib dicantumkan dalam Perintah Transfer Dana, seperti UU Tindak Pidana Pencucian Uang.
 - b. Pengirim Asal berhak mendapatkan informasi dari Penyelenggara mengenai perkiraan jangka waktu pelaksanaan Transfer Dana (Pasal 11)
 - c. Pengirim Asal dapat mencantumkan berita atau pesan dalam Perintah Transfer Dana (Pasal 18 ayat (6))
 - d. Pengirim Asal dapat mencantumkan Tanggal Pelaksanaan dan Tanggal Pembayaran (Pasal 10 dan Pasal 12)

⁷ Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi (Bandung: Nuansa dan Nuansa Media, 2010), hal. 122.

2. Hak dan kewajiban penyelenggara

1. Dalam hal Pengirim Asal tidak mengisi informasi dengan lengkap, Penyelenggara Pengirim Asal berhak untuk tidak melaksanakan Perintah Transfer Dana {Pasal 9 ayat (2)}.
2. Dalam hal Pengirim Asal mencantumkan berita atau pesan, Penyelenggara harus menginformasikan berita atau pesan tersebut {Pasal 8 ayat (7)}.
3. Wajib memberitahukan Pengirim Asal apabila Penyelenggara tidak melaksanakan Transfer Dana dengan alasan informasi dalam Perintah Transfer Dana tidak lengkap {Pasal 9 ayat (2)}.
4. Wajib memperhatikan perjanjian antara penyelenggara Pengirim asal {Pasal 14 ayat (2)}.
5. Wajib melakukan pengaksepan segera pada tanggal diterimanya perintah transfer dana atau pada hari berikutnya atau waktu yang disepakati dengan Pengirim Asal. (Pasal 16).
6. Melakukan pendebitan rekening Pengirim Asal pada tanggal yang sama dengan tanggal penerbitan Perintah Transfer Dana.
7. Dapat menolak melakukan pengaksepan dan kewajiban memberitahukan kepada Pengirim Asal penolakan tersebut disertai alasan penolakannya.
8. Bertanggungjawab atas terlaksananya Perintah Transfer Dana sampai dengan dilakukannya pengaksepan oleh Penyelenggara Penerima Akhir.
9. Apabila transfer dana tidak dapat dilanjutkan karena adanya perintah atau putusan pengadilan, maka penyelenggara harus memberitahukannya kepada Pengirim Asal.
10. Berhak menggunakan jasa Penyelenggara Penerus (Pasal 25).
11. Wajib menerbitkan perintah transfer dana baru, dalam hal penyelenggara penerus yang ditetapkan dibekukan, dicabut izin usahanya atau dipailitkan (Pasal 26).
12. Melakukan perintah transfer dana dalam hal telah tersedia dana yang cukup.
13. Wajib melaksanakan perintah transfer dana kecuali terdapat penundaan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau permintaan pihak yang berwenang (Pasal 41).
14. Berhak mengenakan biaya transfer dana dan wajib memberikan informasi mengenai besarnya biaya kepada Pengirim Asal.
15. Penyelenggara wajib memberikan jasa, bunga atau kompensasi kepada Pengirim Asal atau penerima, apabila terjadi hal-hal sebagai berikut:
 - a. pendebitan rekening dan pelaksanaan Perintah Transfer Dana dilakukan pada tanggal yang berbeda {Pasal 17 ayat (5)}:

- b. Penyelenggara tidak melaksanakan Perintah Transfer Dana setelah melakukan Pengaksepan { Pasal 19 ayat (3)} dan {Pasal 21 ayat (3)};
 - c. Pembatalan Perintah Transfer Dana {Pasal 42 ayat (6)};
 - d. Terlambat melakukan pengembalian Dana (Pasal 54);
 - e. Terlambat melaksanakan Perintah Transfer Dana; (Pasal 54); atau
 - f. Melakukan kekeliruan pelaksanaan Perintah Transfer Dana atau terlambat melakukan koreksi atas kekeliruan. {Pasal 56 ayat (2)}
16. Penyelenggara wajib menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan, penyelenggaraan transfer dana kepada Bank Indonesia. (Pasal 73). Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 73 ini, Bank Indonesia dapat mengenakan sanksi administratif berupa:
- a. teguran tertulis;
 - b. denda administratif;
 - c. pembekuan sementara kegiatan usaha Transfer Dana; atau
 - d. pencabutan izin kegiatan usaha Transfer Dana.

C. Pengaturan Sanksi

Perlu tidaknya suatu UU mencantumkan ketentuan pidana pada dasarnya merupakan langkah kebijakan (*policy*) yang didasarkan pada permasalahan sejauh mana urgensi ketentuan pidana dalam suatu UU serta adakah suatu kepentingan hukum dalam UU tersebut yang perlu dilindungi dengan hukum pidana.⁸ UU Transfer Dana dimaksudkan untuk mengatur sistem transfer dana yang pada hakikatnya merupakan suatu kepentingan hukum yang perlu mendapat perlindungan atau pengamanan. Pelindungan atau pengamanan melalui hukum pidana tersebut diperlukan untuk menjaga integritas sistem, keseimbangan pelindungan kepada para pihak yakni bank dan nasabah, serta untuk mencegah dan mengurangi tindak pidana.

Praktek penyelenggaraan transfer dana pada hakekatnya selalu bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan lain yang memiliki keterkaitan erat dengan kegiatan transfer dana. Demikian pula dengan tindak pidana yang terdapat pada penyelenggaraan transfer dana. Beberapa UU yang berkaitan dengan kegiatan transfer dana, yaitu : (a) Kitab UU Hukum Pidana (KUHPidana) antara lain pada Pasal 263 ayat (1) tentang pemalsuan surat, Pasal 362 tentang pencurian, Pasal 372 dan 374 tentang penggelapan; (b) UU

8 Barda Nawawi Arief, Masalah Ketentuan Pidana dan Kebijakan Kriminalisasi dalam RUU Transfer Dana, Qolloquium, Program Magister Ilmu Hukum, Semarang 7 Juni 2003

No.7 tahun 1992 jo UU No.10 tahun 1998 tentang Perbankan pada Pasal 49 (1) tentang pencatatan palsu dalam pembukuan, laporan atau rekening bank, dan Pasal 50 tentang kesengajaan tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan dalam mentaati ketentuan; (c) UU No.31 tahun 1999 jo. UU No.20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi pada Pasal 8 tentang penggelapan uang atau surat berharga dan Pasal 9 tentang pemalsuan buku atau daftar untuk kepentingan pemeriksaan administrasi; serta (d) UU No. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang seperti pada Pasal 3 (1) b tentang mentransfer harta kekayaan dari hasil tindak pidana, Pasal 6 (1) b tentang menerima atau menguasai penstransferan harta kekayaan dari hasil tindak pidana, dan Pasal 8 tentang kesengajaan tidak menyampaikan laporan kepada PPATK.

Jika dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan transfer dana serta proses dalam transfer dana, sebenarnya peraturan hukum pidana positif yang ada saat ini sudah memadai menanggulangi perbuatan-perbuatan *illegal* dalam rangka transfer dana.⁹ Namun melihat dalam transfer dana mencakup dana yang bernilai sangat besar serta untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga keuangan, masih diperlukan upaya rekriminalisasi perbuatan-perbuatan yang telah dinyatakan sebagai tindak pidana dalam KUHP dengan cara meningkatkan ancaman pidana denda dan membuat aturan tersendiri mengenai pidana pengganti denda berupa pidana penjara yang menyimpang dari ketentuan KUHPidana (*lex specialis derogat legi generali* atau *lex posterior derogat legi priori*).

Beberapa perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana dalam UU Transfer dana (Pasal 79 sampai dengan Pasal), antara lain:

- a. Setiap orang yang melakukan kegiatan penyelenggaraan Transfer Dana tanpa izin;
- b. Setiap orang yang secara melawan hukum membuat atau menyimpan sarana Perintah Transfer Dana dengan maksud untuk menggunakannya atau menyuruh orang lain untuk menggunakannya;
- c. Setiap orang yang menggunakan dan/atau menyerahkan sarana Perintah Transfer Dana;
- d. Setiap orang yang secara melawan hukum mengambil atau memindahkan sebagian atau seluruh Dana milik orang lain melalui Perintah Transfer Dana palsu;
- e. Penerima yang dengan sengaja menerima atau menampung, baik untuk

9 Nyoman Serikat Putra Jaya, Kajian terhadap peraturan hukum pidana positif berkaitan dengan aspek transfer dana, *Colloquium* 7 Juni 2003, FH Undip Semarang.

diri sendiri maupun untuk orang lain, suatu Dana yang diketahui atau patut diduga berasal dari Perintah Transfer Dana yang dibuat secara melawan hukum;

- f. Setiap orang yang secara melawan hukum mengubah, menghilangkan, atau menghapus sebagian atau seluruh informasi yang tercantum dalam Perintah Transfer Dana dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain;
- g. Setiap orang yang secara melawan hukum merusak Sistem Transfer Dana ;
- h. Setiap orang yang dengan sengaja menguasai dan mengakui sebagai miliknya Dana hasil transfer yang diketahui atau patut diketahui bukan haknya;

UU Transfer Dana juga mengenakan pertanggungjawaban pidana kepada korporasi dan/atau pengurusnya berupa denda maksimum ditambah 2/3 (dua pertiga) dan dapat dikenai kewajiban pengembalian Dana hasil tindak pidana beserta jasa, bunga, atau kompensasi kepada pihak yang dirugikan. Dalam hal ini, korporasi dikenai pertanggungjawaban secara pidana terhadap suatu perbuatan yang dilakukan untuk dan/atau atas nama korporasi jika perbuatan tersebut termasuk dalam lingkup usahanya sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lain yang berlaku bagi korporasi yang bersangkutan.

BAB III

PERLINDUNGAN HUKUM PARA PIHAK

Transaksi dalam penyelenggaraan transfer dana merupakan transaksi yang bersifat universal dan *cross border* yang melibatkan banyak pihak, tidak hanya pihak atau pelaku dalam negeri tetapi juga luar negeri. Keterlibatan banyak pihak dan tahapan proses transfer dana yang tidak sederhana berpeluang pada terjadinya kerugian pada pihak tertentu yang disebabkan oleh kegagalan atau keterlambatan penyampaian transfer dana sebagai akibat karena ketidakmampuan bank atau lembaga penyelenggara transfer dana dalam menyelesaikan transfer dana. Sebelum berlakunya UU Transfer Dana jika dalam praktik timbul permasalahan maka hal tersebut diselesaikan oleh para pihak secara internal atau melalui lembaga penyelesaian sengketa baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Hal ini, pengaturan tentang transfer dana belum dilakukan secara spesifik dalam suatu ketentuan, sehingga dapat dikatakan pelaksanaan transfer dana belum seragam, meskipun untuk sistem transfer dana tertentu seperti dalam sistem transfer dana melalui kliring dan RTGS telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan kesepakatan yang dibuat oleh para peserta seperti *Bye laws* kliring dan *Bye laws* RTGS.¹⁰ Oleh karenanya untuk mendukung kelancaran dan keamanan transaksi transfer dana diperlukan regulasi yang komprehensif, yang memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak.

Sebagai salah satu upaya untuk memberikan kepastian dalam pelaksanaan Transfer Dana, dalam UU Transfer Dana diatur beberapa prinsip pengaturan, seperti pengecualian terhadap prinsip berlaku surut sejak pukul 00.00 (*zero hour rules*), prinsip pembayaran atau penyelesaian pembayaran yang telah memenuhi persyaratan bersifat final (*finality of payment/finality of settlement*), dan prinsip penyerahan terhadap pembayaran (*delivery versus payment*). Dengan tidak dianutnya prinsip *zero hour rules*, Transfer Dana yang telah dilaksanakan

10 Urgensi Penerbitan Undang-Undang Tentang Transfer Dana, Bank Indonesia, Jakarta:Bank Indonesia, 2003, hal .8

setelah pukul 00.00 pada hari itu sampai dengan saat ditutupnya sistem operasional Penyelenggara yang berupa Bank atau diucapkannya putusan pailit Penyelenggara berupa badan usaha berbadan hukum Indonesia bukan Bank wajib diselesaikan. Dengan demikian, dana yang telah ditransfer kepada Penyelenggara Penerima tidak dapat ditarik kembali. Untuk memperkuat pengaturan tersebut, dalam Undang-Undang ini juga dianut prinsip *finality of payment/finality of settlement* yang merupakan penjabaran dari pengecualian prinsip *zero hour rules*, yaitu Dana yang telah berpindah dari satu lembaga ke lembaga lain pada prinsipnya bersifat final dan tidak dapat ditarik kembali. Apabila proses tersebut dikaitkan dengan kewajiban Penerima sebagai penjual untuk menyerahkan suatu barang setelah diterimanya Dana dari Pengirim Asal selaku pembeli, sejak saat itu pula Penerima berkewajiban untuk menyerahkan barang yang dibeli kepada Pengirim Asal (prinsip *delivery versus payment*).

Penerapan prinsip-prinsip perlu didukung aturan yang tegas dan komprehensif dalam UU Transfer Dana itu sendiri. Beberapa pengaturan dalam UU Transfer Dana berusaha mengedepankan masalah kelancaran dan keamanan transaksi tanpa harus mengesampingkan perlindungan hukum bagi para pihak itu sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan pembentukan UU Transfer Dana, seperti tercantum dalam Penjelasan Umum UU Transfer Dana:

“...faktor kelancaran dan kenyamanan dalam pelaksanaan Transfer Dana, faktor kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak terkait juga merupakan faktor utama dalam Transfer Dana. Untuk mewujudkan upaya tersebut dan dalam rangka mencapai tujuan akhir untuk menjaga keamanan dan kelancaran sistem pembayaran, perlu adanya peraturan yang komprehensif tentang kegiatan Transfer Dana.”

Sebagai suatu bentuk kegiatan yang dilandasi adanya perjanjian antara para pihak, pelaksanaan transfer dana mengacu pada asas-asas yang berlaku dalam hukum perjanjian, hal ini tercermin dalam substansi UU Transfer Dana, khususnya yang mengatur mengenai hak dan kewajiban pengirim asal dan penyelenggara transfer dana. Cerminan asas-asas perjanjian tergambar pada pengaturan hal-hal sebagai berikut:

Asas kebebasan berkontrak merupakan cerminan dari Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yaitu suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan isi perjanjian, dan memberlakukan perjanjian

tersebut sebagai undang-undang¹¹ yang harus ditaati oleh para pihak. Kebebasan berkontrak juga meliputi kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya serta menentukan bentuknya perjanjian, yaitu tertulis atau lisan.¹²

Dalam Pasal 5 ayat (1) UU Transfer Dana jelas disebutkan bahwa perintah transfer dana yang telah memperoleh pengaksepan berlaku sebagai perjanjian

bersangkutan dapat dikenai kewajiban untuk membayar bunga atau denda. Hal ini merupakan bentuk perlindungan hukum dan kepastian hukum yang diberikan dalam UU Transfer Dana, sekaligus merupakan penjabaran dari asas *pacta sunt servanda*. Seperti diketahui sebagai konsekuensi dari pemberlakuan perjanjian yang sah sebagai undang-undang (Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata) maka perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali tanpa persetujuan dari pihak lain. Hal ini disebutkan dalam Pasal 1338 ayat (2) KUHPerdata, suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu.

Meskipun perjanjian dibuat atas dasar kesepakatan antara para pihak, namun dalam praktek penyelenggaraan transfer dana, perjanjian yang berlaku sebagian besar merupakan perjanjian standar dengan memberlakukan klausula baku yang telah disiapkan oleh penyelenggara transfer dana. Pada banyak kasus, klausula baku sering kali dibuat dengan posisi yang tidak seimbang antarpada pihak sehingga hanya menguntungkan pihak yang dominan. Konsumen seringkali diposisikan pada pihak yang tidak dominan sehingga tidak punya pilihan lain kecuali menyetujui klausula baku yang telah dibuat pihak dominan tanpa kesempatan bernegosiasi terlebih dahulu.¹³

Untuk melindungi nasabah selaku konsumen jasa transfer dana, Pasal 5 ayat (3) UU Transfer Dana mengatur dalam hal perjanjian transfer dana dibuat secara baku, klausul dalam perjanjian tersebut tunduk pada peraturan perundang-undangan, antara lain UU yang mengatur tentang perlindungan konsumen. Artinya, meskipun perjanjian transfer dana memungkinkan memuat klausul baku tetapi klausul baku tersebut tunduk pada UU Pelindungan Konsumen dengan konsekuensi perjanjian dapat dinyatakan cacat hukum dan dapat dibatalkan.

Ketentuan pencantuman klausul baku diatur dalam bab tersendiri dalam UU No. 8 Tahun 2004 tentang Pelindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dari tindakan-tindakan pelaku usaha yang dapat merugikan hak-hak konsumen dengan cara memberikan pembatasan-pembatasan bagi pelaku usaha dalam memberlakukan klausula baku dalam perjanjian yang dibuatnya dengan konsumen barang atau jasa, antara lain: pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:

13 Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta: Visimedia, 2008, hal. 52

- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selain itu UU perlindungan Konsumen juga melarang pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Terhadap pelaku usaha yang membuat klosula baku tanpa memenuhi ketentuan tersebut, perjanjiannya dinyatakan batal demi hukum.

Beberapa kewajiban pengirim transfer dana yang ditentukan secara rinci dalam UU Transfer Dana merupakan sikap tegas pembentuk undang-undang untuk melindungi kepentingan para pihak baik pengirim, penerima maupun penyelenggara transfer dana, sekaligus sebagai bentuk penerapan prinsip *Know Your Costomer*. Kewajiban mengisi informasi dalam Perintah Transfer Dana secara lengkap dan benar, yang meliputi identitas Pengirim Asal, identitas penerima, jumlah dana dan jenis mata uang yang ditransfer serta tanggal perintah transfer dana selain untuk antipasi kemungkinan munculnya kesalahan atau kekeliruan dalam kegiatan transfer dana juga untuk mengantisipasi atau meminimalisasi penyalahgunaan kegiatan transfer dana untuk kegiatan-kegiatan

Bagi penyelenggara transfer dana, aturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pengirim asal maupun penyelenggara transfer dana memberikan kepastian mengenai bagaimana melaksanakan perintah transfer dana yang telah diterima, dan apa yang menjadi hak dan kewajibannya dalam melaksanakan perintah transfer dana tersebut.

Di berbagai negara pengaturan transfer dana memiliki model yang berbeda-beda. Beberapa negara memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur tentang transfer dana seperti Amerika Serikat dan Jerman. Namun tidak sedikit negara yang tidak memiliki undang-undang khusus tentang transfer dana, tetapi meletakkan pengaturan transfer dana pada bagian dari undang-undang yang lain. Negara-negara tersebut antara lain: Singapore, Malaysia, Australia, RR China, Hong Kong, Korea, Thailand dan Croatia.¹⁴

Di Amerika Serikat pengaturan mengenai transfer dana diatur secara lengkap dalam sejumlah ketentuan seperti : (a) *Article 4 A the Uniform Commercial Code (UCC)* yang telah disetujui oleh *the National Conference of Commissioner on Uniform State Laws and the American Law Institute*. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengatur proses transfer kredit serta hak dan kewajiban para pihak yang terkait dalam pelaksanaan transfer kredit; (b) *Electronic Funds Transfer Act (EFT Act)* tahun 1978 yang merupakan *federal statute* dan mengatur tentang transfer dana secara elektronik; (c) *Regulation E*, yaitu ketentuan yang dikeluarkan oleh *the Board of Governors of the Federal Reserve System* berdasarkan *Electronic Funds Transfer Act*, yang mengatur mengenai hak, kewajiban, tanggung jawab *consumers* yang menggunakan jasa *Electronic Funds Transfer*, dan lembaga keuangan yang menyediakan jasa *Electronic Funds Transfer*; dan (d) *Sub part Regulation J*, ketentuan ini mengatur tentang transfer dana yang dilakukan melalui *Fedwire (Federal Reserve Bank)*.¹⁵

Bagi negara-negara yang tidak mengatur transfer dana secara khusus dalam undang-undang tersendiri pada umumnya memiliki pengaturan transfer dana yang tersebar dalam berbagai undang-undang terkait, seperti Undang-undang tentang Bank Sentral, tentang Perbankan, tentang Cek, tentang Pelaksanaan

¹⁴ Naskah Akademik RUU Tentang Transfer Dana, www.legalitas.org

¹⁵ *ibid*

Kliring dan Undang-undang tentang Sistem Pembayaran Nasional. Seperti di Croatia, pokok-pokok pengaturan tentang transfer dana diatur dalam Undang-undang tentang Sistem Pembayaran Nasional sedangkan pengaturan secara rinci diamanatkan pengaturannya kepada Gubernur Bank Sentral dan Menteri Keuangan.¹⁶

Untuk pengaturan tentang transfer dana yang bersifat *cross border* di sejumlah negara anggota Uni Eropa mempunyai cakupan dan batasan yang hampir sama karena penyusunannya mengacu pada *Directive 97/5/EC of European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross border credit transfer*. Umumnya masing-masing negara anggota telah menindaklanjuti *directive* tersebut dalam UU yang telah diharmonisasikan, seperti *Austrian Credit Transfer Act (Überweisungsgezetz)* di Austria yang mengatur secara khusus tentang *Cross Border Credit Transfer*, sedangkan untuk pengaturan transfer dana secara domestik diatur secara terpisah dalam beberapa ketentuan. Beberapa negara telah mengarah pada pengaturan secara khusus yang terkait dengan pelaksanaan transfer dana seperti dengan dimilikinya Undang-undang tentang pengawasan sistem pembayaran di Singapore dan Korea serta Undang-undang tentang laporan atas transaksi keuangan seperti di Australia.¹⁷

Pengaturan transfer dana secara elektronik yang telah meninggalkan metode pembayaran berbasis warkat serta hanya mengatur materi transfer kredit telah diberikan model pengaturannya (*model law*) secara internasional oleh UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*) pada tahun 1992 dengan diterbitkannya *UNCITRAL Model Law on International Credit Transfers*. Sebagai *model law*, ketentuan tersebut tidak bersifat *mandatory* yang wajib diikuti oleh seluruh negara anggota PBB tersebut, tetapi merupakan *model* yang dapat dijadikan acuan dalam perumusan ketentuan tentang transfer dana di suatu negara. Salah satu pertimbangan pengenalan *model law on international credit transfer* tersebut, sebagaimana dalam penjelasan resmi Sekretariat UNCITRAL, adalah sebagai upaya untuk menyeragamkan pengaturan transfer kredit secara internasional sehubungan dengan telah berkembang pesatnya metode pelaksanaan transfer dana secara elektronik dan telah meningkatnya secara pesat penggunaan transfer kredit dibandingkan transfer debit. Disamping itu, sebelum diterbitkannya *model law* di atas, UNCITRAL telah pula menerbitkan *Legal Guide on Electronic Funds Transfer* yang dapat digunakan oleh negara anggota UNCITRAL sebagai pedoman

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

dalam penyusunan ketentuan tentang transfer dana yang dilakukan secara elektronik.¹⁸

1. Amerika Serikat¹⁹

Di Amerika Serikat, ada 2 jenis transfer dana secara elektronik yaitu: *consumer Electronic Fund Transfer* yang diatur didalam Regulation E- Z, dan *Large Volume Corporate Transfer (non consumer transaction)* yang diatur oleh *Uniform Commercial Code (UCC) Article 4A*.

Electronic Fund Transfer Act (15 USC 1693 et seq), merupakan ketentuan dasar yang mengatur mengenai hak, kewajiban, dan tanggungjawab pihak-pihak di dalam penyelenggaraan sistem *Electronic Fund Transfer*. Tujuan utamanya adalah memberikan perlindungan terhadap hak konsumen atau nasabah individu. Dalam undang-undang ini *Electronic Fund Transfer* diartikan sebagai segala jenis transfer yang dilakukan melalui terminal, instrumen telepon, atau komputer, atau *magnetic tape*, untuk memberikan arahan, instruksi/perintah, atau memberikan wewenang kepada institusi keuangan seperti bank atau credit union untuk melakukan pendebitan atau pengkreditan terhadap suatu rekening. Termasuk di dalam pengertian ini adalah: *point of sale transfers*, transaksi ATM (*automated teller machine*), penarikan atau penyetoran uang secara langsung, dan transfer melalui telepon.

Electronic Fund Transfer Act antara lain mengatur tentang: syarat dan kondisi transfer; penyelesaian dalam hal terjadi error; tanggung jawab nasabah dan lembaga keuangan; penerbitan kartu atau alat akses; penangguhan tanggung jawab; kewajiban menggunakan transfer elektronik; tanggung jawab pidana; dan sanksi administrasi.

Terdapat beberapa transaksi yang dikecualikan dari pengertian EFT ini, yaitu:

1. cek yang tidak langsung mendebet atau mengkredit rekening nasabah;
2. transaksi - selain yang diproses oleh *automated clearinghouse* - yang dijalankan institusi keuangan atas nama nasabah dengan menggunakan jasa transfer dana baik di *Federal Reserves Bank* atau lembaga simpanan lainnya dan yang memang tidak dimaksudkan untuk mentransfer dana atas nama nasabah;

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Materi disarikan dari: Tim RUU & Pengkajian Hukum Direktorat Hukum Bank Indonesia, Sekilas Pengaturan Electronic Banking dan Electronic Fund Transfer di Amerika Serikat, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan 42 Volume 3, Nomor 2, Agustus 2005.

3. transaksi penjualan atau pembelian saham atau komoditi melalui *broker* yang terdaftar atau diatur oleh Securities and Exchange Commission (SEC)⁴;
4. transfer otomatis dari tabungan ke rekening giro berdasarkan perjanjian antara nasabah dan lembaga keuangan untuk menutup overdraft atau menjaga saldo minimum di rekening giro nasabah.
5. Transfer dana yang dilakukan berdasarkan percakapan telepon antara nasabah dan pegawai (*officer*) lembaga keuangan yang tidak didasarkan atas persetujuan/perjanjian sebelumnya dan dimana transfer secara berulang-ulang atau berkala tidak diperkenankan; sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan dari *Federal Reserve Board*.

Sedangkan *Unauthorized Electronic Fund Transfer* diartikan sebagai transfer elektronik dari rekening nasabah yang dilakukan oleh orang lain (bukan nasabah) tanpa kewenangan untuk melakukan hal dimaksud dan nasabah tidak memperoleh manfaat/keuntungan apapun dari transfer elektronik tsb. Namun, *unauthorized electronic fund transfer* tidak termasuk transaksi elektronik:

1. yang dilakukan oleh orang lain selain nasabah, dimana yang bersangkutan memiliki kartu, kode/PIN, atau dapat melakukan akses terhadap rekening sebagaimana halnya nasabah, kecuali sebelumnya nasabah telah memberitahukan lembaga keuangan terkait bahwa orang lain tersebut tidak lagi berwenang untuk melakukan transaksi.
2. dilakukan dengan maksud curang oleh nasabah atau orang lain secara bersama-sama dengan nasabah, atau
3. terdapat kesalahan yang dilakukan oleh lembaga keuangan.

Substansi atau hal-hal yang diatur di dalam *Electronic Fund Transfer* antara lain:

a. Penanganan Error (kesalahan)

Jika dalam waktu 60 hari setelah menyampaikan dokumentasi transfer kepada nasabah, lembaga keuangan menerima pemberitahuan dari nasabah baik secara tertulis maupun lisan bahwa terdapat kesalahan pada data transfer yang diterimanya, lembaga keuangan harus memeriksa/menyelidiki dugaan kesalahan tersebut untuk menentukan apakah memang terjadi kesalahan dan melaporkan atau menyurati nasabah mengenai hasil penyelidikan tersebut dalam waktu 10 hari kerja. Lembaga keuangan (LK) dapat meminta nasabah untuk menulis konfirmasi tentang adanya kesalahan transfer tersebut secara

tertulis dalam waktu 10 hari kerja setelah nasabah memberitahukan kesalahan dimaksud secara lisan. Jika memang terdapat kesalahan, LK harus langsung mengkoreksi kesalahan tersebut, dalam waktu tidak lebih dari 1 hari kerja setelah ditemukannya kesalahan dimaksud, termasuk mengkredit bunganya, jika ada.

Jika LK menerima pemberitahuan akan adanya kesalahan dengan cara dan dalam waktu seperti tersebut di atas, dalam waktu 10 hari kerja setelah menerima pemberitahuan tersebut, LK untuk sementara dapat mengkredit rekening nasabah sejumlah perkiraan kesalahan, dengan memperhatikan ketentuan mengenai tanggung jawab nasabah (15 USC 1693g), termasuk bunga, jika ada, sampai adanya kesimpulan/hasil penyelidikan mengenai ada atau tidaknya kesalahan. Penyelidikan/pemeriksaan dimaksud harus diselesaikan dalam waktu 45 hari setelah diterimanya surat pemberitahuan dari nasabah. Selama dilakukannya penyelidikan/pemeriksaan kesalahan, nasabah harus dapat menggunakan seluruh dana yang dikredit untuk sementara.

Jika dari hasil penyelidikan/penelitian disimpulkan bahwa tidak terdapat kesalahan, maka LK harus menyampaikan atau menyurati nasabah untuk menjelaskan temuannya dalam waktu 3 hari kerja setelah diperolehnya kesimpulan, dan berdasarkan permintaan nasabah menyampaikan kopi buktibukti/ dokumen yang mendukung kesimpulan. Dalam penjelasan yang disampaikan, LK wajib melampirkan pemberitahuan mengenai hak-hak nasabah untuk memperoleh dokumen-dokumen pendukung dan penjelasan atas hasil temuan. Jika di dalam persidangan pengadilan (karena adanya gugatan individu maupun *class action*) ternyata kemudian pengadilan mengetahui bahwa LK tidak mengkredit rekening nasabah untuk sementara waktu dalam waktu 10 hari kerja sebagaimana dimaksud di atas dan tidak beritikad baik melakukan penyelidikan atas dugaan kesalahan, atau tidak mempunyai alasan untuk mempercayai bahwa tidak terjadi kesalahan; atau LK mengetahui dan secara sadar menyimpulkan bahwa tidak terjadi kesalahan pada rekening nasabah padahal tidak terdapat bukti-bukti yang mendukung kesimpulan tersebut, maka nasabah/konsumen berhak atas ganti rugi 3 kali lipat (sebagaimana diatur didalam ketentuan yang mengatur tentang *civil liability*).

Yang termasuk di dalam kategori kesalahan dalam transaksi adalah:

1. *unauthorized electronic fund transfer*; kesalahan dalam pengkreditan atau pendebitan rekening;
2. kelalaian pencantuman EFT di pernyataan berkala (*periodic statement*) yang mempengaruhi rekening nasabah, dimana rekening nasabah telah didebet untuk transfer yang tidak tercantum tersebut;

3. kesalahan teknis pada computer LK (*computational error by the financial institution*);
4. kesalahan jumlah uang yang diterima dari sebuah elektronikterminal;
5. Permintaan nasabah akan informasi tambahan atau klarifikasi mengenai EFT atau permintaan akan dokumentasi yang diwajibkan oleh ketentuan UU ini; atau
6. kesalahan jenis lain sesuai dengan peraturan Federal Reserves Board

b. Batas Tanggung Jawab Nasabah

Nasabah bertanggung-jawab atas *unauthorized electronic fund transfer* (EFT) yang melibatkan rekening nasabah hanya jika kartu atau alat lain yang digunakan untuk melakukan transaksi adalah kartu atau alat akses lain yang dapat diterima dan *issuer* kartu, kode, atau alat akses lain mempunyai peralatan yang dapat mengidentifikasi pengguna kartu, seperti tanda tangan, foto, atau sidik jari, atau konfirmasi elektronik atau mekanik. Diluar hal tersebut di atas, dalam hal nasabah harus bertanggungjawab terhadap *unauthorized* EFT, batas tanggung jawab konsumen adalah:

- a. \$50 (lima puluh Dollar US); atau
- b. sejumlah uang atau senilai barang atau jasa yang diperoleh dari *unauthorized* EFT yang dilakukan sebelum adanya pemberitahuan kepada LK, atau LK mengetahui adanya alasan rekening nasabah telah disalahgunakan atau kemungkinan disalahgunakan.

2. Jepang²⁰

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Bank of Japan Act (UU tentang Bank Central Jepang), Bank of Japan memiliki fungsi untuk memastikan kelancaran penyelesaian dana antar-bank dan lembaga keuangan lainnya, sehingga berkontribusi untuk pemeliharaan sistem keuangan. Peran pengawasan secara implisit juga dinyatakan dalam UU tentang Bank Central Jepang. Objektivitas Bank of Japan berdampak pada efisiensi dan keamanan sistem Pembayaran .

Sesuai dengan fungsinya Bank Sentral Jepang memiliki dua peran yaitu sebagai operator dan pengawas.

1. BOJ sebagai operator, BOJ menyelenggarakan:
 - a. Penyelesaian aset (uang kertas dan rekening deposito) ;
 - b. BOJ-NET dalam sistem transfer dana;
 - c. BOJ-NET dalam obligasi Pemerintah Jepang

20 Hasil Kunjungan Kerja Pansus RUU Transfer Dana DPR RI ke Jepang, tanggal 11-16 Oktober 2010

2. BOJ sebagai pengawas

Pengawasan yang dilakukan BOJ bersifat:

- a. Pengawasan yang dilakukan BOJ lebih fokus pada sistem dari pada pengawasan terhadap perorangan.
- b. Pola dan aktivitas harian
- c. Sistem perencanaan dan pelaksanaan
- d. Large-value, retail, security settlement system
- e. Intensitas pengawasan bervariasi sesuai dengan risiko berdasarkan core prinsip
- f. Pengawasan secara kooperatif terhadap sistem internasional

Pengawasan yang dilakukan adalah memonitor, mengevaluasi, dan meningkatkan sistem pembayaran sesuai ketentuan untuk menciptakan sistem pembayaran dan penyelesaian yang aman dan efisien. Dalam kaitan ini pemerintah bertanggungjawab untuk mengatur sistem pembayaran dan lembaga keuangan khususnya dalam hal ketaatan terhadap hukum dan perlindungan terhadap investor. Pengawasan merupakan fungsi umum bank sentral, oleh karenanya peran akhir dari bank sentral dalam sistem pembayaran dan penyelesaian adalah kunci stabilitas.

a. Financial Services Agency (FSA)

Sebagaimana di Indonesia, dengan diberlakukannya UU tentang Otoritas Jasa Keuangan, Jepang memiliki lembaga pemeriksa dan pengawas lembaga keuangan yang dikenal dengan *Financial Services Agency* (FSA). FSA dibentuk pada Juni 1998 sebagai badan administrasi di bawah Kantor Perdana Menteri dengan tugas melakukan pemeriksaan dan pengawasan lembaga keuangan dan pengawasan transaksi efek. Dengan dibentuknya komisi rekonstruksi keuangan *Financial Rekonstruksi Commission* (FRC) pada Desember 1998, FSA menjadi organisasi di bawah yuridiksi FRC. Perubahan tersebut menjadikan FSA bertanggung jawab atas perencanaan sistem keuangan yang sebelumnya menjadi tanggungjawab Departemen Keuangan. Sejak Januari 2001 melalui reorganisasi Kementerian FSA menjadi badan/lembaga di luar kabinet.

Aktifitas transfer dana di Jepang diatur dengan Undang-Undang terkait pengaturan transfer dana yaitu *The Payment Services Act*/ UU No.59 Tahun 2009 yang baru diberlakukan efektif di Jepang pada tanggal 1 April 2010. *The Payment Services Act*/ UU No.59 Tahun 2009 hanya mengatur pokok-pokok penyelenggaraan transfer dana, sedangkan pengaturan lebih lanjut dari

The Payment Services Act/ UU No.59 Tahun 2009 diatur secara detail dalam Peraturan FSA.

Pembentukan *The Payment Services Act/ UU No.59 Tahun 2009* merupakan inovasi untuk meningkatkan kegiatan usaha keuangan dan ritel. Bisnis transfer dana pada awalnya terbatas pada institusi keuangan yang berhubungan dengan simpanan (deposit). Namun UU telah membuka kesempatan kepada pengusaha untuk menyelenggarakan kegiatan transfer dana melalui registrasi dengan batas 1.000.000 (satu juta) Yen untuk satu kali transfer.

Dalam *The Payment Services Act/ UU No.59 Tahun 2009*, perlindungan nasabah menjadi perhatian khusus, karenanya UU tidak hanya memberikan perlindungan terhadap transfer dana elektronik tetapi juga non elektronik. Penyelenggara transfer dana untuk menyimpan minimal 50% saldo piutang mereka sebagai deposit atau jaminan untuk melindungi pengguna transfer dana (nasabah mereka). *The Payment Services Act/ UU No.59 Tahun 2009* juga memberlakukan perbedaan ketentuan bagi penyelenggara transfer dana teregistrasi dengan bank, yaitu:

- a. Modal minimum bagi penyelenggara transfer dana adalah 10 juta yen, sedangkan modal bagi bank adalah 2 miliar yen.
- b. Bank dapat menempatkan bunga deposito mereka dan meminjamkan uang, sedangkan penyelenggara transfer dana dilarang untuk menempatkan bunga atas uang yang mereka simpan dan meminjamkannya.

b. Persyaratan Penyelenggara Transfer Dana

Penyelenggara transfer dana pada prinsipnya hanya dilakukan oleh bank. Institusi non bank (bukan perorangan) dimungkinkan untuk penyelenggara kegiatan transfer dana dengan syarat-syarat tertentu, antara lain:

- a. mengajukan permohonan izin/registrasi ke FSA sesuai dengan ketentuan UU dan bagi perusahaan yang tidak terdaftar di FSA dilarang melakukan kegiatan transfer dana;
- b. mengajukan rencana dan program kerja perusahaan dalam menyelenggarakan transfer dana;
- c. memiliki garansi (deposit) yang diserahkan kepada Kantor Kehakiman baik secara tunai atau transfer.
- d. jumlah dana yang ditransfer di bawah 1.000.000 (satu juta) Yen;

Selain syarat-syarat administratif dalam memberikan izin penyelenggaraan transfer dana FSA juga mempertimbangkan hal-hal lain yang dapat berdampak

pada kelancaran, keamanan, dan kepastian pelaksanaan transfer dana, seperti latar belakang direktur perusahaan, apakah pemohon izin pernah bangkrut atau melakukan tindak pidana. Untuk selanjutnya izin akan dievaluasi setiap lima tahun sekali. Setiap penyelenggara transfer dana harus menghitung jumlah dana yang akan ditransfer pada hari tersebut untuk dilaporkan setiap minggunya. Jumlah transfer yang paling besar dalam minggu tersebut harus didepositokan oleh penyelenggara transfer dana pada minggu berikutnya.

Terhadap penyelenggara transfer dana yang dilakukan oleh perusahaan asing yang didirikan berdasarkan hukum negara asal perusahaan berlaku syarat-syarat sebagai berikut:

1. Didirikan berdasarkan hukum negara asal dan memiliki pengalaman menyelenggarakan kegiatan transfer dana di negara asalnya;
2. memiliki sertifikat penyelenggara kegiatan transfer dana;
3. memiliki kantor perwakilan di Jepang, (tidak selalu harus membuka local company di Jepang).

Syarat-syarat tersebut tidak berlaku bagi perusahaan Penanaman Modal asing (PMA) yang sudah beroperasi di Jepang.

Baik UU maupun FSA tidak mengatur batas waktu maksimal perintah transfer dana harus dilaksanakan oleh penyelenggara transfer kepada penerima transfer. Namun perusahaan penyelenggara transfer dana akan mendapatkan sanksi jika terlalu lama menyimpan dana transfer, mengingat izin yang diberikan bukan untuk melakukan penyimpanan dana seperti perbankan. Semakin lama dana transit di penyelenggara transfer dana maka garansi penyelenggara semakin besar. Oleh karenanya kecenderungan praktek penyelenggara transfer dana di Jepang mengutamakan kecepatan dan penyelenggara transfer dana yang mengirimkan dana ke nasabah secara cepat akan mendapatkan nasabah yang lebih banyak dibandingkan perusahaan yang lamban dalam menyampaikan perintah transfernya.

Beberapa ketentuan yang terdapat dalam The Payment services Act/ UU No.59 tahun 2009 (mulai efektif 1 april 2010).

1. Instrumen pembayaran prabayar (uang elektronik)

Alat pembayaran Server berbasis prabayar diperlakukan prepaid instrumen pembayaran yang sama seperti (nilai tersimpan) IC berbasis:

- a. Kewajiban mendepositkan minimal $\frac{1}{2}$ dari saldo, diperlukan jika saldo melebihi 10 juta yen (bank dikecualikan dari kewajiban ini)

- b. Pertukaran kas/restitusi pada prinsipnya dilarang. Namun penyelenggara transfer dana wajib melakukan pertukaran uang atau pengembalian dana dalam hal tidak terdapat keberlanjutan usaha oleh penyelenggara transfer dana tersebut.
2. Jasa Transfer dana (termasuk pengiriman)
 - a. Non bank diperbolehkan untuk melakukan transaksi dana (remittance) sejak April 2010 (hal itu diperbolehkan hanya untuk bank)
 - b. Menjaga nilai penuh dari dana yang terakumulasi pada penyelenggara dana (bank dikecualikan dari kewajiban ini)
3. Kliring inter-bank: lembaga yang melakukan kliring antar-bank membutuhkan lisensi.
4. Sanksi pidana diberlakukan bagi penyelenggara kegiatan transfer dana yang melakukan pelanggaran dengan pidana paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak 3.000.000 (tiga juta) Yen. Terkait dengan pengawasan terhadap bank, jika terjadi tindak pidana, FSA tidak dapat membuka rahasia bank .

BOJ-NET merupakan Bank of Japan Financial Networking System yang mulai beroperasi sejak tahun 1988. Pada Juli 2009, Bank of Japan melakukan pembaruan dalam financial networking system-nya (new BOJ-NET). Salah satu stakeholders BOJ-NET yaitu NTT Data Corporation. NTT Data Corporation merupakan perusahaan public dan merupakan salah satu dari 50 perusahaan besar di dunia yang bergerak di bidang IT dan telekomunikasi. Sebagai perusahaan yang bergerak dibidang telekomunikasi (non-bank) yang terlibat dalam penyelenggaraan transfer dana, NTT Data Corporation tunduk pada *The Payment Service Act* dan peraturan Financial Services Agency, sedangkan untuk aktivitas bisnis IT dan telekomunikasi, NTT berada di bawah dan tunduk pada peraturan Kementerian Dalam Negeri dan Komunikasi.

BOJ-NET dikembangkan pada platform yang sama sekali baru melalui perubahan yang mengedepankan pengamanan perubahan lingkungan di masa depan dengan meminimalkan biaya dalam jangka menengah maupun jangka panjang, dengan ciri utama sebagai berikut:

1. Mengadopsi teknologi terkini
Infrastruktur sistem saat ini akan ditinjau (direkonstruksi) untuk membuat

sistem baru yang lebih fleksibel dan serbaguna untuk memperkenalkan teknologi paling terkini.

2. Mengembangkan sistem fleksibel untuk perubahan:
BOJ-NET akan dikembangkan untuk beradaptasi dengan perubahan-perubahan dalam lingkup jasa keuangan dan kebutuhan-kebutuhan lainnya yang membutuhkan fleksibilitas tinggi.
3. Meningkatkan aksesibilitas.

BOJ-NET tengah meningkatkan aksesibilitas dengan meningkatkan konektivitas dengan sistem lainnya serta memilih infrastruktur sistem yang akan memberikan jam operasional lebih panjang untuk mengatasi kemungkinan perubahan keuangan seperti globalisasi transaksi keuangan dan kemajuan koneksi jaringan infrastruktur pembayaran.

Mayoritas sistem pembayaran retail di Jepang mendukung penggunaan pembayaran *non-cash*, sbb:

1. Infrastruktur firma *bank services* dan *home banking service*, *mobile banking*;
2. EBPP (*electronic bill presentation and payment*): pemungutan pajak dan jasa pelayanan umum lainnya melalui internet banking,
3. *ATM switching Service*
4. perusahaan yang mengelola *electronic money* (credit card),
5. system transfer dana domestik.

BAB V

PENUTUP

Kegiatan perekonomian nasional yang lancar merupakan faktor utama dalam upaya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap iklim usaha di Indonesia. Meningkatnya kepercayaan masyarakat tersebut antara lain tercermin dari arus transaksi perpindahan dana yang terus menunjukkan peningkatan tidak saja dari sisi jumlah transaksi namun juga dari sisi nilai nominal transaksinya. Transaksi perpindahan dana atau transfer dana telah dikenal secara luas dan telah dipraktikkan oleh masyarakat dalam kurun waktu yang lama, sebagai bagian dalam kegiatan perekonomian masyarakat. Hal ini terlihat dari praktik transfer dana yang telah sedemikian pesat berkembang dan dilakukan masyarakat melalui berbagai lembaga baik bank maupun bukan bank, seperti kantor pos dan jasa titipan kilat, baik yang dilakukan secara elektronik maupun yang masih berbasis kertas.

Dalam perspektif internasional, pengaturan kegiatan transfer dana dalam suatu undang-undang merupakan salah satu kegiatan yang pelaksanaannya direkomendasikan oleh *Financial Action Task Force* (FATF). FATF adalah suatu *inter-governmental body* yang bertujuan untuk mengembangkan dan mengenalkan kebijakan nasional dan internasional untuk memerangi pencucian uang dan pembiayaan terorisme. Untuk menjalankan fungsinya tersebut, FATF mengeluarkan 40+9 FATF *recommendation* agar tumbuh kemauan politik di masing-masing negara untuk menerbitkan suatu aturan dalam rangka pencegahan pencucian uang dan pembiayaan terorisme. Pengaturan kegiatan transfer dana sendiri direkomendasikan secara khusus dalam *Special Recommendation* FATF Number VII. Hal ini dikarenakan kegiatan transfer dana mempunyai potensi untuk digunakan sebagai sarana pencucian uang dan khususnya pendanaan terorisme. Oleh karena itu diharapkan setiap negara mempunyai kerangka pengaturan transfer dana yang komprehensif. Disamping itu faktor penting lainnya ialah kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak dalam transfer dana serta upaya menjaga keamanan dan kelancaran sistem

pembayaran. Oleh karenanya pembentukan UU Transfer Dana dimaksudkan untuk secara komprehensif memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam transaksi transfer dana.

Materi pengaturan UU Transfer Dana memiliki aspek hukum yang besar bagi para pihak, khususnya dengan diwajibkannya penyelenggara transfer dana harus berbentuk badan usaha berbadan hukum Indonesia serta izin sebagai penyelenggara transfer dana dari Bank Indonesia selaku pemegang otoritas sistem pembayaran. Sisi perlindungan serta kepastian hukum bagi pihak sangat menonjol, mengingat keberadaan badan hukum Indonesia terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga pemanfaatannya relatif terjaga disamping informasi secara transparan mengenai badan hukum penyelenggara juga relatif lebih terbuka diakses oleh konsumen pengguna jasa penyelenggara transfer. Kewajiban memperoleh izin Bank Indonesia mengakibatkan hanya penyelenggara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan saja yang dapat melaksanakan kegiatan transfer dana. Sementara itu Bank Indonesia sebagai pihak yang memberi izin memiliki kewajiban pemanfaatan atas penyelenggaraan transfer dana.

Dalam hal perlindungan bagi para pihak, pengaturan yang tegas dan jelas mengenai hak dan kewajiban para pihak dalam UU Transfer Dana menjadi acuan bagi penyelenggaraan transfer dana. Sejak awal proses dilakukannya perintah transfer dana sampai dengan diterimanya dana oleh penerima, masing-masing pihak baik pengirim, penerima maupun penyelenggara sudah jelas hak dan kewajibannya serta sanksi bagi pihak yang melanggar aturan yang telah ditentukan. Dengan demikian jika ditemukan pelanggaran atau terjadi sengketa dikemudian hari, penyelesaiannya dengan sendirinya mengacu pada ketentuan UU Transfer Dana. Hal ini merupakan ujian dari kepastian hukum praktek penyelenggaraan transfer dana berdasarkan UU Transfer Dana.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2003. *Urgensi Penerbitan Undang-Undang Tentang Transfer Dana*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Jeremy, B. 2010. *Teori Perundang-Undangan- Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, diterjemahkan oleh Nurhadi. Bandung: Nuansa dan Nuansa Media.
- Elsi, K., Advendi S. 2008. *Hukum Dalam Ekonomi*. Jakarta: Grasindo.
- Nawawi Arief, B. 2003. *Masalah Ketentuan Pidana dan Kebijakan Kriminalisasi dalam RUU Transfer Dana*, Makalah disampaikan pada "Sosialisasi Rancangan Undang-Undang Transfer Dana. Semarang 7 Juni 2003.
- Salim H.S. 2006. *Hukum Kontrak, Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Serikat Putra Jaya, N. 2003. *Kajian Terhadap Peraturan Hukum Pidana Positif Berkaitan Dengan Aspek Transfer Dana*. Makalah disampaikan pada "Sosialisasi RUU tentang Transfer Dana". Semarang, 7 Juni 2003.
- Susanto, H. 2008. *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*. Jakarta: Visimedia.
- Naskah Akademik RUU Tentang Transfer Dana, www.legalitas.org
- Tim RUU & Pengkajian Hukum Direktorat Hukum Bank Indonesia, *Sekilas Pengaturan Electronic Banking dan Electronic Fund Transfer di Amerika Serikat*. Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan 42 Volume 3, Nomor 2, Agustus 2005.
- Peraturan:**
- UU No. 3 Tahun 2011 tentang Transfer Dana
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

MoneyRemittance, [http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/ Statistik+Sistem+ Pembayaran/ Money+Remittance/](http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Sistem+Pembayaran/Money+Remittance/) diakses 31 Mei 2011.

Transfer Dana Diawasi Bank Indonesia, [http://www.investor.co.id/home/ transfer-dana-diawasi-bank-indonesia/10985](http://www.investor.co.id/home/transfer-dana-diawasi-bank-indonesia/10985), diakses tanggal 7 Agustus 2011

BAGIAN III

**BERBAGAI IMPLIKASI
GEJOLAK MINYAK DUNIA DAN BEBAN APBN**

*Mandala Harefa**

* Peneliti Madya Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian dan Penyedia Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seringnya terjadi fluktuasi harga minyak dunia dampak dari gejolak politik yang terjadi di negara-negara kawasan Timur Tengah dan Afrika utara. Negara-negara tersebut merupakan produsen 40% minyak dunia jelas akan berimbas kepada gejolak harga minyak dunia. Harga minyak mentah Brent sempat menyentuh angkut tertinggi sejak Agustus 2008 lalu, yaitu mencapai 119,79 US dollar per barel pada 24 Februari 2011 lalu.¹ Jika kita melihat kebelakang, harga minyak pernah mencapai level tertinggi, yaitu mencapai US\$ 147 per barel pada pertengahan tahun 2008, lalu tak lama kemudian diikuti dengan kolapsnya ekonomi dunia, terutama di negara-negara maju. Krisis ekonomi dunia menyebabkan investasi menurun, dan kegiatan eksplorasi minyak bumi pun menjadi terhambat untuk menemukan cadangan-cadangan minyak yang baru.

Kemudian pada pertengahan 2009, harga minyak kembali turun, bahkan sempat di bawah US\$ 40 per barel. Ekonomi dunia mulai pulih, dan kemudian harga minyak stabil di kisaran US\$ 60-70 per barel. Saat ekonomi dunia pulih sepenuhnya maka permintaan energi dunia kembali akan meningkat. Akan tetapi, akibat lesunya investasi di sektor migas pasca krisis 2008, peningkatan kembali permintaan terhadap minyak tidak mampu segera diimbangi oleh peningkatan pasokan. Lalu bagaimana kondisi pada tahun 2011 dan tahun 2012 Gamil Abdullah (2011) meramalkan bahwa harga minyak akan terus meningkat jika pasokan minyak ke negara barat mengalami hambatan, karena konflik di Timur Tengah membuat para investor khawatir

¹ Kekhawatiran Pasokan Berlanjut, Harga Minyak Naik, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/sabtu>, 26 Februari 2011, diakses tanggal 14 Maret 2011

lalu lintas tanker minyak di terusan Suez terganggu, sehingga fluktuasi harga minyak dunia sendiri akan sangat bergantung kepada kondisi politik kawasan tersebut.²

Tidak disadari bahwa sejak tahun 2004 Indonesia menjadi negara net importir minyak, artinya Indonesia sudah tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan energi dalam negeri. Kenaikan harga minyak dunia tentu saja akan merugikan Indonesia, karena hal tersebut akan membuat biaya anggaran subsidi minyak bumi membengkak. Kebijakan untuk membatasi BBM bersubsidi pun mulai mencuat, dan jika sampai terjadi pengurangan subsidi BBM sehingga membuat harga BBM menjadi naik, bisa dipastikan akan menimbulkan banyak protes yang "mungkin" dapat memunculkan konflik kembali. Kondisi ini akan muncuk bila pemerintah tidak menutupi kenaikan minyak di dalam negeri melalui subsidi dalam APBN. Namun bila pemerintah tidak secara tepat mengalokasikan subsidi tersebut, implikasinya akan mengrogoti APBN.

Dampak lainnya, akan mengakibatkan kenaikan harga-harga barang konsumsi dan transportasi serta seluruh biaya kegiatan produksi. Sehingga akan terjadi *multiplier effect* yang berdampak terhadap kenaikan inflasi, karena setiap gerak ekonomi akan membutuhkan energi dari minyak.

B. Kondisi dan Permasalahan Minyak di Indonesia

Bila melihat kondisi tersebut, sebenarnya gejolak harga minyak dunia sering terjadi sejak beberapa dasawarsa sebelumnya. Dari catatan beberapa waktu ke belakang, sekitar empat dasawarsa lalu, harga minyak dunia hanya USD 1,8 per barel. Sepanjang sejarahnya, harga minyak dunia cenderung terus naik, bisa karena adanya perang, bencana alam, spekulasi, atau karena naiknya permintaan sejalan semakin meningkatnya kegiatan industri dan perkembangan penduduk dunia.

Dari sejarah perkembangan harga minyak dunia, kenaikan terjadi kali pertama pada tahun 1974 dimana harga minyak dunia melonjak menjadi seharga USD 10 per barel yang dipicu oleh konflik antara Arab dan Israel. Kenaikan berikutnya, ke level di atas USD 20 per barel ketika terjadi Revolusi Islam Iran tahun 1979. Kondisi pada tahun 1982 timbul suatu tantangan baru yang berkaitan dengan situasi minyak bumi internasional karena pasaran dunia dihadapkan dengan kekurangan permintaan terhadap penawaran. Keadaan ini telah mendorong Organisasi Negara-negara Pengekspor Minyak Bumi (OPEC)

2 Abdullah, G., 2011, Berakhirnya Era Harga Minyak Rendah (?). Buletin Ahli Teknol Perminyakan Indonesia Volume 2 Maret/April 2011, hal. 7

untuk menentukan kuota produksi bagi negara-negara anggotanya mulai Maret 1982 dan menurunkan harga patokan minyak mentah dari US\$ 34,0 menjadi US\$ 29,0 per barrel dalam bulan Maret 1983. Kuota produksi yang diperoleh Indonesia adalah sebesar 1,3 juta barrel per hari, sedangkan harga patokan ekspor minyak mentah Indonesia dalam bulan November 1982 diturunkan dari US\$ 35,00 menjadi US\$ 34,53 per barrel untuk kemudian diturunkan lagi dalam bulan Maret 1983 menjadi US\$ 29,53 per barrel. Namun dirata-ratakan harga minyak dunia dari tahun 1986 - 2000, karena minyak cukup melimpah, walau berfluktuasi, harga rata-rata hanya \$18/barrel

Mulai tahun 2003, harga rata-rata mulai menanjak dari \$32/barrel hingga lebih dari \$80/barrel di sepanjang tahun 2010. Bahkan pada pertengahan tahun 2007-2008 krisis kredit perumahan yang terjadi di Amerika dan telah memperlemah nilai dolar sempat mendorong naiknya harga mencapai \$147/barrel dengan harga rata-rata \$99.6/barrel. Kemudian, akibat perang Iran dan Irak, harga minyak naik ke kisaran USD 30-39 per barrel. Invasi Irak ke Kuwait pada tahun 1990, juga masuknya tentara Amerika dan sekutunya ke Irak berperan menaikkan harga minyak dunia menuju harga USD 50-an per barrel pada tahun 2004. Pada tahun 2005, guncangan terbesar terhadap harga minyak terjadi ketika Badai Katrina mengamuk di Teluk Meksiko dan merusak instalasi minyak. Saat itu harga minyak sempat bertengger di atas USD 70 per barrel.³ Terjadinya kenaikan harga minyak dunia pada dasawarsa tersebut lebih banyak terjadi karena akibat terjadinya konflik pada Negara-negara yang merupakan produsen besar minyak dunia. Implikasinya, produksi minyak dunia menjadi terganggu dan berkurang, sedangkan disisi permintaan kecenderungan meningkat sehingga harga minyak dunia mengalami kenaikan.

Pada tahun 2005, guncangan terbesar terhadap harga minyak terjadi ketika Badai Katrina mengamuk di Teluk Meksiko dan merusak instalasi minyak. Saat itu harga minyak sempat bertengger di atas USD 70 per barrel. Kenaikan harga minyak kembali meningkat sejak September 2007 seiring dengan kekhawatiran pasar atas meningkatnya ketegangan hubungan antara AS dan Iran serta menurunnya cadangan minyak AS. Ujungnya adalah harga minyak pernah mencapai USD 99,29 per barrel dalam perdagangan di Singapura pada tanggal 21 Nopember 2007 pada kontrak untuk minyak jenis *light sweet* pengiriman bulan Januari 2008.

Dari catatan dan data yang dipublikasi oleh OPEC pada tahun 2008 menunjukkan bahwa Permintaan minyak dunia pada tahun 2008 terus

3 Praptono Djunedji, "Naiknya Harga Minyak dan Langkah Antisipatif APBN" http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kajian%5CNaiknya_Antisipatif_APBN.pdf, diakses pada tanggal 27 september 2011.

meningkat. Persoalannya, apakah negara-negara produsen minyak dapat memenuhi kebutuhan tersebut. Seandainya negara-negara yang tergabung dalam OPEC dapat meningkatkan pasokannya sekitar 5% bila dibandingkan dengan pasokan tahun 2007, kenaikan harga minyak yang meroket tampaknya dapat diredam. Data yang tersedia juga memberi indikasi bahwa yang berperan besar bagi meroketnya harga minyak adalah para trader minyak dan faktor psikologis yang melanda masyarakat dunia. Tanpa mengkaji secara rasional perkembangan yang terjadi di pasar minyak internasional, masyarakat dunia telah mempercayai bahwa harga minyak dunia akan meningkat tajam. Sehingga gejolak harga minyak dalam beberapa bulan terakhir ini telah menyebabkan proyeksi pertumbuhan ekonomi dunia merosot tajam.

Sebagaimana diprediksi banyak pihak, harga minyak dunia menembus level USD100 per barel pada awal 2008. Kecenderungan harga minyak yang terus naik sudah terjadi sejak pertengahan Januari 2007. Pada 20 Januari 2007, harga minyak mulai naik dari USD50,48 ke level USD60 per barel. Tanggal 29 Juni 2007, harga menembus USD70 per barel. Setelah itu, selama 2007, rekor demi rekor harga baru kembali pecah. Tercatat, pada 31 Juli 2007 harga menembus USD78,21 per barel. Setelah pasar pesimistis merespons keputusan OPEC yang hanya menambah kuota/ pasokan sebesar 500.000 barel per hari, yang diyakini sangat tidak cukup untuk menekan gejolak harga, pada 13 September 2007, harga minyak melonjak ke level USD80 per barel.⁴

Implikasinya terhadap APBN. asumsi harga minyak sepanjang tahun 2008 (rata-rata) telah dinaikkan dari US\$ 60 per barrel menjadi US\$ 95,0 per barrel. Lifting minyak Indonesia diperkirakan turun dari 1,034 juta barrel/hari menjadi 927 ribu barrel/hari. Namun, tidak lama setelah APBN-P disetujui oleh DPR harga minyak dunia meningkat dengan pesat sehingga Asumsi harga minyak US 95 per barrel tidak realistis lagi dan membutuhkan penyesuaian. Untuk menyesuaikan dengan kecenderungan yang terjadi pemerintah tidak akan mampu lagi member tambahan subsidi, sehingga pilihan yang tersedia antara lain adalah menaikkan harga BBM.⁵

Banyak kalangan menilai harga minyak dunia tahun 2010 lebih ditentukan oleh faktor fundamental seperti faktor permintaan, suplai OPEC dan Non-OPEC, stok minyak di Amerika Serikat, kapasitas cadangan produksi OPEC, nilai tukar dolar Amerika, dan perdagangan berjangka. Sementara untuk tahun

4 DR Kurtubi, "Analisis Ekonomi Gejolak Harga Minyak dan APBN 2008." <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/analisis-gejolak-harga>.

5 "Beberapa Pokok Pemikiran Kadin Indonesia Mengenai Rencana Kenaikan Harga BBM Tahun 2008". kadin-indonesia, tahun 2008, hal. 2

2011 hingga 2012 tidak hanya dipengaruhi faktor fundamental tapi juga faktor geopolitik karena kurangnya pasokan minyak mentah global sebagai akibat lambatnya respon OPEC, terutama Arab Saudi, yang tidak segera meningkatkan pasokan minyak mentah untuk menutupi anjaknya produksi Libya, Irak dan Nigeria akibat konflik geopolitik yang terjadi. Hal ini kuat diduga terkait kondisi dalam negeri Arab Saudi yang juga sedang menghadapi ancaman demonstrasi dari rakyatnya.⁶

Selain itu berbagai gejolak di negara-negara produsen yang mengganggu suplai, disisi lain permintaan energi dunia yang tumbuh semakin cepat akibat perkembangan industri-industri, namun kondisi tersebut makin parah dimana sulitnya penemuan cadangan minyak bumi yang pada gilirannya akan memicu harga minyak bergerak naik dengan cepat namun lambat ketika mengalami penurunan. Berdasarkan data EIA (Energy Information Administration), harga rata-rata minyak dunia 2012 diproyeksikan mencapai US\$106,5/barel, lebih tinggi sedikit dari proyeksi tahun 2011 sebesar US\$105,3/barel. Berdasarkan data CPEES (*center for Petroleum & Energy Economics Studies*), apabila krisis Timur Tengah/Libya tidak menjalar ke Saudi Arabia, harga minyak diperkirakan berfluktuasi pada range US\$ 95 – US\$125. Namun apabila menjalar ke Arab Saudi, harga minyak bisa menembus harga tertinggi pada US\$ 150 bahkan bisa mencapai US\$200. Selain itu, trend harga minyak dunia pada tahun 2011-2012 akan terus naik karena demand yang kuat ditengah supply yang ketat ditambah recovery ekonomi dunia diperkirakan akan berlanjut dan perekonomian global diperkirakan dapat tumbuh hingga 3,9 persen pada tahun 2011 khususnya ditopang oleh tingginya pertumbuhan ekonomi di China dan India serta masih tingginya permintaan Jepang terhadap minyak mentah pasca gempa dan tsunami.

Kondisi gejolak harga minyak dunia yang sangat tajam ini, sebagian besar bisa dijelaskan karena disebabkan ketimpangan atau ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran. Akhir-akhir ini permintaan minyak meningkat sangat tinggi namun disisi penawaran tidak ada peningkatan yang signifikan karena semakin berkurangnya produk eksploitasi minyak dunia dampak dari bergejolaknya negara-negara produsen.

C. Potensi atau Kelangkaan Minyak Indonesia

Adanya implikasi dari fluktuasi harga minyak dunia beberapa waktu yang lalu, dimana harga rata-ratanya berada jauh diatas harga perkiraan dalam APBN menjadi telah menjadi nyata dan telah menjalar kesendi-sendi perekonomian

⁶ US Energy Information Administration (EIA)).

nasional, karena ternyata dalam beberapa tahun ini Indonesia sudah menjadi net importer minyak, seiring dengan meningkatnya konsumsi dan menurunnya produksi minyak bumi dalam negeri. Disisi lain persediaan minyak bumi kita diperkirakan akan habis dalam dua puluh sampai tiga puluh tahun lagi. Oleh karena itu sudah saatnya dikembangkan bahan bakar alternatif sebagai substitusi bahan bakar fosil, terutama yang bahan bakunya dapat diperbarui agar ketergantungan terhadap impor dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan dan ketersediaannya terjamin.

Seperti kita ketahui, produksi minyak bumi Indonesia sejak tahun 1997 terus menurun, dengan penurunan rata-rata sekitar 5% per tahun. Pada tahun 1997 produksi minyak Indonesia sebesar rata-rata 1,58 juta barel per hari (1 barel = 159 liter), sedangkan pada tahun 2003 produksi rata-ratanya tinggal 1,13 juta bph (barel per hari). Sangat ironis, di saat harga minyak dunia sedang meningkat, justru produksi minyak bumi Indonesia menurun. Kapasitas produksinya sudah mentok akibat tidak adanya investasi untuk menemukan cadangan baru atau investasi untuk meningkatkan teknologi pengangkatan minyak bumi. Bahkan pada bulan Mei 2004 diberitakan bahwa secara netto, Indonesia sudah merupakan negara pengimpor minyak bumi (*net importer* minyak bumi). Apakah minyak bumi Indonesia sudah mulai habis? Tidak. Sumberdaya minyak bumi Indonesia masih cukup besar, yaitu 66 milyar barel, di mana sekitar 5 milyar barel di antaranya merupakan cadangan terbukti. Selama ini, Indonesia selain mengeksport minyak bumi juga mengimpor minyak bumi untuk kebutuhan kilang dalam negeri. Kilang dalam negeri pada saat ini berkapasitas 1 juta bph. Kapasitas ini tidak bertambah sejak tahun 1997. Untuk memenuhi kebutuhan minyak bumi bagi kilang domestik, sebagian minyak bumi berasal dari dalam negeri dan sebagian dari minyak bumi impor. Artinya, net importer minyak bumi (di luar impor BBM) akan terjadi bila produksi minyak bumi Indonesia kurang dari 1 juta bph. Bila pada saat ini masih ada perdebatan sudah atau belum kah Indonesia menjadi net importer minyak bumi, maka kita tidak bisa mengelak bahwa secara total (minyak bumi dan BBM) Indonesia sudah menjadi net importer BBM sejak beberapa tahun terakhir. Kapasitas kilang minyak Indonesia tidak bertambah sejak tahun 1997, sedangkan pemakaian BBM terus meningkat. Pemakaian BBM pada tahun 2003 mencapai 60 juta KL (kilo liter) atau setara dengan 1 juta bph. Padahal, dari kapasitas kilang Indonesia sebesar 1 juta bph, BBM yang dapat diproduksi hanya sekitar 0,8 juta bph dan sisanya merupakan produk non BBM (pelumas,

LPG, bahan baku petrokimia, dan sebagainya). Jadi sekitar 20% dari BBM yang digunakan di dalam negeri berasal dari impor.⁷

Realisasi *lifting* minyak Indonesia mengalami penurunan secara gradual sejak tahun 2005 dan mencapai titik terendah pada bulan Mei 2007 yaitu sebesar 0,802 juta barel per hari. Namun demikian, dengan berbagai langkah kebijakan di bidang perminyakan yang ditempuh pemerintah, *lifting* minyak kembali mengalami peningkatan. Realisasi rata-rata *lifting* minyak pada tahun 2009 (Desember 2008 – November 2009) adalah sebesar 0,944 juta barel per hari. Masih terbatasnya volume *lifting* minyak disebabkan oleh berbagai kendala yang dihadapi antara lain (a) faktor penurunan produksi alamiah sebesar + 12 persen per tahun; (b) dampak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; (c) masalah tata ruang dan tumpang tindih lahan kawasan hutan; dan (d) masalah perpanjangan kontrak KKKS dengan Pemerintah Indonesia yang akan berakhir dalam jangka waktu beberapa tahun ke depan.⁸

Perkembangan harga minyak dan harga komoditi primer di pasar internasional selama tahun 2005 turut mempengaruhi kinerja Neraca Pembayaran Indonesia (NPI) tahun 2005. Meningkatnya permintaan beberapa komoditi nonmigas terutama produk primer dari beberapa negara telah mendorong peningkatan harga di pasar dunia. Tingginya harga minyak dunia yang direspon dengan kenaikan harga BBM di dalam negeri telah menyebabkan berkurangnya konsumsi BBM domestik yang pada gilirannya telah mengurangi kebutuhan impor BBM sehingga mengurangi defisit neraca perdagangan migas. Membaiknya indikator eksternal dan internal tersebut telah mempengaruhi kinerja NPI 2005.

Sedangkan kesepakatan Komisi VII DPR dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral *lifting* bumi dalam APBN 2011 akan menurunkan asumsi target produksi minyak siap jual (*lifting*) menjadi 945.000 barrel per hari dalam Rancangan APBN Perubahan 2011 sebesar 970.000 barrel per hari. Hal ini disebabkan ada kehilangan produksi akibat tingginya angka kejadian penghentian produksi yang tidak direncanakan. Pada tingkat harga asumsi harga minyak Indonesia (Indonesia Crude Price/ICP) dalam RAPBN perubahan 2011 ditetapkan 95 dollar AS per barrel atau naik dibandingkan dengan asumsi dalam APBN 2011 yang sebesar 80 dollar AS per barrel. Disisi lain yang tidak dapat dihindari dari sisi konsumsi penetapan asumsi volume BBM bersubsidi dalam RAPBN Perubahan 2011 adalah 40,49 juta kiloliter (kl). Rinciannya, premium 24,54 juta kl, minyak tanah 1,8 juta kl, dan solar

7 Direktorat Jenderal Minyak dan gas, tahun 2003.

8 Nota Keuangan dan RUU APBN 2011_BabII hal. 18

14,15 juta kl. Ada penambahan kuota 1,9 juta kl dari kuota BBM bersubsidi pada APBN 2011, yakni 38,59 juta kl.⁹

Dalam perkembangannya menjelang akhir APBN 2011, Pelaksana tugas Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, Bambang Brodjonegoro menyampaikan bahwa realisasi asumsi makro produksi minyak mentah siap jual (*lifting*) mengkhawatirkan. Pasalnya, realisasi produksi berada jauh di bawah target dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) tahun 2011. Satu hal yang menimbulkan concern adalah *lifting* yang targetnya 945 ribu barel per hari. Saat ini rata-ratanya baru 881 ribu barel per hari dimana produksi minyak masih jauh dari apa yang diharapkan di APBN-P 2011.¹⁰

Kekayaan minyak suatu negara diukur dari "*proved reserve*" atau "cadangan terbukti" yang dimiliki negara tersebut, dimana "*proved reserved*" adalah cadangan minyak yang memiliki kemungkinan lebih besar dari 90% untuk bisa diangkat kepermukaan bumi untuk diproduksi dan bisa dimanfaatkan secara komersial. Namun dari penjelasan pemerintah cadangan minyak dalam negeri hanya bertahan untuk 23 tahun ke depan. Bahkan versi pengamat dan pelaku perminyakan, minyak Indonesia akan habis dalam waktu 12 tahun ke depan. Sebenarnya menurut pengamat perminyakan Kurtubi cadangan minyak bertahan selama 23 tahun ke depan itu terlalu dibesar-besarkan oleh pemerintah. Sebenarnya cadangan minyak di Indonesia saat ini hanya sebanyak 4 miliar barel dan hanya cukup untuk 12 tahun ke depan, ini dengan asumsi setiap tahun penggunaannya mencapai 300 juta barel. Sebenarnya potensi minyak di perut bumi 80 miliar barel, tetapi karena salah kelola serta penggunaan yang sangat boros, cadangan minyak Indonesia lebih cepat habis.¹¹

Berkaitan dengan regulasi dan Peraturan Pemerintah yang mengatur usaha minyak dan gas bumi di Hulu dan Hilir belum dapat menjamin investasi di sektor minyak dan gas bumi akan masuk, karena masih banyak masalah lain yang menjadi hambatan bagi terealisasinya investasi. Masalah tersebut antara lain peraturan perpajakan dan lingkungan hidup serta otonomi daerah yang menyulitkan bagi perusahaan minyak asing beroperasi karena berhadapan dengan raja-raja kecil di daerah. Sementara itu, konsumsi minyak bumi (BBM) di dalam negeri sudah melebihi kapasitas produksi. Dalam beberapa tahun belakangan ini penyediaan BBM dalam negeri tidak dapat seluruhnya dipenuhi oleh kilang minyak domestik, hampir 20%-30% kebutuhan minyak bumi dalam negeri sudah harus diimpor dari luar negeri. Kebutuhan impor minyak bumi

9 Target "*Lifting*" Turun Jadi 945.000 Barrel". *Harian Kompas*, "Jumat, 8 Juli 2011

10 "*Lifting*" Minyak Mentah Mengkhawatirkan," *Harian Kompas*, Rabu, 28 September 2011

11 "Cadangan Minyak RI Kritis". *Harian Surabaya Post* Rabu, 13 April 2011

ini diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang terus meningkat dan pertumbuhan ekonomi di dalam negeri yang diharapkan semakin membaik ditahun-tahun mendatang.¹²

Dengan demikian melihat kondisi yang dikemukakan tersebut, selama ini kita semua menyadari bahwa jumlah produksi dan tingkat konsumsi yang menciptakan harga minyak merupakan input bagi hampir semua kegiatan ekonomi dan penerimaan bagi negara. Artinya, ketika ada kenaikan harga minyak maka dampaknya akan mempengaruhi hampir semua sendi-sendi kehidupan negara dan masyarakat. Terlebih bila implikasi kenaikan harga BBM merupakan dampak dari gejolak harga minyak dunia akibat dari berbagai hal tersebut diatas. Dari kondisi tersebut Negara Indonesia mau tidak mau harus melakukan penyesuaian dari sisi postur APBN dalam hal penerimaan dan jumlah subsidi yang harus dipikul Negara baik konsumsi BBM dan penggunaan bagi sumber pembangkit tenaga listrik. Kondisi tersebut akan selalu akan dialami Indonesia mengingat dari sisi produksi nasional tidak mencukupi permintaan konsumsi dalam negeri. Mau tidak mau pemerintah hanya punya pilihan menaikkan harga atau tetap memberikan subsidi yang akan membebani anggaran yang diakibatkan oleh kenaikan dan tingginya harga minyak dunia. Dampak kenaikan BBM tersebut dalam kehidupan ekonomi adalah angka pengangguran meningkat akibat dari tidak sedikit pabrik atau perusahaan yang melakukan PHK terhadap karyawannya. Dampak ikutannya adalah angka kemiskinan juga meningkat. Di sisi lain, daya beli masyarakat mengalami penurunan.

12 Analisis Industri Minyak Dan Gas Di Indonesia: Masukan bagi Pengelola BUMN, Biro Riset LM FEUI. <http://www.lmfeui.com/data/Analisis%20Industri%20Minyak.pdf>.

BAB II

MINYAK DUNIA DAN KONSEP DALAM PEREKONOMIAN

Gejolak ekonomi yang terjadi secara global, baik secara langsung maupun tidak langsung, akan memberikan pengaruh terhadap perekonomian Indonesia. Guncangan ekonomi yang berasal dari luar (*external shock*) yang disebabkan oleh perubahan penawaran agregat (*supply shock*) seperti meningkatnya harga minyak dunia serta perubahan permintaan agregat (*demand shock*) seperti siklus pengetatan kebijakan moneter global, keduanya akan dan berdampak pada stabilitas ekonomi makro Indonesia. Selain itu, guncangan ekonomi dari dalam negeri (*internal shock*) juga akan berdampak pada stabilitas ekonomi makro. Bahkan apabila terdapat guncangan penawaran yang memburuk (*adverse supply shock*) tanpa diimbangi oleh peningkatan permintaan agregat, akan menyebabkan suatu kondisi stagflasi. Oleh karena itu, untuk menjaga stabilitas perekonomian menjadi tidak mudah.

Gejolak harga minyak bumi dunia sangat mempengaruhi posisi keuangan dan likuiditas perekonomian negara. Secara mikro, harga minyak bumi dapat mempengaruhi biaya produksi sebagian besar perusahaan yang menggunakan BBM. Seperti diketahui, anggaran belanja negara kita disusun berdasarkan asumsi harga minyak bumi yang diperoleh. Jadi adanya peningkatan harga minyak tersebut otomatis akan mempengaruhi peningkatan surplus penerimaan negara. Perubahan kebijakan dan arah alokasi pengeluaran pembangunan sebagai dampak dari kenaikan harga tersebut perlu selalu diamati. Bagi perusahaan, perubahan harga minyak bumi akan mempengaruhi perubahan dalam biaya perjalanan, biaya pengangkutan, biaya bahan baku impor, biaya listrik dan biaya hidup karyawan.

Sumber daya energi seperti minyak dan gas bumi yang merupakan hasil eksplosasi namun cenderung tidak dapat diperbarui. Sehingga pada saat tertentu akan terjadi kelangkaan terhadap sumber daya energi tersebut, terutama minyak dan gas bumi. Akibatnya dengan semakin berkurangnya cadangan sumber daya untuk eksplorasi

sebagai bahan mentah akan semakin berkurangnya penawaran atau produksi minyak dan gas bumi bagi kebutuhan industri dan masyarakat yang mengkonsumsi dalam kegiatan ekonomi. Disisi lain terjadi kenaikan permintaan terhadap berbagai energi berbentuk minyak dan gas akibat semakin meningkatnya kegiatan industri dan perekonomian masyarakat. Implikasinya kelangkaan akan terjadi akibat terjadinya pengurasan atau eksplorasi secara besar-besaran. Kondisi demikian mengakibatkan sumber daya energi tersebut tidak dapat diperbarui karena pengurasan ternyata lebih besar dari pada laju pertumbuhannya. Artinya, sumber daya energi yang dapat diperbarui dapat menjadi sumber daya yang tidak dapat diperbarui.¹³ Kedua jenis sumber daya energi itu secara teoritis mempunyai pengurangan optimal yang berbeda. Sumber daya energi yang tidak dapat diperbarui mempunyai kekhususan karena keterbatasan cadangan yang dijelaskan oleh Hotelling.

Ekonom Harlod hotelling membahas model analisa dinamis tentang optimalisasi alokasi sumber daya nergi yang tidak dapat diperbarui dalam publikasi yang diterbitkan tahun 1931. Hotelling melihat alokasi sumber daya energi dari sudut pandang pemerintah sebagai agen sosial yang berusaha memaksimalkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Pemerintah dianggap memiliki sudut pandang lebih luas dan mampu membuat perencanaan produski sumber daya energi lebih baik. Hotelling menganggap pemerintah memberlakukan permintaan dan fungsi biao produksi sama dengan yang terjadi pada aras industri yang kompetitif. Informasi harga sumber daya energi yang sempurna menghasilkan pola produksi yang juga sama. Dengan demikian efisiensi produski setiap perusahaan dalam industri yang kompetitif secara keseluruhan mencerminkan pola produksi sosial yang juga optimal.¹⁴

Namun demikian permasalahan pengelolaan sumber daya energi dalam hal ini minyak dan gas tentunya tidak dapat dikelola dalam lingkup mikro. Karena pengelolaan minyak dan gas memiliki pengaruh secara luas terhadap kondisi makroekonomi juga jelas, dengan adanya kontraksi ekonomi yang ditandai dengan menurunnya tingkat konsumsi dan investasi dunia pada saat itu—sejalan dengan tingginya tingkat inflasi—mengakibatkan ekonomi dunia memasuki masa resesi. Neraca transaksi berjalan para negara pengimpor minyak jungkir balik dan mengalami defisit besar-besaran.

Dalam kaitan dengan peranan energi tentunya memiliki kaitan langsung

13 Purnomo Yusgiantoro, dalam "EKONOMI ENERGI: Teori dan Praktek," Penerbit LP3ES, Jakarta, Cetakan Pertama, Maret 2000, Halaman, 60

14 Prof. Roderick Eggert, "Ekonomi Energi: Hotelling" Makalah pengajaran colorado School of mines. 1986

dengan perekonomian makro. Diantaranya tentunya implikasinya terhadap penerapan kebijakan fiskal dalam APBN, keterkaitan dengan ekonomi internasional dengan neraca pembayaran suatu negara dan masalah inflasi akibat gejolak minyak dunia akibat terganggunya berdasarkan penawaran dan permintaan secara agregat. Dalam hal ini tentunya dapat dilihat bagaimana dan sejauhmana peranan energi dalam kerangka kebijaksanaan ekonomi makro satu negara. Selain analisa permintaan dan penawaran agregat dalam kerangka analisis gejolak minyak dunia dalam suatu perekonomian.¹⁵

Fluktuasi harga minyak mentah bulanan di tahun terakhir ini cukup tinggi, mulai dari level sekitar 40 dollar per barrel sampai sekitar 62 dollar per barrel. Hal ini disebabkan antara lain, selain memanasnya kondisi geopolitik dunia yang ditandai dengan invasi Amerika Serikat ke Irak dengan justifikasi perang terhadap terorisme, juga akibat badai Katrina dan Rita di teluk Meksiko yang mengganggu penawaran minyak pada periode agustus-september di Amerika Serikat, sehingga mendorong naiknya harga minyak sampai kuartal akhir tahun 2005.¹⁶

Studi tentang keterkaitan antara harga minyak dan kondisi makroekonomi telah memberikan pelajaran berharga, yaitu bahwa krisis geopolitik dunia yang berada diluar kontrol kebijakan-kebijakan ekonomi dan kondisi luar biasa lainnya seperti bencana alam merupakan penyebab utama fluktuasi tajam harga minyak dunia. Faktor penyebab pertama telah didokumentasikan oleh Hamilton¹⁷ khususnya untuk studi kasus di Amerika Serikat. Hal yang bisa dipelajari dalam studi ini adalah bahwa fluktuasi harga minyak telah memberikan pengaruh signifikan bagi terjadinya resesi ekonomi dunia, khususnya pada masa-masa oil shocks diatas, yang ditandai dengan turunnya produksi, kontraksi investasi dan permintaan, dan tertekannya daya beli masyarakat. Dalam dataran perilaku ekonomi, tingginya permintaan minyak dua negara berpopulasi raksasa di Asia yaitu China dan India untuk menunjang produksi agregat kedua negara, juga dianggap mempunyai andil dalam kenaikan harga minyak mentah dunia, belum lagi bila dikaitkan dengan kondisi terbatasnya penawaran minyak para produsen karena kapasitas produksi yang belum memadai dan sedang investasi di bidang eksplorasi dan eksploitasi masih terhambat pembiayaan yang sangat besar dan waktu yang lama. Dari laporan tahunan OPEC, diperoleh informasi bahwa diperlukan waktu 3-10 tahun untuk melakukan tahap eksplorasi minyak sampai dengan menjualnya ke pasaran, tergantung antara lain pada lokasi geografis sumber minyak, ketersediaan teknologi, dan sumber pembiayaan.

15 Purnomo Yugianoro, opcit hal. 79

16 OPEC, Annual Report 2005, <http://www.opec.org/library/Annual%20Reports/pdf/AR2005.pdf>

17 Hamilton, James. D. (1984), "Oil and Macroeconomy Since World War II," *The Journal of Political Economy* Vol. 91 No. 2, 228-248

BAB III

GEJOLAK MINYAK DUNIA, IMPLIKASI DAN BEBAN APBN

A. Implikasi dalam Perekonomian

Terjadinya gejolak politik dibelahan negara-negara Setelah terjadinya Timur Tengah dan Afrika Utara sejak tahun 2010 hingga yang terjadi di Libya saat ini, terus memicu kenaikan harga minyak mentah di pasar internasional. Secara sederhana hal ini terjadi dikarenakan terganggunya produksi dan suplai minyak ke pasaran dunia. Berkurangnya jumlah ke pasaran minyak dunia dan di sisi lain permintaan dan tingkat konsumsi minyak semangkit meningkat menyebabkan harga minyak naik. Sulit dimungkiri bahwa kawasan Timur Tengah merupakan wilayah paling penting terkait minyak dunia. Mayoritas negara produsen minyak dunia yang tergabung dalam *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) berasal dari kawasan penuh konflik tersebut.

Implikasi langsung tentunya adalah konfigurasi asumsi dalam APBN dan postur penerimaannya. Implikasi kenaikan harga minyak sejak akhir 2010 hingga pertengahan tahun 2011, kondisi ini dipastikan memberikan dampak yang signifikan terhadap postur anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Beberapa faktor fundamental seperti pemulihan pertumbuhan ekonomi, permintaan minyak yang meningkat, dan kuota produksi minyak yang ditetapkan OPEC, menyebabkan harga minyak sepanjang 2011 diprediksikan berada pada level yang tinggi. Terelebih setelah Indonesia menjadi net importir (bahkan mengalami defisit neraca perdagangan minyak), kecenderungan kenaikan harga minyak dunia lebih banyak memberikan dampak negatif jika dibandingkan dengan manfaatnya.¹⁸

Dalam hal ini kondisi tidak banyak berbeda dengan keadaan pasar 2008 yang sangat ketat. *Surplus capacity* yang dipegang OPEC masih sekitar 2,5 juta

18 Komaidi, Deputy Director ReforMiner Institute "Harga Minyak dan Ruang Gerak APBN 2011," Media Indonesia, Jumat 1 April 2011.

barel per hari, jauh di bawah rata-rata selama enam tahun yang besarnya sekitar 3 juta barel/hari, dimana pemegang *surplus capacity* ini adalah Arab Saudi. Bila Arab Saudi tidak meningkatkan produksi agar menambah *supply*, terlebih apabila ada isu geopolitik atau bencana alam, harga minyak bisa menembus level USD110 per barel. Dengan demikian, secara keseluruhan harga minyak pada tahun 2011 diperkirakan berfluktuasi dalam kisaran yang cukup lebar, antara USD70–110 per barel, dengan rata-rata harga sepanjang tahun sekitar USD90 per barel. Bagi Indonesia, dampak harga minyak yang akan tetap tinggi sepanjang 2011 akan sangat tergantung pada tingkat produksi/*lifting* minyak mentah nasional.

Kita ketahui bahwa target *lifting* 2011 rata-rata sekitar 1,034 juta barel per hari diperkirakan sulit tercapai mengingat realisasi *lifting* 2010 sangat jauh dari sasaran dalam APBN. Rendahnya kemampuan produksi minyak nasional ini selain akibat semakin menurunnya kapasitas produksi lading minyak juga merupakan implikasi dari pengelolaan migas yang salah dalam beberapa tahun terakhir. Kesalahan dalam pengelolaan itu menyebabkan anjloknya investasi eksplorasi sehingga penemuan cadangan baru menjadi sangat langka sehingga mengganggu *supply* minyak mentah. Karena dikelola kurang baik, produksi minyak nasional hanya mengandalkan eksplorasi lapangan-lapangan yang sudah tua yang secara alamiah produksinya pasti menurun. Diperlukan upaya-upaya lain di sektor industri migas nasional secara simultan demi mengurangi implikasi negatif harga minyak yang tinggi ini.

Sampai dengan Maret 2011, rata-rata harga minyak dunia jenis WTI dan *brent* untuk periode 2011 telah mencapai US\$90,45 per barel dan US\$101,77 per barel. Sementara itu, rata-rata realisasi *Indonesian crude price* (ICP) hingga Februari 2011 telah mencapai US\$103,31 per barel, bulan Maret US\$ 113,07 per barel dan peningkatan tertinggi pada Tahun 2011 di bulan April mencapai US\$ 123.36. Pada bulan-bulan selanjutnya hingga September 2011 turun menjadi US\$ 111,65 per barel (lihat tabel). Walaupun pada bulan-bulan berikutnya Mei hingga September mengalami penurunan, namun harga rata-rata realisasi harga minyak dunia maupun rata-rata realisasi ICP telah melampaui asumsi harga minyak (ICP) di dalam APBN 2011 yang ditetapkan sebesar US\$80 per barel. Dalam konteks anggaran (APBN), realisasi ICP yang lebih besar atau lebih kecil daripada asumsi yang ditetapkan akan berpengaruh terhadap berubahnya postur APBN utamanya menyangkut pos penerimaan migas dan pos subsidi energi.

Tabel :
Pergerakan Harga rata-rata Minyak Mentah
(US\$/barrel)

Jenis Minyak	lightsweet	ICE
Januari	89,58	97.89
Februari	89,74	103.31
Maret	102,98	113.07
April	110,04	123.36
Mei	101.36	115.18
Juni	96.29	113.32
Juli	97.34	117.15
Agustus	86.34	111.67
September	85.61	111.65

Sumber : Bloomberg, 2011

Dalam mengantisipasi gejolak minyak dunia tentunya ada beberapa strategi dan tahapan dalam memeperkecil dampaknya terhadap perekonomian dan anggaran negara. Memang sebaiknya pemerintah menyiapkan berbagai simulasi kondisi harga minyak dan dampaknya terhadap perekonomian nasional untuk beberapa waktu ke depan. Langkah ini akan membuat pemerintah lebih siap menghadapi gejolak harga minyak dunia. Seringnya terjadi gejolak minyak dunia akibat berbagai konflik pada Negara penghasil berpengaruh cukup signifikan. Hal ini berdampak terhadap perekonomian nasional, penerimaan Negara dan harga BBM di Indonesia. Walaupun kondisi ini merupakan *external shock* dan di luar kendali pemerintah, namun sedapat mungkin Negara dapat mengelola dengan baik.

Harga minyak fluktuatif tersebut tentunya pemerintah perlu mengkaji perlu tidaknya melakukan penyesuaian asumsi makro. Harga minyak Indonesia yang dipatok pada level US\$ 80 per barel dalam APBN 2011 apakah masih relevan sebab asumsi tersebut, karena merupakan rata-rata harga tahunan. Walaupun ada rasa optimistis, gejolak minyak dunia tidak akan dapt segera mereda dan mengembalikan harga minyak pada level yang telah ditargetkan. Semakin panjang konflik mendorong pemerintah untuk berpikir keras menjaga stabilitas perekonomian dalam negeri akibat efek kelanjutan di dalam negeri. Perlu dipahami bahwa dalam memenuhi kebutuhan minyak di dalam negeri, pemerintah mulai melirik untuk mengimpor dari negara di luar Afrika dan Timur Tengah. Hal-hal ini seharusnya dipahami berbagai pihak tetap mewaspadai gejolak ekonomi yang timbul akibat kenaikan harga minyak dunia. Yang paling Nampak jelas adalah, ketika harga minyak naik, biaya produksi dan distribusi bahan pangan dimungkinkan terdorong naik.

B. Beban dalam APBN

Dengan melihat kondisi tersebut, seharusnya kebijakan pembatasan BBM bersubsidi belum ada keputusan perlu ditinjau ulang melalui pengkajian yang mendalam agar meminimalisir dampaknya terhadap masyarakat. Telah banyak beberapa melakukan kajian dan simulasi terkait gejolak harga minyak dan dampak yang ditimbulkan. Tentunya dalam hal ini perlu data-data berdasarkan kondisi saat ini dan data yang menunjang dalam proses kebijakan.

Terkait kemungkinan pembatasan konsumsi bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi, pada intinya lanjut akan lebih mengarah pada pengaturannya yang berdampak ganda (*multipplier effect*) pada perekonomian nasional sebaiknya pada momentum yang tepat. Bila, jika dipaksa dijalankan, dikawatirkan kebijakan itu akan memengaruhi harga pangan. Namun, apabila tidak diberlakukan di sisi lain, beban subsidi pemerintah akan bertambah berat. Perlu dipikirkan agar pembertarikan pembatasan BBM bersubsidi menunggu harga minyak dunia kembali stabil serta persiapan lembaga teknis dalam pelaksanaannya. Namun tentunya kebijakan ini harus secepatnya mengingat setiap terjadinya gejolak minyak dunia anggaran subsidi BBM membengkak seiring tren kenaikan harga minyak dunia dan selama belum terealisasi kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi.

Anggaran subsidi dalam APBN 2011 dialokasikan Rp187,624 triliun. Dari jumlah itu, pemerintah mengalokasikan subsidi energi Rp136,614 triliun. Sedangkan subsidi nonenergi dalam APBN 2011 sebesar Rp51,010 triliun. Anggaran subsidi diperkirakan membengkak sebagai akibat dari lonjakan harga minyak yang sudah mencapai USD100 per barel. Namun di sisi lain belum dilakukannya program penghematan BBM bersubsidi dan penggunaan volume BBM subsidi agak sulit dijangka sesuai realisasi yang tertera dalam APBN 2011 mengingat jumlah kendaraan tidak dapat terkontrol. Dalam hal ini tentunya perlu mengantisipasi kira-kira nanti impact-nya ke subsidi seperti apa, namun volume kepada selisih terhadap harga keekonomiannya, namun saat ini Indonesia agak tertolong karena kurs rupiah menguat terhadap dolar AS, tetapi kondisi ini tidak akan bertahan lama.

Sedangkan melihat implikasi lainnya, gejolak harga minyak mentah jika terus berlanjut dapat menyumbang inflasi 1,0% hingga 1,5%. Perhitungannya inflasi ini jika dilakukan dengan menaikkan harga minyak di dalam negeri sebesar Rp1.000 per liter, sumbangan inflasi sebesar itu merupakan sumbangan inflasi pertama karena akan muncul dampak inflasi putaran kedua. Namun jika harga BBM dalam negeri naik sebesar Rp500 per liter, akan

menyumbang inflasi sebesar 0,7% hingga 0,8%. Penghematan yang didapat jika kenaikan sebesar Rp500 adalah sebesar Rp7 triliun hingga Rp8 triliun, sedangkan jika Rp1.000 sebesar Rp14 triliun hingga Rp15 triliun. Adapun opsi pilihan yang sederhana dalam mengurangi pembengkakan subsidi BBM, pilihan kenaikan harga lebih rasional. Bila terjadi Inflasi tidak masalah, yang penting tetap ada pertumbuhan ekonomi yang signifikan dan anggaran subsidi dapat dikucurkan bagi kegiatan ekonomi masyarakat yang tidak mampu. Selain itu kebijakan kenaikan harga BBM juga memiliki dasar hukum yang kuat yaitu UU tentang APBN 2011. UU itu memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk menaikkan harga BBM dalam negeri jika kenaikan harga minyak internasional mencapai 10% dari harga asumsi di APBN.

Sedangkan bila dilihat dari sisi penerimaan negara dari sektor migas, berdsarkan laporan Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) penerimaan negara dari lifting (produksi siap jual) minyak hingga akhir tahun, diperkirakan mencapai 32,6 miliar dollar Amerika Serikat. Ini berarti penerimaan tersebut melebihi target yang ditetapkan pemerintah dalam APBN-Perubahan 2011 sebesar 32,4 miliar dollar AS. Pencapaian realisasi lifting bulan September 2011 telah mencapai 2,14 juta barel oil ekuivalen per hari, atau sekitar 94 persen jika dibandingkan dengan prognosa revisi tahun 2011 yang telah ditargetkan pemerintah. Dalam hal pencapaian target penerimaan negara, sektor hulu migas telah menyumbang sekitar 26 miliar dollar AS atau mencapai 83 persen dari target pemerintah. Melihat kondisi ini, dapat diperkirakan target penerimaan Negara dalam APBN-P 2011 yang sekitar 32.4 miliar dollar AS dapat terlampaui. Diperkirakan target penerimaan Negara akan mencapai 32,6 miliar dollar AS.¹⁹

Namun demikian bila perkembangan terakhir dengan asumsi tidak ada investasi baru dan penemuan cadangan baru, maka perkiraan lifting minyak tahun 2012 yang diajukan Pemerintah pada range 950 – 970 ribu barel per hari cukup realistis tercapai dengan syarat Pemerintah harus berupaya meningkatkan produksi dari blok baru, seperti blok cepu yang kapasitasnya produksinya bisa mencapai 165.000 barel per hari, namun baru diproduksi sekitar 20.000 barel per hari. Jika tidak maka sangat mungkin bahwa dengan laju penurunan produksi dari sumur-sumur tua yang kurang lebih 12 % per tahun menjadi ancaman terbesar produksi minyak bumi negara ini. Dari sisi konsumsi pemerintah dapat saja mengendalikan mealuli penyesuaian harga agar dari sisi anggaran subsidi tidak terlalu membengkak.

¹⁹ "Penerimaan Negara Sektor Migas Diperkirakan Lampau Target," Kompas, Kamis, 22 September 2011.

Namun demikian pengendalian BBM bersubsidi akan berdampak menaikkan risiko inflasi mengingat BBM merupakan factor penting setiap pergerakan ekonomi. Artinya bila ada kenaikan harga BBM akan mempengaruhi factor produksi barang yang pada akhirnya akan menaikkan harga. Selain itu menurut penjelasan Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan setiap kenaikan harga minyak yang tidak diimbangi dengan optimalisasi produksi dan pengendalian BBM bersubsidi akan mengancam kesehatan APBN 2011. Diungkapkan rata-rata harga minyak mentah Indonesia (ICP) dalam 3 bulan pertama 2011 mencapai US\$104,49 per barel lebih tinggi dari asumsi US\$80 per barel di APBN 2011. melalui perhitungan sederhana apabila ICP naik US\$10 di atas asumsi dapat meningkatkan penerimaan negara hingga Rp35 triliun, sedangkan dari sisi subsidi BBM berpotensi membengkak hingga Rp26 triliun. Dalam catatan BKF realisasi produksi minyak nasional selama kuartal I/2011 hanya berkisar 892.000 barel per hari (bph), jauh di bawah target 970.000 H bph. Akibat penurunan ini target lifting minyak tidak tercapai, jika turun jadi 950.000 bph, bisa mengurangi penerimaan negara dari sector dari migas sekitar Rp 4 triliun-Rp5 triliun. Selain itu pemerintah juga harus memikirkan bagaimana menutup kekurangan produksi tersebut dalam upaya memenuhi konsumsi BBM di dalam negeri tentunya melalui impor.

Melihat kondisi selama beberapa tahun terakhir ini sebenarnya pemerintah jangan terlalu optimis terhadap patokan lifting minyak karena dapat diperkirakan kisaran produksi tahun-tahun sebelumnya ini hanya bergerak di kisaran 930.000-940.000 barel per hari. sebenarnya bila ekpektasi yang direncanakan tentunya harus berdasarkan perkembangan terakhir jumlah lifting minyak tahun-tahun terakhir. Tidak tercapainya target bias jadi karena tidak berdsarkan data lifting minyak selama ini, sehingga taiget yang hendak dicapai terlalu tinggi, koordinasi antara pemerintah dalam hal ini Kementrian Keuangan dan Kementrian ESDMI tidak sinkron.

Dengan melihat target lifting yang direncanakan 970.000 barel tanpa melihat fakta di lapangan di antaranya tidak adanya eplorasi lapangan migas baru yang cukup besar. Selain itu, permintaan pemerintah yang hanya menoleransi melesetnya produksi 5.00010.000 bph dinilai masih berat. Selain itu kecenderungan kenaikan harga minyak dunia bisa membuat volume BM bersubsidi melampaui kuota yang direncanakan 38,6 juta kiloliter. Berdasarkan simulasi BKF, setiap tambahan pemakaian premium sebesar 1 juta kiloliter bisa membengkakan defisit anggaran negara sekitar Rpl triliun. Sementara untuk penambahan 1 juta kiloliter solar. belanja subsidi akan bertambah Rp2 triliun. Artinya, kalau kuota BBM bersubsidi tidak tercapai, akan berpengaruh pada pembengkakan APBN.

Selain itu, jika harga minyak dunia naik, nilai keekonomian BBM juga ikut naik sehingga selisih harga antara premium dan pertamax semakin jauh. Kondisi itu menimbulkan migrasi pengguna BBM ke harga yang lebih murah. Demikian pula dengan penguatan rupiah terhadap dolar AS bisa mengompensasi beban subsidi yang membengkak tersebut. Dari asumsi rata-rata setahun Rp9.250 per dolar AS, saat ini rata-ratanya ada di kisaran Rp8.600. Jadi bila terjadi penguatan rupiah Rp100, tentunya akan menghemat anggaran sekitar Rp2,4 triliun. (Lihat Tabel)

Nampaknya pemerintah dalam kondisi yang sulit dalam mengambil kebijakan pengendalian minyak bersubsidi, mengingat kebijakan pengendalian subsidi BBM bila di tempuh oleh pemerintah pada tahun ini akan menambah tekanan inflasi sekitar 0,8% hingga 1,6% dari asumsi 5% plus/minus 1%. Berdasarkan data Bior Analisa Moneter BI, laju inflasi sepanjang kuartal 1/2011 sebesar 6,6% dari asumsi bank sentral 4%-6%. Inflasi pada kuartal I terdiri atas inflasi inti sebesar 4,45%, atas inflasi harga bergejolak 15,17%, dan inflasi atas harga-harga yang diatur pemerintah 5,48%. Hal itu belum memperhitungkan risiko kenaikan harga minyak dan pangan dunia yang akan sangat bergantung pada respons dari pemerintah.

Dampak pembatasan BBM bersubsidi di Jawa dan Bali bergantung pada harga pertamax. Sumbangannya ke inflasi kurang lebih 0,8%. Kalau kebijakan konvensional yang dilakukan misalkan menetapkan harga kenaikan harga Rp500 sumbangannya terhadap inflasi 1,2%-1,6%. Dampak dari transmisi dua kebijakan itu bersifat langsung maupun tak langsung. Kenaikan harga BBM bersubsidi biasanya akan langsung diikuti dengan kenaikan tarif angkutan umum yang dilanjutkan pada kenaikan harga barang lain. Sedangkan tantangan stabilitas makro lainnya anatar lain derasnya arus modal masuk ke Tanah Air. BI menerbitkan sejumlah kebijakan untuk mengurangi risiko di antaranya mempertahankan BI Rate di level 6,75%, memberi ruang penguatan rupiah guna meredam imported inflation, dan melakukan kebijakan makroprudensial.²⁰

Tabel Perkembangan Asumsi minyak dan Subsidi dalam APBN

	2010	2011	2012	2013
Subsidi BBM (dalam Rp triliun)	139,11	45,04	88,89	95,91
Harga Minyak (US\$/barrel)	97,0	61,6	80	80
Lifting Minyak (ribu barrel/hari)	931	944	965	970

Sumber: Kementerian Keuangan, APBN 2011

20 "Minyak uji Ketangguhan APBN," *Bisnis Indonesia*, Senin 18 April 2011.

Perlu diketahui adanya gejala minyak dunia, akan mengalami berpengaruh terhadap perubahan harga minyak internasional baik turun maupun naik akan secara langsung mempengaruhi besaran subsidi BBM. Semakin tinggi kenaikan harga minyak internasional maka semakin besar beban subsidi BBM yang ditanggung dalam APBN tahun bersangkutan. Tahun 2010, asumsi ICP yang telah ditetapkan bersama DPR yaitu US\$ 80 per barel dalam APBN P, maka beban subsidi BBM diperkirakan mencapai Rp88,9 triliun. Dengan demikian, tahun 2011 dengan asumsi harga minyak internasional mengalami kenaikan sampai dengan US\$ 85 per barel dan tidak ada perubahan atau kenaikan harga jual eceran BBM bersubsidi, maka beban subsidi tahun 2011 lebih dari Rp 90 triliun.²¹

Dalam APBN-P 2011 kebijakan subsidi energi diputuskan dan disepakati Pemerintah dan DPR memberikan tambahan subsidi energi, terutama untuk listrik dan Bahan Bakar Minyak (BBM). Dalam APBN-P 2011,²² komponen kebutuhan energi tersebut masing-masing akan mendapat dana tambahan sekitar Rp 66 triliun dan Rp130 triliun. Disadari bahwa belum adanya kebijakan dalam konteks baik untuk pengendalian volume BBM bersubsidi maupun harga akan terus menyebabkan kebutuhan subsidi BBM meningkat. Di samping itu, jumlah subsidi keduanya yang terlalu besar juga dinilai kurang bagus untuk kualitas anggaran. Karena seperenamnya dari proporsi begitu saja keluar untuk subsidi yang tidak tetap tepat sasaran yang seharusnya. Kebijakan subsidi harga tersebut hanya dapat dinikmati oleh masyarakat yang memiliki kendaraan dan kompor gas dan yang telah memiliki jaringan listrik. Kebanyakan masyarakat miskin tentunya tidak dapat menikmati subsidi BBM, gas atau minyak tanah dan listrik karena tidak memiliki wahana untuk mendapatkan energi yang bersubsidi tersebut.

Sebenarnya penambahan subsidi BBM tidak dapat dipisahkan dari hasil laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2010. Dimana salah satu temuan terkait dengan pengenaan Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah (PPN DTP) untuk BBM. Pada APBN-P 2011, PPN DTP dimaksud saat ini sudah dialihkan menjadi bagian dari subsidi. Dengan demikian pada APBN-P 2011 sudah tidak lagi ada istilah PPN DTP, jadi keadaan ini harus ada solusi yang sementara sudah dihapus.

Demikian halnya yang terjadi pada pemberian subsidi listrik. Karena tidak adanya kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL) dan Tarif Tenaga Listrik (TTL) pada tahun 2011 mengakibatkan pemerintah tidak memiliki banyak pilihan selain

21 Dalam RPJM 2010-2014 menyebutkan bahwa subsidi BBM, LPG dan BBN tahun 2011 sebesar Rp 59,64 triliun dengan asumsi (i) kurs = Rp9.750 / US\$ dan ICP US\$ 70 / barrel

22 Bambang Brodjonegoro, "Kondisi Ekonomi Indonesia Menggembirakan" Media Keuangan KeMenterian Keuangan Vol. Vi | no. 48 / Minggu iV Juli - Minggu iii agustus 2011. Hal. 7.

berharap pada kinerja efisiensi PT PLN. Padahal pada saat yang bersamaan PT PLN tengah menghadapi kendala baik internal dan eksternal. Kendala internal yang dihadapi dimana PLN tidak mampu menyelesaikan proyek sepuluh ribu MW tahap pertama seperti yang di targetkan tepat pada waktunya. Akibatnya, ketersediaan listrik yang diharapkan dapat dihasilkan dari tenaga uap dan batu bara belum berjalan optimal. Pad girirannya harus menggunakan dan konusmsi BBM lebih banyak untuk pembangkit.

Sementara itu, kendala eksternal antara lain terkait ketidakcukupan atau ketidakpastian pasokan gas bagi PT PLN sehingga banyak Pembangkit Listrik Tenaga Gas (PLTG) yang seharusnya benar-benar memakai gas masih tersebdat ketersediaannya, ternyata masih memakai BBM. Sekali lagi subsidi bahan bakarnya juga meningkat.dan disisi lain harga batu bara yang meningkat membuat belanja PLN juga meningkat.

Terlebih adanya gejolak minyak di pasar dunia yang sewaktu-waktu, secara logika kenaikan harga BBM merupakan solusi yang merupakan yang masuk seharusnya ahrus diambil. Hanya saja perlu digaris bawahi bahwa kebijakan harga BBM tersebut tentunya sangat berkaitan dengan anggaran Negara yang tentunya tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan politik yang ada di parlemen. Walaupun pemerintah terlihat masih dapat mengendalikan namun dalam jangka panjang akan menyebabkan prilaku konsumsi yang tidak dapat terkendalai.

Walaupun pemerintah masih dapat mengendalikan dan masih mampu menutup subsidi dalam mengupayakan pengendalian inflasi ditahun 2011, namun dalam jangka menengah dan panjan agaknya akan sulit. Hal ini terutama disebabkan sudah lewatnya masa panen yang menimbulkan kemungkinan kenaikan harga pangan. Karena ketika harga pangan belum bias dikendalikan penuh, kemudian ada kenaikan harga BBM yang juga punya dampak inflasi, maka dikhawatirkan akan *double impact* terhadap angka inflasinya. Karena kenaikan inflasi akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dimana, makin menurunnya daya beli masyarakat. Kondisi sepert ini merupakan ada *trade off* antara beban anggaran menjadi besar dan kurang berkualitas terhadap kemungkinan dampak kepada masyarakat. Alasan inilah yang menjadi latarbelakang mengapa pemerintah belum ada kebijakan yang spesifik terkait dengan mengurangi beban subsidi BBM.

Dengan penambahan penerimaan hasil produksi minyak yang tidak sebesar belanja subsidi, secara otomatis defisit akan bertambah. Defisit yang ditargetkan sebesar 1,8% pada APBN tahun 2011 dinaikkan menjadi 2,1%. Pemerintah telah memutuskan tidak menambah utang untuk menutup defisit

pada APBN-P tahun ini. Pembiayaan yang akan dilakukan oleh pemerintah melalui mekanisme bukan melalui pinjaman. Tetapi menggunakan sisa anggaran lebih yang mencapai sekitar Rp40 triliun untuk menambal defisit, bahkan bias lebih tergantung perkembangan aharga minyak dunia dan tingkat konsumsi BBM dala negeri.

Pemerintah harus mewaspadai potensi melesetnya penerimaan negara dari produksi minyak mentah (lifting). Pasalnya, hingga akhir tahun ini target lifting minyak mentah Indonesia diperkirakan tidak akan tercapai. Hingga akhir tahun, produksi maksimal minyak mentah Indonesia diperkirakan 910.000 barel per hari. Prediksi tersebut masih di bawah target lifting yang sebanyak 945.000 per barel, sesuai dengan target lifting minyak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Perubahan 2011. Penurunan lifting minyak domestik ini sudah pasti akan mempengaruhi penerimaan dan belanja di APBNP 2011. Pada sisi pendapatan, penurunan lifting minyak bakal menurunkan Pajak Penghasilan (PPH) migas, serta Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) migas. Dari sisi belanja negara, penurunan lifting minyak ini akan menurunkan bagi hasil ke daerah. Akibatnya, defisit APBNP 2011 bisa membengkak. APBNP 2011 menetapkan defisit 2,1% dari produk domestik bruto (PDB) atau Rp 151,1 triliun. Padahal, setiap lifting minyak turun 10.000 barel per hari, defisit anggaran membengkak antara Rp 1,17 triliun-Rp 1,43 triliun.²³

Terkait dengan peningkatan jumlah subsidi BBM dan listrik, langkah Pemerintah menggunakan saldo Sisa Anggaran Lebih (SAL) sebaiknya jangan dijadikan solusi jangka panjang. Jika dana tersebut digunakan untuk subsidi, berarti dana cadangan untuk kepentingan-kepentingan mendadak yang urgen akan semakin berkurang. Dengan demikian, potensi Negara untuk menambah hutang bertambah. Selain itu penggunaan SAL untuk membiayai subsidi juga dipandang mengurangi fleksibilitas APBN. Dalam jangka pendek mungkin memang tidak menjadi masalah bial kondisi perekonomian tidak ber gejolak dimana tidak perlu penambahan pinjaman. Namun pada gilirannya tetap saja harus mencari dana lain agar fleksibilitas APBN dapat meningkat.

Dengan melihat kondisi harga minyak yang sangat sensitive terhadap APBN dan perekonomian secara keseluruhan, tentunya perlu pemerintah mengambil langkah dalam kebijakan yang berkaitan dengan BBM. Pemerintah secara politis pada saat sekarang sangat tidak mungkin menghilangkan subsidi BBM atau pada akhirnya akan menaikkan harga BBM yang memang harus naik seiring kenaikan harga minyak internasional. Menurut Anggito Abimanyu

23 "Lifting Tak Tercapai, Defisit Bisa Bengkak", Kontan, 11 November 2011.

dan Sri Adiningsih²⁴ cukup menyayangkan penggunaan dana APBN-P hamper mencapai Rp 200 triliun untuk subsidi BBM dan listrik. Lebih bermanfaat untuk membangun infrastruktur. ungkapnya. Alternatif jalan keluar yang bias ditempuh adalah menaikkan harga BBM dan listrik secara perlahan-lahan atau bertahap. Namun demikian nampaknya menaikkan harga BBM telah lewat momentumnya, saat ini sudah sulit mencari *timing* yang tepat. Strategi kenaikan ini pun nantinya diterapkan khusus hanya terhadap pemilik kendaraan pribadi. Sementara untuk pengemudi kendaraan transportasi umum akan diberikan kebijakan yang terukur khusus melalui kebijakan subsidi agar yang memperoleh subsidi tepat sasaran.

Dengan konsep kajian ini, diharapkan implikasi dari kenaikan harga BBM tidak akan terlalu mendalam, meskipun dalam waktu dekat opsi menaikkan harga BBM kemungkinan besar belum akan diambil. Seharusnya pemerintah diharapkan tidak selalu terpaku pada kebijakan penambahan subsidi agar BBM bersubsidi tidak dinaikan. Hal ini bias jadi karena kekhawatiran pemerintah bila menaikkan harga BBM akan berimplikasi terjadinya gejolak politik atau goncangan dipemerintahan.

Selain itu BBM, beban subsidi yang besar juga mengalir untuk listrik bagi masyarakat yang kurang mampu. Dengan melihat kondisi tersebut tentunya perencanaan terpadu seluruh kementerian yang terkait dalam diversifikasi sumber energi sumber daya alam yang banyak terdapat di Indonesia, seperti batu bara, gas, geotermal, dan angin. Diakui bahwa pengembangan energy alternative memang memakan biaya besar pada awal pembangunannya. Meskipun mungkin menghabiskan biaya eksplorasi dan pengolahan yang mahal di awal, tapi paling tidak ketergantungan terhadap BBM bisa dikurangi. Untuk sementara pemerintah seharusnya menempuh kebijakan untuk memberikan gas sebagai prioritas kepada PLN dalam mengurangi beban subsidi.

Pemerintah perlu diingatkan bahwa pengurangan subsidi yang diperuntukan terutama penambahan anggaran untuk pembangunan infrastruktur akan berpengaruh bagi target pertumbuhan ekonomi masa depan. Pemerintah perlu memikirkan dampak jangka panjang pengambilan keputusan ini. Karena penggunaan dana mahal yang berasal dari jual obligasi untuk memberi subsidi yang salah akan menimbulkan permasalahan dan beban ekonomi dikemudian hari. Walaupun langkah mengurangi subsidi BBM sebenarnya bias dilakukan secara bertahap. Dengan menaikkan minimal Rp500 atau Rp1.000 sebagai tanda bahwa pemerintah serius mengalokasikan subsidi yang salah sasaran

24 Media Keuangan KeMenterian Keuangan Vol. Vi | no. 48 / Minggu iV Juli - Minggu iii agustus 2011, hal. 13 dan 15.

kepada alokasi yang lebih bermanfaat tidak akan mungkin.

Selain itu kondisi seperti ini banyak disalah gunakan oleh berbagai pihak untuk memperoleh keuntungan. Badan Pelaksana Hilir Minyak dan Gas (BPH Migas) menyatakan²⁵ angka penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi tahun ini cenderung menurun jika dibandingkan dengan tahun lalu. Pada tahun lalu itu, bahkan dua tahun lalu sampai 500-an kasus, pada tahun 2011 berkurang menjadi 300. Tahun ini tidak sampai 200 kasus. Banyaknya kasus penyelewengan BBM bersubsidi lebih banyak disebabkan tingginya disparitas harga dengan BBM subsidi. Tentunya sangat sulit melakukan pengawasan distribusi BBM bersubsidi, terutama pada daerah-daerah perbatasan dimana harga BBM ada perbedaan yang cukup jauh. Data BPH Migas menunjukkan, per September 2011 lalu, realisasi konsumsi BBM Bersubsidi telah mencapai 30,76 juta kiloliter (kl) atau mencapai 75,98% dari kuota APBN-P 2011 yang mencapai 40,49 juta kl. Total realisasi tersebut terdiri atas premium sebesar 18,80 juta kl, solar sebesar 10,62 juta kl, dan kerosin sebanyak 1,33 juta kl. Memang diakui pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor dan tidak dilakukannya kebijakan yang jelas untuk membatasi konsumsi BBM Bersubsidi, melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat saat ini juga bisa memicu peningkatan jumlah penyelewengan BBM bersubsidi. Harga BBM nonsubsidi akan kembali meningkat akibat semakin melemahnya nilai tukar rupiah, sehingga disparitas harga BBM subsidi dan nonsubsidi kembali meningkat, kondisi ini tentunya akan banyak pasar gelap di daerah perbatasan dengan negara yang tidak menerapkan BBM subsidi. BBM bersubsidi masih tetap seharga Rp4.500 per liter. Sehingga terdapat disparitas harga sebesar Rp 4.250 per liter. Sedangkan saat rupiah menguat pada level 8.500 per dolar AS, harga pertamax berada pada kisaran Rp8.200-Rp8.300 per liter.

Terkahir mengenai usulan pengaturan subsidi sudah seharusnya segera diambil kebijakan agar subsidi tidak tepat sasaran tidak berlanjut. Ada rencana pemerintah akan mengusulkan melakukan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi jenis Premium mulai April 2012. Pembatasan itu dilakukan bagi seluruh kendaraan roda empat milik pribadi. Dalam tahap awal, kebijakan hanya diterapkan di Jawa dan Bali. Kebijakan pembatasan itu merupakan alternatif yang dimiliki pemerintah. Agus mengingatkan, rata-rata konsumsi Premium sebesar delapan persen selama lima tahun terakhir tana ada pengaturan. Oleh karenanya, pemerintah perlu melakukan pengaturan, karena bila tidak ada pembatasan, konsumsi BBM bersubsidi bisa mencapai 43,7 juta

²⁵ Media Indonesia "Jumlah Penyelewengan BBM Bersubsidi Cenderung Menurun". Rabu, 5 Oktober 2011.

kiloliter pada tahun 2012, dimana jumlah itu terdiri dari Premium 28,1 juta kiloliter, dan minyak tanah dan solar 15,6 juta kiloliter. Namun, pembatasan itu ini tentunya perlu pengaturan yang jelas misalkan dengan tidak diberlakukan bagi mobil penumpang dan kendaraan umum. Dengan penghematan melalui pembatasan subsidi BBM dapat digunakan untuk cadangan risiko fiskal, selain itu pembatasan BBM juga harus diikuti dengan pembatasan kendaraan berbasis premium dan harus disiapkan pengembangan alat transportasi massal.²⁶

Namun demikian dengan gambaran tersebut diatas, dampak akibat faktor eksternal yaitu perkembangan harga minyak dunia, menjadi variable yang sangat penting dalam membangun argumentasi pentingnya sector migas terhadap pendapatan, pengeluaran dan perdagangan internasional. Pada sisi lain, tingkat lifting minyak relative tidak memberikan pengaruh besar terhadap tingkat pendapatan, pengeluaran dan perdagangan. Potensi pendapatan Negara dapat lebih ditingkatkan jika pemerintah berani untuk memberlakukan tarif impor dan pajak atas produk minyak (BBM). Hal ini penting tidak hanya untuk mengurangi beban subsidi tetapi juga meningkatkan penerimaan Negara dari sektor migas. Turunnya penerimaan Negara dari penjualan gas, dan naiknya impor minyak akan memberikan ancaman dari sisi neraca perdagangan migas, sebagaimana terjadi di tahun 2008. Dengan semakin menipisnya cadangan migas, pemerintah perlu sesegera mungkin memberikan signal yang tepat akan harga energi.

Jadi sebenarnya perlu dipahami bahwa kenaikan harga minyak dunia, sebetulnya tidak terlaui memberikan banyak manfaat bagi perekonomian nasional, hal ini disebabkan oleh dua factor penghambat yaitu kebijakan subsidi dan terbatasnya kapasitas penyulingan minyak di dalam negeri. Dari perspetif pengambil kebijakan dengan, mengurangi subsidi, menaikkan harga BBM, atau menerapkan pajak BBM memiliki resiko politik yang besar. Pada sisi lain, investasi penyulingan minyak walaupun sulit, namun dari sisi pertimbangan politis lebih aman. Namun demikian, keputusan ini bukan berarti tanpa resiko, dalam kondisi cadangan minyak yang kian menipis, tentu investasi penyulingan dihadapkan pada resiko yang besar. Pada akhirnya, tentu saja yang kita tunggu sikap konsisten pemerintah untuk terus mengurangi porsi subsidi energi terhadap total pengeluaran Negara, dan memberikan porsi lebih besar untuk investasi jangka panjang.²⁷

26 "Mobil Dibatasi Pakai Premium April 2012," *Harian Republika* Senin, 10 Oktober 2011.

27 Maxensius Tri Sambodo, "The Role of Energy Sector in Indonesia's Economy," <http://xa.yimg.com/kq/groups/1104317/192243640/name/The+Role+of+Energy+Sector+in+Indonesia.pdf>.

Namun demikian selain kebijakan tersebut, tentunya perlu kebijakan yang lebih penting dan berjangka panjang mengingat pentingnya menjaga ketahanan energi nasional. Upaya pemerintah dalam menjaga produksi minyak yang kecenderungannya terus menurun setiap tahunnya dan meningkatkan pemanfaatan gas bumi yang produksinya kini bertambah untuk memenuhi kebutuhan konsumen di dalam negeri yang semakin meningkat. Kini ketergantungan yang tinggi terhadap bahan bakar minyak (BBM) membuat pengelolaan energi di Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hingga saat ini, pengembangan energi baru dan terbarukan, diversifikasi energi dan konservasi energi belum menunjukkan keberhasilan. Dalam mengurangi ketergantungan terhadap pemakaian energi fosil yang semakin terbatas ini, pemerintah harus membuat road map jangka pendek, menengah, panjang secara terukur dan ter-integrasi .

Perlu dipahami bahwa energi memainkan peranan sangat penting dan strategis dalam peradaban manusia. Dunia mencatat, kemajuan sebuah negara akan sulit terlepas dari keberhasilannya dalam mengelola sumber energi di dalam negeri. Keterkaitan erat antara energi dan negara itulah yang membuat pengelolaan sumber-sumber energi di Indonesia harus ditangani dengan tepat. Jika tidak, akan membawa dampak yang buruk bagi negara. Apalagi ancaman krisis energi makin membayangi dunia karena keterbatasan cadangan sumber energi yang semakin menipis. seiring dengan terus meningkatnya kebutuhan energi, pengelolaannya dinilai masih belum optimal, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan pelik dan berdampak besar bagi perekonomian Indonesia selama ini. Ini mengingat, mulai dari sisi hulu hingga pemanfaatan dan penggunaan energi nasional yang belum efisien.

Seharusnya pemerintah perlu memulainya dalam mengantisipasi agar ketergantungan terhadap energi fosil di Indonesia, khususnya minyak masih sangat tinggi. Namun ironisnya, pengembangan energi baru dan terbarukan (*renewable energy*) belum ada perencanaan agar dapat memulai dan dapat berjalan dengan baik. Paling tidak pemerintah dapat mengalihkan sebagian energi dengan pemanfaatan sumber energi dari bahan bakar nabati (BBN) atau biofuel, panas bumi, biomass hingga gas methane batu bara (*coal bed methane/ CBM*) yang cukup potensial untuk dikembangkan.

BAB IV PENUTUP

Kondisi gejolak minyak dunia beberapa tahun terakhir tidak terlepas dari adanya gejolak pada negara-negara produsen. Keadaan ini berdampak terhadap kondisi sistim perekonomian global termasuk Indonesia. Akibat harga minyak saat ini sangat berfluktuatif berdampak terhadap APBN, karena kita ketahui produksi minyak mentah Indonesia tidak lagi mencukupi konsumsi dalam negeri. Kini Indonesia sangat berkepentingan dengan adanya gejolak minyak dunia akibat Indonesia harus melakukan impor minyak dari negara-negara produsen sesuai harga minyak dunia dan persediaan bahan bakar minyak mentah Indonesiapun makin menipis. Permasalahan gejolak dan semakin menipisnya produksi minyak bumi Indonesia tentunya akan berpengaruh terhadap kondisi perekonomian terutama dalam hal sisi penerimaan negara. Sulitnya memprediksi harga minyak. harga minyak adalah salah satu indikator yang paling sulit diprediksi, mengingat jejak historisnya selama tiga tahun terakhir. Lebih jauh hal ini akan berdampak terhadap pencapaian lifting minyak dan perkiraan harga mengingat gejolak minyak dunia mempengaruhi penawaran minyak dunai dan harga ICP yang akan bergerak akan menyulitkan pencapaian asumsi makro dalam APBN. Perlu diketahui bahwa produksi minyak Indonesia akan terus mengalami penurunan dan bisa saja tidak akan ada produksi minyak apalagi lagi bila tidak ada eksplorasi ladang-ladang minyak baru.

Proporsi dan kontribusi migas dalam perekonomian nasional, utamanya APBN mencemaskan eksekutif dan legislatif mengingat tidak adanya terobosan strategis yang seharusnya perlu dicari dan dikaji oleh pemerintah dengan para akademisi dan peneliti. walaupun disadari banyak sekali tantangan, terutama dikaitkan dengan kepastian produksi dan harga minyak. Tentunya tidak dapat mengharapkan dari pemerintah dalam mencari terobosan untuk mengatrol penerimaan negara dan tingakt kosnusmi yang mempengaruhi subsidi dalam APBN sebagai kompensasi atas turunnya lifting dalam jangka panjang serta

mengurangi beban belanja negara, untuk impor minyak dan BBM yang akan semakin meningkat. Kondisi ini tentu saja menjadi perhatian dalam ketahanan energi nasional. Oleh karena itu harus segera dilakukan upaya-upaya revitalisasi energi terbarukan. Kondisi yang dihadapi bila harga minyak naik di pasar internasional, penerimaan negara dari minyak bumi juga akan meningkat pula. Namun, di sisi pengeluaran, subsidi minyak juga akan membengkak (karena untuk konsumsi dalam negeri digunakan minyak impor). Sebaliknya, jika harga minyak turun, penerimaan negara juga akan turun, dan subsidi juga berkurang

Ada beberapa permasalahan mendasar yang dihadapi sektor energi terutama minyak bumi yang selama ini merupakan sumber energi utama dalam memenuhi permintaan konsumsi masyarakat yang terus meningkat akibat semakin banyaknya industri dan jumlah penduduk. Energi nasional yang didominasi energi minyak dan listrik menggunakan BBM hampir 52 persen total bauran energi nasional, rata-rata tiap tahun tumbuh 7 persen. Sedangkan rata-rata pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) nasional beberapa tahun terakhir sebesar 6 persen, yang berarti pertumbuhan sektor energi melampaui pertumbuhan ekonomi nasional. Salah satu upaya tentunya bagaimana mengalihkan dominasi BBM sebagai sumber energi utama ke energi terbarukan. Masalah berikutnya tentu terkait investasi dan dana untuk mendanai pengembangan energi terbarukan. Walaupun dalam APBN, anggaran untuk pengembangan energi nasional selalu dinaikkan, namun semikian hingga kini belum nampak kebijakan pemerintah dalam upaya mengendalikan perilaku konsumsi minyak.

Dalam konteks di atas, pemerintah perlu menyiapkan suatu kajian yang komprehensif berkenaan dengan peraturan pendukung, sehingga dalam pelaksanaannya tidak akan terkendala oleh mekanisme anggaran dan pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran. Jangan sampai nantinya ada kesan bahwa, apabila ternyata dalam pelaksanaannya pemerintah merugi akibat meng-hedge minyak, hal itu dianggap merugikan negara. Untuk itu, dalam penerapannya pun harus mendapat dukungan sepenuhnya dari semua stake holder, seperti DPR, BPK, dan KPK, agar nantinya tidak terjadi tudingan merugikan negara, sekiranya pemerintah salah dalam melakukan analisis harga minyak.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, G. 2011. Berakhirnya Era Harga Minyak Rendah (?). Buletin Ahli Teknik Perminyakan Indonesia Volume 2 Maret/April 2011.
- Brodjonegoro, B. 2011. "Kondisi Ekonomi Indonesia Menggembirakan." *Media Keuangan Kementerian Keuangan* Vol. Vi | no. 48 / Minggu iV Juli - Minggu III Agustus 2011
- Direktorat Jenderal Minyak dan Gas. 2003.
- Eggert, R. 1986. "Ekonomi Energi: Hotelling" Makalah pengajaran colorado School of mines.
- Hamilton, J. 1984. "Oil and Macroeconomy Since World War II." *The Journal of Political Economy* Vol. 91 No. 2, 1984
- Media Keuangan Kementerian Keuangan Vol. Vi | no. 48 / Minggu iV Juli - Minggu iii Agustus 2011, hal 13 dan 15
- Nota Keuangan dan RUU APBN. 2011.
- Yusgiantoro, P. 2000. *Ekonomi Energi: Teori dan Praktek*. Jakarta: LP3ES.
- Situs:
- Analisis Industri Minyak Dan Gas Di Indonesia: Masukan bagi Pengelola BUMN, Biro Riset LM FEUI. <http://www.lmfeui.com/data/Analisis%20Industri%20Minyak.pdf>
- Kekhawatiran Pasokan Berlanjut, Harga Minyak Naik, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/sabtu>, 26 Februari 2011, diakses tanggal 14 Maret 2011
- Kurtubi. "Analisis Ekonomi Gejolak Harga Minyak dan APBN 2008." <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/analisis-gejolak-harga>.

_____. "Beberapa Pokok Pemikiran Kadin Indonesia Mengenai Rencana Kenaikan Harga BBM Tahun 2008". kadin-indonesia, tahun 2008.

OPEC, Annual Report 2005, <http://www.opec.org/library/Annual%20Reports/pdf/AR2005.pdf>

Praptono, D. "Naiknya Harga Minyak dan Langkah Antisipatif APBN" http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkkf/kajian%5CNaiknya_Antisipatif_APBN.pdf, diakses pada tanggal 27 september 2011

Sambodo, M. "The Role of Energy Sector in Indonesia's Economy," <http://xa.yimg.com/kq/groups/1104317/192243640/name/The+Role+of+Energy+Sector+in+Indonesia.pdf>

Surat Kabar:

"Lifting" Minyak Mentah Mengkhawatirkan, *Kompas*, Rabu, 28 September 2011.

"Cadangan Minyak RI Kritis," *Surabaya Post*, Rabu, 13 April 2011.

"Jumlah Penyelewengan BBM Bersubsidi Cenderung Menurun," *Media Indonesia*, Rabu, 5 Oktober 2011.

"Lifting Tak Tercapai, Defisit Bisa Bengkak," *Kontan*, 11 November 2011.

"Minyak Uji Ketangguhan APBN," *Bisnis Indonesia*, Senin 18 April 2011.

"Target "Lifting" Turun Jadi 945.000 Barrel," *Kompas*, Jumat, 8 Juli 2011.

"Mobil Dibatasi Pakai Premium April 2012," *Republika*, 10 Oktober 2011.

"Penerimaan Negara Sektor Migas Diperkirakan Lampau Target," *Kompas*, Kamis, 22 September 2011.

Komaidi. 2011. "Harga Minyak dan Ruang Gerak APBN 2011," *Media Indonesia*, Jumat 1 April 2011.

BAGIAN IV

**PEMBANGUNAN PANGAN INDONESIA,
KEMANAKAH AKAN DIBAWA?**

*Sri Nurhayati Qodriyatun**

* Peneliti Madya Kebijakan Sosial pada Pusat Pengkajian dan Penyedia Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

Pangan adalah kebutuhan dasar manusia paling utama dan konstitusi kita mengamanatkan kepada Negara untuk bertanggungjawab dan berkewajiban dalam penghormatan, pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak atas pangan bagi setiap warga negara Indonesia. Lebih lanjut dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) - yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* - mengakui hak atas pangan dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan warga negaranya. Sebagai negara yang telah meratifikasi kovenan tersebut pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban tersebut.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (UU Pangan) beserta peraturan pelaksanaannya merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah kita untuk memenuhi kewajiban negara untuk melaksanakan tanggung jawabnya terhadap hak pangan atas rakyatnya. Namun sudah 15 tahun UU Pangan berjalan, masih banyak anak-anak Indonesia yang mengalami gizi buruk (*malnutrition*) dan busung lapar (*hunger*), hingga membawa kematian.¹ Yang cukup ironis, kasus-kasus tersebut terjadi di daerah produsen pangan,² di pedesaan, di daerah pesisir. Bahkan kasus tersebut terjadi juga di Ibu Kota Negara. Kondisi Indonesia dalam rawan pangan dipertegas oleh Wakil Presiden Boediono dalam peringatan Hari Pangan Sedunia XXXI di Kabupaten Bone

-
- 1 Pada tahun 1998, gizi buruk terjadi secara massif. Dari sekitar 300.000 anak balita yang meninggal setiap tahun, 180.000 diantaranya meninggal dengan penyebab dasar kurang gizi. Tragedi gizi buruk ini masih terus berlangsung, bahkan pada era reformasi yang telah berlangsung lebih dari 13 tahun. Baca Gizi Buruk Bayangi Medan, Wacana, Selasa 25 Januari 2011, di <http://www.medanbisnisday.com> diakses 1 November 2011.
 - 2 Contoh Sumatera Utara sebagai daerah penghasil beras, Sumatera Utara tidak juga terlepas dari kasus gizi buruk. Tercatat di RS Pringadi Medan pada tahun 2010 tercatat 21 orang penderita gizi buruk, dengan 4 meninggal dunia. Ibid.

Bolango, Gorontalo beberapa waktu yang lalu.³ Hal ini menggambarkan bahwa UU Pangan belum menjamin bagi pemenuhan hak pangan bagi semua.

Pembangunan pangan di Indonesia - sebagaimana hampir seluruh negara di dunia lakukan - mengikuti konsep ketahanan pangan (*food security*) yang pendefinisianya berbeda dalam tiap konteks waktu dan tempat. Sedikitnya ada 200 definisi ketahanan pangan dengan kurang lebih 450 indikator ketahanan pangan,⁴ dan Pemerintah Indonesia mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau (UU Pangan Pasal 1 angka 17). Dalam konsep tersebut tidak dipermasalahkan darimana ketersediaan pangan itu berasal. Selama ini Pemerintah Indonesia melakukan impor pangan sebagai solusi untuk memenuhi kebutuhan pangan di dalam negeri. Hampir 65 % dari semua kebutuhan pangan masyarakat Indonesia dipenuhi dari impor,⁵ padahal sebagian besar dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri.

Abad ke-21 yang sering disebut sebagai era globalisasi, merupakan abad yang tidak memberikan banyak harapan bagi petani di negara-negara berkembang, termasuk petani Indonesia yang kebanyakan adalah petani subsisten.⁶ Ketika petani tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan dirinya sendiri dan bangsanya, maka yang terjadi adalah ketergantungan bangsa itu terhadap pangan dari luar.⁷ Inilah yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan data FAO 2006, Indonesia menjadi negara pengimpor produk pangan terbesar kedua di dunia setelah Mesir (lihat tabel 1). Jika kondisi ini terus berlanjut, Indonesia akan semakin masuk ke dalam jebakan pangan (*food trap*) yang indikator utamanya adalah tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap produk luar.

3 Pangan Indonesia Masih Rawan, Lampungpost, 21 Oktober 2011, di <http://www.lampungpost.com> diakses 1 November 2011

4 Haddinnott, J. (1999), *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An Introduction*, International Food Policy Research Institute Technical Guide No. 1, Washington, D.C

5 Suhendra, *Impor Pangan RI Sudah Kronis*, detikFinance - 22 Maret 2011 di <http://www.detikfinance.com>, diakses 4 November 2011.

6 Masyarakat petani subsisten lebih berorientasi ke dalam. Artinya, dasar berpijak tindakan petani secara perorangan lebih dipengaruhi oleh kelompok, tatanan, dan kelembagaan yang didasarkan pada hubungan yang sangat erat dan bersifat personal di antara individu-individu dalam masyarakat. Karena tindakan petani lebih berorientasi ke dalam, keterlibatannya dengan dunia luar tidak bisa dilakukan secara total. Biasanya para petani yang masih subsisten, takut pada hubungan pasar sehingga mereka tidak tertarik untuk menanam tanaman komersial yang memiliki nilai ekonomis lebih tinggi. Mereka menanam sekadar untuk memenuhi kebutuhan. Sangar berbeda dengan petani maju yang motivasinya adalah memperoleh laba maksimum. Baca Deliarnov (2006), *Ekonomi Politik*, Editor: Ratri Medya, Wisnu Chandra Kristiaji, Jakarta: Erlangga, hal. 155

7 Lukman Sutrisno (2002), *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian, Sebuah Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: penerbit Kanisius, hal. 33

Tabel 1. Negara-Negara Importir Pangan Dunia

Rangking	Negara	Impor (ribu ton)
1	Mesir	11.930,0
2	Indonesia	7.729,0
3	Maroko	6.571,0
4	Filipina	5.016,5
5	Irak	4.623,0
6	Suriah	3.339,0
7	Bangladesh	2.988,1
8	India	2.078,4
9	China	1.810,0
10	Pakistan	1.518,9

Sumber: FAO (2006), *Crop Prospect and Food Situation*

Ketika suatu negara tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan rakyatnya maka kemandirian suatu bangsa dipertanyakan, dan ketika kebutuhan pokok rakyatnya, khususnya pangan “tergantung” pada negara lain maka negara tersebut dapat dikatakan tidak lagi berdaulat.⁸ Bagaimana seharusnya Indonesia menghadapi arus globalisasi yang pada kenyataannya telah menggerus ketahanan pangan, dan bahkan kemandirian dan kedaulatan dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi rakyatnya? Sebatas mana sebenarnya kewajiban Negara atas pemenuhan hak pangan bagi rakyatnya? Apakah tanggung jawab Negara atas hak pangan hanya sebatas ketersediaan pangan bagi rakyatnya tanpa memperdulikan darimana pangan itu berasal? Ataukah tanggung jawab Negara atas hak pangan ini hingga bagaimana pangan itu dijangkau oleh semua rakyatnya dan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi semua?

Tulisan ini mencoba menelaah bagaimana konsep pembangunan pangan di Indonesia hingga pada akhirnya Indonesia terjerembab dalam impor pangan yang cukup dalam. Dengan mengacu pada konsep kemandirian dan kedaulatan pangan, serta membandingkan konsep ketahanan pangan yang selama ini menjadi acuan Indonesia melalui UU Pangan, penulis mencoba mencari satu solusi pembangunan pangan ke depan yang lebih mandiri dan berdaulat sehingga ketahanan pangan semakin mantap.

⁸ Bayu Krisnamurthi, *Revitalisasi Pertanian: Sebuah Konsekuensi Sejarah dan Tuntutan Masa Depan*, dalam buku Yusuf Sutanto (Editor), 2006, *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, h.13.

BAB II

PERKEMBANGAN KONSEP KETAHANAN PANGAN

Ketahanan pangan menjadi suatu isu yang paling strategis dalam pembangunan suatu negara, terutama bagi negara yang sedang berkembang dengan penduduk yang cukup besar seperti Indonesia. Karena masalah ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan social (*social security*), stabilitas ekonomi, stabilitas politik, dan keamanan atau ketahanan nasional (*national security*).⁹ Oleh karena itu, ketahanan pangan menjadi syarat mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.

Definisi dan paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya *Conference of Food and Agriculture* tahun 1943 yang mencanangkan konsep "*secure, adequate and suitable supply of food for everyone*". Istilah ketahanan pangan (*food security*) sebagai sebuah konsep kebijakan, pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakannya konferensi pangan dunia. Dalam Konferensi Pangan Dunia yang pertama (*1st World Food Conference*) tersebut dikatakan bahwa "*food security was mostly concerned with national and global food supplies*" (ketahanan pangan lebih pada ketersediaan pangan secara nasional dan global).¹⁰

Kemudian pada saat terjadi krisis pangan melanda Afrika pertengahan tahun 1980an, ketahanan pangan dire-definisi. Ketahanan pangan pada level nasional bukan jaminan bagi ketahanan pangan pada tingkat individu dan rumah tangga. Dikatakan bahwa "*food insecurity occurred in situations where food was available but not accessible because of an erosion to people's entitlement to food*" (kerawanan pangan terjadi pada situasi dimana makanan tersedia tetapi tidak

9 Bungaran Saragih (2010), *Agribisnis: Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian*, Bogor: PT. Penerbit IPN Press, hal. 250.

10 Timothy R. Frankenberger & M. Katherine McCaston, September 1998, *From Food Security to Livelihood Security: The Evolution of Concepts* di <http://www.un.org>, diakses 1 November 2011

ada akses untuk mendapatkannya karena tidak diakuinya hak masyarakat atas pangan).¹¹

Tahun 1990an, focus ketahanan pangan berubah. Ketahanan pangan tidak hanya sebatas terpenuhinya akses masyarakat atas pangan, tetapi lebih dari itu. Pangan adalah hak asasi manusia, demikian yang telah disepakati dalam *World Conference on Human Right 1993*. Itulah sebabnya banyak negara di dunia yang menjadikan sektor pertanian tidak kalah penting dibanding sektor lainnya. Bahkan negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jepang, dan Eropa memberikan subsidi yang cukup besar untuk sektor pertaniannya, dan menerapkan kebijakan *non-tariff barrier* untuk memproteksi produksi petani dalam negerinya.

Ketika pangan dinyatakan sebagai hak asasi manusia, ada tiga kewajiban dan tanggung jawab Negara atas pangan, yaitu menghormatinya (*to respect*), melindunginya (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*).¹² PBB menyusun sebuah dokumen yang merupakan panduan pelaksanaan tiga tingkatan kewajiban negara atas pangan tersebut. Panduan dengan judul "*The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger: Updated Study on the Right to Food* (Dokumen PBB nomor E/CN.4/sub.2/1999/12).

Memasuki era globalisasi, konsep ketahanan pangan kembali berubah, dialihkan dari urusan negara menjadi urusan pasar. Prinsip dan strategi neo-liberal berlaku dalam menerjemahkan ketahanan pangan, yaitu bahwa ketahanan pangan bagi negara-negara miskin yang terbaik adalah melalui impor pangan murah daripada memproduksi pangannya sendiri. Menurut pandangan neo-liberal, ini adalah bentuk efisiensi pemanfaatan sumber daya di dunia dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan global. Konsep ini dilegalkan oleh institusi-institusi multilateral seperti *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank* (WB), dan *World Trade Organization* (WTO) dan sangat menguntungkan negara-negara maju yang menguasai perdagangan, investasi pangan, dan agribisnis.¹³ Globalisasi "neo-liberal" telah mengakibatkan 105 dari 149 negara

11 Definisi ini banyak dipengaruhi oleh pandangan Amartya Sen (1981) dalam karyanya yang berjudul *Poverty and Famines, An Essay on Entitlement and Deprivation*. Dalam tulisannya tersebut, Sen menggugat teori Malthusian dengan menggambarkan bagaimana peningkatan ketersediaan pangan bukan jaminan bagi ketahanan pangan suatu negara. Dengan mengangkat kasus di India dan Afrika, Sen mampu menunjukkan bahwa ketidaktahanan pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan bahkan ketika produksi melimpah. Ibarat tikus mati di lumbung padi. Baca Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell (2005), *Food Aid After Fifty Years Recasting its role*, USA: Routledge, p. 108 -110

12 Dja'far Hafisah, *Pertanian dan Pangan*, dalam buku Yusuf Sutanto (Editor), 2006, *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hal. 74

13 Baca Bonnie Seriawan (2003), *Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, Jakarta: Institute for Global Justice (IGJ).

miskin di dunia ketiga menjadi pengimpor pangan bersih. Atau dengan kata lain negara-negara tersebut tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk memproduksi pangannya sendiri. Kondisi inilah yang kemudian memicu organisasi non pemerintah (NGO) *La Via Campesina* (organisasi dunia buruh tani dan petani dunia) menyelenggarakan forum tandingan *World Forum Summit 2002* dengan memunculkan konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*).

Kedaulatan pangan oleh *La Via Campesina* didefinisikan sebagai hak sebuah negara dan petani untuk menentukan kebijakan pangannya dengan memprioritaskan produksi pangan lokal untuk kebutuhan sendiri, menjamin ketersediaan tanah subur, air, benih, termasuk pembiayaan untuk para buruh tani dan petani kecil serta melarang adanya praktek perdagangan pangan dengan cara dumping. Hak menentukan kebijakan pangan sendiri yang dimaksud dalam kedaulatan pangan ini adalah bahwasanya para buruh tani dan petani itu sendiri yang menentukan pemilihan cara produksi, jenis teknologi, hubungan produksi, distribusi hingga menyangkut masalah keamanan pangan. Karena itu melalui kedaulatan pangan semua jenis aktivitas produksi pangan harus dikerjakan oleh para petani itu sendiri sehingga yang dinamakan kedaulatan pangan tersebut dimiliki oleh petani bukan oleh pengusaha.¹⁴

¹⁴ Baca Witoro (2005), *Kedaulatan Pangan: Sebuah Pengantar*, Bogor: Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan; dan situs www.viacampesina.org

BAB III

KETAHANAN PANGAN INDONESIA

Bagaimana dengan konsep ketahanan pangan Indonesia? Selama ini ketahanan pangan oleh Pemerintah Indonesia diterjemahkan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau (UU Pangan Pasal 1 angka 17). Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, ketahanan pangan dijabarkan sebagai:

1. Ketersediaan pangan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Sumber ketersediaan pangan dapat berasal dari produksi dalam negeri, cadangan pangan, dan impor pangan. Impor pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri.
2. Pemerataan ketersediaan pangan dilakukan melalui pendistribusian ke seluruh wilayah Indonesia hingga sampai ke tingkat rumah tangga. Dalam pendistribusian didukung oleh pengembangan transportasi darat, laut, dan udara yang sistemnya melalui pengelolaan pada peningkatan keamanan terhadap pendistribusian pangan.
3. Penanggulangan masalah pangan dilakukan dengan cara mengeluarkan pangan (ekspor) apabila terjadi kelebihan pangan, meningkatkan produksi dan/atau memasukkan pangan (impor) apabila terjadi kekurangan pangan, dan penyaluran pangan secara khusus untuk rumah tangga tidak mampu.
4. Pengendalian harga khususnya agar pangan terjangkau secara ekonomi.

Dengan demikian ketahanan pangan tidak hanya menyangkut soal ketersediaan (produksi), tetapi juga keterjangkauan secara fisik (distribusi hingga setiap rumah tangga termasuk rumah tangga miskin) dan ekonomi (pengendalian harga).

Sejak krisis ekonomi 1998 hingga sekarang, kemampuan Indonesia untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangan bagi penduduknya terus menurun. Atau dengan kata lain produksi pangan dalam negeri tidak tumbuh seiring dengan pertumbuhan konsumsi pangan. Solusi instan yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah dengan melakukan impor berbagai bahan pangan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam PP tentang Ketahanan Pangan memang dimungkinkan dilakukan impor pangan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak memenuhi. Inilah yang menjadi dasar kebijakan impor pangan selama ini.

Sedikitnya Indonesia telah mengimpor 28 komoditi pangan, mulai dari beras, jagung, kedelai, gandum, tembakau, ikan, susu, daging sapi, daging ayam, kentang hingga singkong¹⁵ - yang sebagian besar sebenarnya diproduksi di dalam negeri. Tabel 2 dan tabel 3 memperlihatkan bagaimana Pemerintah mencukupi kebutuhan konsumsi pangan melalui impor. Yang cukup ironis adalah beberapa produk pangan harus sepenuhnya dari impor, seperti kedelai, susu, dan gandum (terigu). Untuk gandum memang selama ini kita tidak memproduksi sendiri. Pengembangan gandum pernah coba dilakukan, namun secara ekonomis tidak menguntungkan karena iklim Indonesia kurang mendukung untuk pengembangan gandum. Namun tidak demikian untuk kedelai dan susu yang sebenarnya dapat diproduksi di dalam negeri.

15 Ketahanan Pangan: Impor Produk Pertanian Miskinkan Petani, Jakarta, 22 September 2011 di <http://vhrmedia.com>, diakses 1 November 2011

Tabel 2. Neraca Ketersediaan dan Kebutuhan Pangan Penting tahun 2009 - 2010¹⁶

Komoditas	Tahun 2009			Tahun 2010		
	Ketersediaan (000 ton)	Kebutuhan (000 ton)	Perimbangan (%)	Ketersediaan (000 ton)	Kebutuhan (000 ton)	Perimbangan (%)
Beras	36.2007	32.195	11,06	37.096	32.586	12,16
Jagung	15.536	15.799	- 1,7	15.725	16.472	- 4,7
Kedelai	884	2.198	- 148,52	821	2.198	- 135,02
Kacang Tanah	707	896	-26,67	708	851	-20,18
Ubi Kayu	21.129	21.175	-0,22	22.214	23.043	-4,08
Ubi Jalar	1.811	1.804	0,4	1.813	1.809	0,2
Sayur	10.203	10.686	-4,73	10.230	10.546	-3,09
Buah- buahan	17.954	18.553	-3,33	18.391	18.747	-1,94
M.Goreng (Sawit)	12.424	5.699	54,13	13.226	10.319	21,98
Gula	2.823	4.216	-49,35	2.262	3.603	-37,52
Daging Sapi	288	355	-23,4	310	359	-15,95
Daging Ayam	749	1.007	-34,5	829	1.019	-22,89
Telur	1.296	2.056	-58,7	1.267	2.081	-64,28
Susu	568	1.954	-243,71	782	1.859	-137,65

Sumber : Data diolah Kementerian Pertanian, 2010

Tabel 3. Data Produksi dan Impor tahun 2006-2011

Beras	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Produksi	34,165,027	35,860,575	37,848,485	40,403,864	41,702,898	42,701,920
Impor	438,109	1,406,848	289,689	250,473	687,582	592,240
Persentase	1%	4%	1%	1%	2%	1%

Minyak sawit	2006	2007	2008	2009**	2010	2011
Produksi	16,570,000	17,249,000	19,400,800	20,202,700		
Impor	2,116,058	2,323,096	2,273,292	2,324,280	2,868,875	408,755
Persentase	13%	13%	12%	12%		

Jagung	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Produksi	11,609,463	13,287,527	16,317,251	17,629,748	18,327,636	17,392,246
Impor	1,775,321	701,953	275,603	338,798	1,527,516	343,672
Persentase	15%	5%	2%	2%	8%	2%

16 Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011 - 2015, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), hal. 61

Pembangunan Pangan Indonesia, Kemanakah Akan Dibawa?

Kedelai	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Produksi	747,611	592,534	775,710	974,512	907,031	819,446
Impor	1,132,144	1,411,589	1,169,016	1,314,620	1,740,505	425,441
Persentase	151%	238%	151%	135%	192%	52%

Gula	2006	2007	2008	2009	2010	2011**
Produksi	2,307,000	2,623,800	2,668,400	2,299,504	2,214,488	116,997
Impor	1,511,001	2,972,787	1,018,594	1,393,227	1,785,569	452,092
Persentase	65%	129%	39%	52%	78%	386%

Terigu	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produksi	-	-	-	-	-	-
Impor	537,004	580,937	530,918	646,711	775,534	124,102
Persentase	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Keterangan :

* Produksi ARAM II 2011

** angka sementara

*** s/d Maret Gandum seluruhnya berasal dari impor dengan jumlah 5 s/d 6 juta ton per tahun

Sumber : BULOG, Agustus 2011

Data-data tersebut memperlihatkan bahwa pasar pangan kita yang sebenarnya dapat kita penuhi sendiri dan sekaligus dapat menciptakan lapangan kerja, telah diambil oleh produsen pangan luar negeri. Fenomena peningkatan impor pangan memperlihatkan ketidakmandirian kita untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Apabila kemampuan produksi pangan nasional tidak dapat mengikuti naiknya konsumsi pangan, maka Indonesia akan semakin tergantung pada impor pangan yang akan berdampak pada membahayakan ketahanan pangan nasional.

BAB IV

KETIDAKMANDIRIAN DAN KETIDAKDAULATAN PANGAN

Ketika impor menjadi solusi bagi ketersediaan pangan suatu bangsa, apakah dapat disimpulkan bahwa negara tersebut memiliki tingkat kemandirian pangan yang rendah dan tingkat ketahanan pangan yang rentan?

Kemandirian pangan telah menjadi sorotan tajam dalam Konferensi XII / Kongres XI Perhepi dan Kongres II ASAE (*Asian Society of Agricultural Economists*) di Bali 1986. Seluruh negara menghindari dirinya dari kemungkinan ancaman kelangkaan pangan yang tidak dapat dielakkan karena alasan-alasan yang sifatnya *endogenous* (seperti pertumbuhan penduduk, kenaikan pendapatan dan marginalisasi lahan produktif) dan yang sifatnya *exogenous* (seperti perubahan iklim, kerusakan lingkungan, dan perdagangan dunia). Kemandirian pangan ini merupakan salah satu dimensi pengukuran ketahanan pangan. Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur ketahanan pangan dari sisi kemandirian antara lain:¹⁷

- a. Ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada produksi pangan domestik;
- b. Ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada pangan impor dan atau net impor (impor dikurangi ekspor); dan
- c. Ketergantungan ketersediaan pangan terhadap transfer pangan dari pihak atau negara lain.

Secara konseptual tidak masalah suatu negara memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pangan impor, asalkan (1) devisa yang digunakan untuk mengimpor cukup memadai, (2) analisis secara teknis dan ekonomis negara tersebut lebih baik (menguntungkan) mengimpor daripada

¹⁷ Simatupang, P (2001), *Food Security: Basic Concepts and Measurement in Food Security in Southwest Pacific Island Countries*, CGPRT Center Works Towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pasific

memproduksi dalam negeri, dan (3) ketersediaan pangan tersebut di pasar internasional terjamin.¹⁸

Bagaimana dengan Indonesia? Indonesia adalah penganut sistem ekonomi terbuka sehingga keterkaitan pasar domestik dengan pasar dunia (global) sulit dihindari. Demikianlah yang terjadi dengan perdagangan di sektor pangan, liberalisasi pangan mengakibatkan Indonesia terjebak dalam impor pangan. Ketergantungan impor pangan Indonesia cukup memprihatinkan jika mengingat utang kita yang cukup besar. Sampai dengan tahun 2007 utang Indonesia sudah mencapai 140 miliar dolar dan sebagian dari utang tersebut tentunya digunakan untuk membeli berbagai jenis pangan yang kita impor.¹⁹ Di sisi lain, ketersediaan pangan dunia saat ini dalam kondisi terancam karena pemanasan global telah mengakibatkan terjadinya kegagalan panen di banyak negara penghasil pangan. Santosa²⁰ mencatat akibat stok yang terbatas, harga berbagai komoditas pangan diperkirakan menembus level yang sangat mengkhawatirkan. Harga seluruh pangan diperkirakan akan meningkat sampai 200%. Harga jagung akan mencapai rekor tertinggi dalam 11 tahun terakhir, kedelai dalam 35 tahun terakhir, dan gandum sepanjang sejarah. Dengan 65 % pangan dalam negeri pemenuhannya dari luar (impor), meskipun rerata impor dari setiap jenis pangan berbeda-beda, tetapi hal ini memperlihatkan bahwa kemandirian pangan kita sangatlah rapuh.

Kondisi impor pangan yang memperlihatkan betapa rapuhnya ketahanan pangan kita terlihat dari pergerakan impor beras yang telah kita lakukan sepanjang waktu. Dalam tulisan ini diambil contoh beras karena beras adalah makanan pokok penduduk Indonesia yang secara teknis dan ekonomis masih layak untuk diproduksi di dalam negeri daripada diimpor. Selain itu devisa yang tersedia untuk mengimpor pangan relatif terbatas dan pasar beras internasional tergolong tipis karena sebagian besar produsen beras utama dunia menjadikan beras sebagai makanan pokok penduduknya. Penulis melihat bahwa kerapuhan kerahanan pangan kita terlihat dari analisa Dawe²¹ terhadap data FAO (FAOSTAT) yang menyatakan bahwa Indonesia telah

18 Handewi P.S. Rachman, Sri Hastuti Suhartini, dan Gatoet Sroe Hardono, *Prospek Ketahanan Pangan Nasional (Analisis Dari Aspek Kemandirian Pangan)*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, di <http://www.pse.litbang.deptan.go.id> diakses 1 November 2011.

19 Diperkirakan setiap tahun devisa senilai Rp. 50 triliun digunakan untuk mengimpor berbagai jenis pangan. Sebesar Rp. 6 triliun untuk impor kedelai, Rp. 22,5 triliun untuk impor gandum, Rp. 8,59 triliun untuk impor gula, Rp. 4,8 triliun untuk impor daging sapi, Rp. 7,55 triliun untuk impor susu, dan masih banyak produk lainnya.

20 Dwi Andreas Santosa (2008), "Krisis Pangan 2008", *Kompas*, Opini, 15 Maret 2008, hal. 6

21 David Dawe (2008), "Can Indonesia trust the world rice market?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), p. 115 - 132.

menjadi negara pengimpor beras paling tidak dalam 100 tahun terakhir dengan pangsa impor beras dalam konsumsi domestik rata-rata 5 % dalam seabad yang lalu dan 4 % dalam 15 tahun terakhir. Hanya pada tahun-tahun tertentu Indonesia tidak mengimpor beras. Meskipun menurut Handewi dkk²² tingkat kemandirian komoditas beras cukup baik, ditunjukkan oleh rata-rata tingkat ketergantungan ketersediaan terhadap produksi domestik sebesar 96 % dan rata-rata ketergantungan impor sebesar 5,1 % per tahun pada kurun waktu 1969 – 2001. Namun dengan melihat hasil penelitian Simatupang dan Timmer²³ yang menyatakan bahwa pertumbuhan produksi beras Indonesia mengalami pertumbuhan hingga 7 % hanya pada periode akhir dekade 1970an hingga dekade 1980an. Setelah itu hingga tahun 1998 mengalami penurunan dan stabil pada periode 1998 – 2005 pertumbuhan produksi hanya 1,2 %. Tingkat produksi tersebut tidak dapat mengimbangi pertumbuhan tingkat konsumsi. Sementara itu, jika tidak dilakukan perubahan kebijakan yang mengutamakan konsumsi pangan hanya dari beras tanpa diversifikasi pangan, maka pada tahun 2050 kita harus menambah lahan pertanian sawah hingga 2,5 juta hektar.²⁴ Hal ini akan sulit kita lakukan jika mengingat laju konversi lahan pertanian sawah yang terjadi saat ini 0,6 % per tahun dan dukungan pemerintah pada sektor pertanian pun semakin menurun.

Kondisi ini cukup ironis jika mengingat negara kita yang dianugerahi kekayaan alam yang sangat beragam dan melimpah. Bahkan menurut *World in Figures* (dunia dalam angka) edisi tahun 2003 yang diterbitkan oleh majalah *The Economist* yang membeberkan angka-angka produksi berbagai produk yang dibutuhkan dunia dari berbagai negara, Indonesia adalah negara dengan luas daratan nomor 15 di dunia dan penghasil berbagai produk pangan yang banyak dibutuhkan negara-negara di dunia. Indonesia adalah negara penghasil biji-bijian terbesar nomor 6 di dunia, penghasil beras nomor 3 di dunia setelah Cina dan India, penghasil teh terbesar nomor 6 di dunia, penghasil kopi terbesar nomor 4 di dunia, penghasil coklat terbesar nomor 3 di dunia setelah Pantai Gading dan Ghana, penghasil minyak sawit nomor 1 di dunia, penghasil lada putih terbesar di dunia dan lada hitam nomor 3 di dunia, penghasil puli dari buah pala terbesar di dunia, penghasil karet alam nomor 2 di dunia setelah Thailand, dan penghasil cengkeh terbesar di dunia.

22 Handewi dkk, Op.Cit

23 Pantjar Simatupang dan C. Peter Timmer (2008), "Indonesian Rice Production: Policies and Realities", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44 (1), p. 65 - 79

24 Ernan Rustiadi dan Reti Wafda, *Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan*, dalam buku Sitanala Arsyad dan Ernan Rustiadi (Editor), 2008, *Penyelamatan Tanah, Air, dan Lingkungan*, Jakarta: Yayasan Obor, hal. 61 - 89

Kondisi ketergantungan sebuah negara atas pangan impor adalah bentuk dari tidak berdaulatnya negara tersebut atas pangan. Ketika suatu bangsa berada pada situasi “tidak berdaulat atas pangan” maka bangsa itu berada dalam krisis pangan.²⁵ Kondisi inilah yang kita alami dalam 20 tahun terakhir. Yaitu setelah Pemerintah Indonesia mengadopsi kebijakan pangan ala neo-liberal yang sangat pro pasar bebas (*free-market*). Kebijakan tersebut berada di bawah arahan dan dikte dua lembaga keuangan internasional yaitu IMF dan Bank Dunia. Beberapa kebijakan yang telah diambil antara lain: penghapusan dan atau pengurangan subsidi, penurunan tariff impor komoditi pangan yang merupakan bahan pokok (seperti beras, terigu, gula, dan lain-lain), dan pengurangan peran pemerintah dalam perdagangan bahan pangan (seperti mengubah BULOG dari lembaga pemerintah non-departemen menjadi perusahaan umum yang dimiliki pemerintah).²⁶ Liberalisasi pangan telah merampas kedaulatan bangsa kita atas pangan. Terlihat pada dampak liberalisasi pangan terhadap kehidupan petani dalam berbagai sisi pembangunan pangan.

Dari sisi produksi, petani dipaksa untuk lebih banyak melayani kebutuhan pihak luar (memenuhi kebutuhan masyarakat kota) dari kebutuhan komunitasnya. Dengan demikian apa yang diproduksi dan bagaimana cara memproduksinya akan sangat ditentukan oleh kebutuhan konsumen (masyarakat kota). Dari sisi ini terlihat petani sudah kehilangan kedaulatannya atas apa yang akan diproduksi dan bagaimana cara memproduksinya (petani memiliki ketergantungan yang tinggi pada berbagai asupan mulai dari benih pabrikan, pupuk, hingga pestisida). Dari sisi distribusi, petani dihadapkan pada mekanisme distribusi yang berorientasi pada mekanisme pasar (adanya kecenderungan mengekstrasi semua komoditi pangan yang laku di pasaran keluar dari kawasan perdesaan dimana komoditi tersebut diproduksi). Kondisi ini merugikan petani karena pada kenyataannya mekanisme pasar selama ini tidak pernah berpihak pada petani. Selain itu rentang harga di tingkat produksi dan konsumsi terjadi. Pihak yang mendapatkan keuntungan besar adalah pedagang yang bermain pada tahapan distribusi ini. Petani sebagai produsen dan konsumen pada umumnya tidak memiliki akses dan kontrol pada proses distribusi. Dari sisi distribusi, terlihat petani juga kehilangan kedaulatannya atas pangan. Terakhir pada sisi konsumsi, ketika petani sudah memproduksi pangan sesuai kebutuhan pasar, untuk memenuhi kebutuhannya sendiri petani harus membeli di pasaran melalui mekanisme pasar yang harganya diluar jangkauan petani. Pangan yang dibeli pun lebih merupakan pangan

²⁵ Dwi Andreas Santosa, *Op.Cit.*

²⁶ Deliarinov (2006), *Op.Cit.*, hal. 160

pabrikan yang tidak diproduksi di kawasan sendiri. Perdesaan mulai terkena homogenisasi pangan karena globalisasi. Salah satu indikasinya adalah makin banyaknya pangan pabrikan yang masuk ke perdesaan dan makin langkanya makanan tradisional yang diproduksi di kawasan tersebut. Kembali lagi, petani kehilangan kedaulatannya atas pangan dari sisi konsumsi.

BAB V

APA YANG HARUS DILAKUKAN UNTUK KEMANDIRIAN DAN KEDAULATAN PANGAN?

Ketika kita telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, maka secara langsung Pemerintah Indonesia telah mengakui pangan sebagai salah satu hak asasi manusia. Pengakuan atas hak pangan tersebut memberikan konsekuensi bagi Pemerintah Indonesia untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan penduduknya. Bagaimana bentuk dari penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak atas pangan rakyat Indonesia ?

Yang pertama harus dilakukan adalah adanya kesadaran politik (*political consciousness*) dari Pemerintah Indonesia bahwa pangan ini adalah hal yang sangat penting bagi pembangunan bangsa Indonesia. Karena pangan berperan penting dalam membentuk sumber daya manusia yang berkualitas yang sangat diperlukan untuk melaksanakan pembangunan. Kesadaran politik ini harus diikuti oleh keinginan politik (*political will*) untuk mencari solusi bagaimana cara memenuhi kebutuhan pangan 237 juta jiwa lebih ini untuk saat ini dan ke depan. Keinginan politik ini harus disertai dengan keputusan politik (*political decision*) apa yang harus dilakukan menyangkut penetapan prioritas, pengembangan program, alokasi sumber daya, pengembangan organisasi, dan lain sebagainya. Yang terakhir adalah adanya langkah politik (*political action*) yang secara konkrit untuk mewujudkan perhatian kita atas pembangunan pangan dalam bentuk langkah nyata yang langsung dapat dirasakan hasil dan dampaknya.

Beberapa waktu yang lalu DPR telah menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pangan sebagai usul inisiatif, yang nantinya akan menggantikan posisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (UU Pangan). Saat ini sedang proses menunggu Ampres-nya untuk menunjuk kementerian apa saja yang akan diberi tanggung jawab untuk membahas RUU tentang Pangan ini. Usul inisiatif ini merupakan wujud dari *political will* DPR untuk

mencari solusi bagaimana memenuhi kebutuhan pangan bangsa ini ke depan melalui pelaksanaan salah satu tugasnya yaitu membentuk Undang-Undang. Pembangunan pangan yang diarahkan ke kemandirian dan kedaulatan pangan dengan mengembangkan sumberdaya yang dimiliki. Melalui RUU tentang Pangan ini harapan DPR atas pembangunan pangan ke depan²⁷ adalah (1) dapat meningkatkan kemampuan melakukan produksi pangan secara mandiri; (2) menyediakan pangan yang beranekaragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat; (3) mewujudkan tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai kebutuhan masyarakat; (4) meningkatkan ketahanan pangan masyarakat rawan pangan; (5) menjadikan manusia yang sehat dan aktif; (6) mempermudah akses pangan bagi masyarakat; (7) meningkatkan daya saing komoditas pangan Indonesia di tingkat internasional; dan (8) menciptakan kesejahteraan bagi produsen pangan.

Namun dalam draf RUU tersebut sayangnya belum disebutkan secara tegas seberapa besar nantinya diperbolehkan ketergantungan kita atas pangan dari luar (impor pangan) dan seberapa besar produksi dalam negeri harus berperan dalam pemenuhan ketersediaan pangan dalam negeri. Ini menjadi penting agar kita tidak kembali terjatuh pada impor pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan di dalam negeri. Ketika krisis pangan global berlangsung tahun 2008 lalu, banyak negara yang mendefinisikan kembali pembangunan pangannya. Termasuk Malaysia yang mendefinisikan ulang ketahanan pangannya sebagai pemenuhan pangan dari produksi dalam negeri sebesar 60% dan sisanya (40%) didapatkan dari impor. Malaysia menerjemahkan ketahanan pangan bukan dengan swasembada pangan, tetapi bagaimana mengusahakan agar kebutuhan pangan rakyatnya terpenuhi dengan memperluas akses pangan masyarakat (*accessibility*). Kini Malaysia memiliki ketahanan pangan yang kokoh.

Apa yang dilakukan Malaysia melawan arus kesepakatan KTT ke 18 ASEAN. Dalam KTT ke 18, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN plus Tiongkok, Jepang, dan Korea Selatan sebagai tiga mitra dialog bersepakat untuk melakukan kerja sama regional menghadapi ancaman krisis pangan dan energy dengan meningkatkan produksi pangan melalui membangun cadangan beras, investasi di bidang pertanian, termasuk kerja sama di bidang riset dan inovasi. Orientasi kerjasama ASEAN tersebut adalah swasembada pangan, yang cirinya adalah cadangan pangan yang cukup, peningkatan produksi beras, dan investasi di bidang pangan. Dan orientasi swasembada pangan ini telah mengantarkan negara-negara

²⁷ Pasal 4 Rancangan Undang-Undang tentang Pangan usul inisiatif DPR draft 24 Oktober 2011.

di kawasan ASEAN akhirnya mengubah strategi dan kebijakan nasionalnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan nasional kecuali Malaysia. Malaysia lebih memilih tidak menjadi negara swasembada beras, tetapi kebutuhan pangan rakyatnya terpenuhi. Sebaliknya Indonesia mengejar swasembada beras namun rakyatnya masih memakan beras miskin (raskin) yang didatangkan dari Vietnam.

Pelajaran penting dari Malaysia adalah bahwa swasembada pangan bukan berarti ketahanan pangan. Karena swasembada pangan umumnya hanya merupakan capaian peningkatan ketersediaan pangan dengan wilayah nasional, sedangkan ketahanan pangan lebih mengutamakan akses setiap individu untuk memperoleh pangan yang bergizi untuk hidup sehat dan produktif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa produksi pangan bukan determinan tunggal ketahanan pangan, melainkan hanyalah salah satu faktor penentu.

Apayangseharusnya Pemerintah Indonesia lakukan sekarang agar ketahanan pangan kearah kemandirian dan kedaulatan pangan terwujud ? Saat ini jumlah penduduk Indonesia adalah 237 juta jiwa dan populasinya terus meningkat. Ke depan, disparitas ketersediaan pangan nasional dengan penduduk bisa menjadi masalah social politik yang dahsyat. Bukan mustahil apabila dalam kurun waktu sepuluh tahun kedepan tidak ada strategi pembangunan pangan yang jelas, kelaparan menjadi masalah yang menakutkan rakyat.

Ketahanan pangan secara ideologis mencakup (1) ketersediaan pangan, (2) kemandirian dalam penyediaan kebutuhan pangan, dan (3) kedaulatan dari segala ketergantungan.²⁸ Ketersediaan pangan sangat terkait dengan peningkatan produksi dan suplai yang ketersediaannya selalu ada sepanjang waktu. Ketersediaan pangan harus disiapkan tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan siap pakai, tetapi juga harus disiapkan untuk cadangan pangan. Sebagai negara yang memiliki keragaman geografis dan rawan terhadap bencana, cadangan pangan menjadi penting untuk mengantisipasi jika terjadi kekurangan pangan, gejolak harga karena kondisi darurat akibat bencana, atau kerawanan pangan pasca bencana. Sementara itu, kemandirian pangan terkait dengan kemampuan sendiri untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Namun dalam kemandirian ini tidak menafikkan adanya ekspor atau impor pangan. Dan kedaulatan pangan sangat terkait dengan tingkat ketergantungan pada pihak luar. Baik ketergantungan dalam pasokan, ketergantungan dalam pengambilan keputusan, ketergantungan teknologi, atau ketergantungan pola konsumsi dan gaya hidup. Untuk membangun ketahanan pangan yang kuat maka tingkat ketergantungan dalam segala aspek tersebut harus diusahakan sekecil mungkin.

28 Ernan Rustiadi dan Reti Wafda dalam Sitanala Arsyad dan Ernan Rustiadi, 2008, *Op.Cit.* h.63

Untuk meningkatkan produksi dan suplai pangan yang ketersediaannya selalu ada sepanjang waktu dan berasal dari produksi dalam negeri maka yang harus diperhatikan adalah bagaimana kita memecahkan permasalahan produksi pangan yang selama ini masih dihadapkan pada masalah tingginya konversi lahan pertanian,²⁹ kurangnya dukungan sarana dan prasarana produksi,³⁰ rendahnya dukungan teknologi dan sumber daya manusia yang berkualitas,³¹ kurangnya dukungan dana,³² dan terkena dampak perubahan iklim.³³

Dalam hal ini petani dan nelayan memiliki kedudukan strategis dalam menjamin ketersediaan pangan nasional dan dalam ketahanan pangan nasional. Karena mereka adalah produsen pangan sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Kesejahteraan petani dan nelayan akan sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional. Petani dan nelayan harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. Maka yang harus dilakukan adalah melakukan pemberdayaan terhadap mereka.

- 29 Secara nasional, BPN mencatat setiap tahun terjadi konversi lahan sawah sebesar 100.000 hektar termasuk di dalamnya 35.000 hektar lahan beririgasi. Konversi lahan sawah tidak hanya terjadi di lahan yang memang sudah tidak produktif tetapi juga di lahan yang kualitasnya baik (tingkat produktivitasnya masih cukup tinggi) di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa. Konversi lahan dilakukan baik secara terencana (misalnya melalui peraturan daerah lahan pertanian diubah menjadi kawasan pertambangan, pembangunan mall, dll) maupun tidak direncanakan (dijual oleh petani karena terjepit oleh kondisi kemiskinan). Tingginya konversi lahan mengakibatkan produksi komoditas pertanian merosot meski mungkin saja produktivitas per hektar mengalami kenaikan. Baca Tulus Tambunan, *Ketahanan Pangan di Indonesia Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya*, makalah yang dipresentasikan dalam Kongres ISEL, di Mataram, 2008.
- 30 Kurangnya dukungan sarana produksi pangan oleh pemerintah terlihat ketika liberalisasi pangan terjadi. Pemerintah telah membebaskan bibit dikuasai oleh pihak asing, sehingga petani dalam melakukan budidaya sangat tergantung pada perusahaan-perusahaan multinasional yang menyediakan bibit.
- 31 Kualitas sumber daya manusia di bidang pertanian Indonesia sangat rendah jika dibandingkan sektor-sektor ekonomi lainnya. Berdasarkan Sensus Pertanian 2003, lebih dari 50 % dari jumlah petani berpendidikan rendah, sebagian besar hanya sekolah dasar. Rendahnya pendidikan formal sumber daya manusia pertanian sangat berpengaruh terhadap kemampuan petani Indonesia mengadopsi teknologi-teknologi baru, seperti menggunakan traktor atau mesin pertanian lainnya secara efisien.
- 32 Sektor pertanian adalah yang paling sedikit mendapat kredit dari perbankan dan juga dana investasi di Indonesia. Berdasarkan Sensus Pertanian tahun 2003, tercatat hanya sekitar 3,06 % dari jumlah petani yang pernah mendapatkan kredit bank, sedangkan sisanya membiayai kegiatan bertani dengan menggunakan uang sendiri. Investasi Pemerintah dan sektor swasta pun tercatat hanya 24 % dan 8 %. Demikian juga sektor perikanan yang dalam 25 tahun pembangunan terakhir, investasi Pemerintah dan swasta hanya 0,02 % dari keseluruhan pembangunan. Baca Bustanul Arifin (2005), *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia; Mulyadi (2005), *Ekonomi Kelautan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- 33 Sektor pertanian dan perikanan adalah dua sektor yang sangat terpengaruh dengan adanya perubahan iklim. Perubahan iklim telah mengubah curah hujan, penguapan, air limpasan, dan kelembapan tanah yang kesemuanya itu sangat berpengaruh pada sistem pertanian. Banyak panen yang gagal sebagai akibatnya. Perubahan iklim juga telah mengakibatkan permukaan air laut naik dan gelombang pasang tinggi yang sangat menyulitkan bagi para nelayan untuk melaut, dan akibatnya produksi ikan pun menurun.

Dalam rangka pemberdayaan petani dan nelayan ada beberapa hal yang harus dilakukan, antara lain reformasi agraria, perbaikan sarana dan prasarana produksi pangan, penyuluhan, pemberian subsidi kepada petani dan nelayan, pengembangan teknologi yang mengantisipasi perubahan iklim. Reformasi agraria menjadi penting mengingat luas kepemilikan lahan oleh petani yang ada saat ini sangat kecil, kurang dari 1/3 hektar. Jika dilihat dari sisi produksi tentu saja dengan luasan semacam ini tidak dapat digunakan untuk memenuhi kehidupan sehari-hari bagi petani, apalagi untuk menjamin ketersediaan pangan nasional. Reformasi agraria dilakukan dengan melakukan distribusi ulang kepemilikan tanah yang mayoritas dimiliki oleh pemodal dan menjadi lahan tidur. Reformasi dimaksud juga harus menjamin bahwa sektor strategis pertanahan dan lahan pertanian/perkebunan harus dikuasai sepenuhnya oleh rakyat Indonesia. Konsorsium pengolahan seperti model *food estate* adalah bentuk-bentuk liberalisasi pertanian yang dapat mengancam ketahanan nasional. Memang perlu dicarikan formulasi ideal bagaimana reformasi agraria ini harus dilakukan agar benar-benar dapat mendukung ketahanan pangan nasional yang berkeadilan. Di sisi lain, pemerintah juga harus menetapkan luasan kawasan yang diperuntukkan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Selain itu perbaikan infrastruktur untuk peningkatan produksi pangan juga harus dilakukan. Pembangunan infrastruktur pertanian ataupun perikanan menjadi syarat penting untuk mendukung pertanian dan perikanan yang maju. Di Jepang, survey infrastruktur selalu dilakukan untuk menjamin kelancaran distribusi produk pertanian ataupun perikanan. Perbaikan infrastruktur terus dilakukan sehingga tidak menjadi kendala dalam menyalurkan produk-produk pertanian ataupun perikanan dari sentra-sentra produksinya menuju pasar.

Penyuluhan dan pembinaan bagi petani dan nelayan juga diperlukan jika mengingat kualitas sumber daya manusia di sektor pertanian dan perikanan yang mayoritas masih rendah. Materi penyuluhan dan pembinaan dapat didasarkan dari hasil penelitian yang dikembangkan, dengan memanfaatkan spesifikasi keunggulan dan kesesuaian ekosistem setiap daerah. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing produk petani dan nelayan. Penelitian yang dilakukan harus mempertimbangkan adanya fenomena perubahan iklim yang berdampak negative bagi sektor pertanian dan perikanan.

Mengingat petani dan nelayan sebagian besar adalah masyarakat miskin yang memiliki keterbatasan modal dalam usahanya, subsidi diperlukan. Subsidi

diartikan sebagai pembayaran sebagian harga oleh Pemerintah sehingga harga dalam negeri lebih rendah daripada biaya rata-rata pembuatan suatu komoditi atau harga internasionalnya. Subsidi ini diperlukan untuk melindungi produsen maupun konsumen pangan di dalam negeri, selain juga untuk memperluas lapangan kerja dan meningkatkan produksi komoditas tertentu untuk mengurangi ketergantungan pada impor. Ini adalah sebagai bentuk perlindungan Negara atas rakyatnya.

Subsidi dapat dilakukan pada harga produksi atau pada harga faktor produksi.³⁴ Subsidi harga produksi ditujukan untuk melindungi konsumen dalam negeri, artinya konsumen dalam negeri dapat membeli barang yang harganya lebih rendah daripada biaya rata-rata pembuatannya atau harga internasionalnya. Sedangkan subsidi harga faktor produksi ditujukan untuk melindungi produsen dalam negeri dan dilakukan untuk meningkatkan produksi di dalam negeri. Misalnya Pemerintah memberikan subsidi bibit dan pupuk untuk petani, subsidi perahu dan BBM untuk nelayan, sehingga ongkos produksi pangan yang ditanggung oleh petani dan nelayan tidak terlalu tinggi, dan harga produk pangan mereka yang dilempar di pasar juga tidak terlalu tinggi bagi konsumen. Meskipun dalam perjanjian WTO, dikatakan setiap negara harus melakukan penghapusan atau pengurangan subsidi, penurunan tarif impor komoditi pangan yang merupakan bahan pokok, dan pengurangan peran Pemerintah dalam perdagangan pangan, namun yang terjadi Pemerintah negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa selama ini malah memberikan subsidi pada sektor pertanian dan ekspor produk pertanian mereka. Data *World Bank* menyebutkan bahwa sepanjang 2005 hingga 2007, Uni Eropa memberikan subsidi sebesar US \$ 151 miliar per tahun, Amerika Sebesar US \$ 102 miliar per tahun, dan Jepang US \$ 49 miliar per tahun. Meskipun melanggar komitmen WTO, negara-negara maju tersebut tetap akan melakukan pemberian subsidi pada petani-petani mereka.³⁵ Pemberian subsidi tersebut sangat merugikan sektor pertanian di negara-negara berkembang termasuk Indonesia yang karena berdasarkan perjanjian dalam WTO mencabut subsidi yang selama ini diberikan pada para petani. Untuk itu, perlu kiranya kita memikirkan kembali untuk memberikan subsidi bagi para petani dan nelayan kita untuk melindungi mereka dari derasnya arus perdagangan bebas.

Seperti yang telah dikemukakan di depan bahwa dalam kemandirian pangan bukan berarti ekspor atau impor pangan tidak dimungkinkan.

34 Rita Hanafie(2010), *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Yogyakarta: CV Andi Offset, hal. 238

35 *Subsidi Pertanian Rugikan Negara Berkembang*, Vivanews, 5 Juni 2009, di <http://www.bisnis.vivanews.com/> diakses 1 November 2011.

Namun agar kita tidak kembali terjatuh dalam *food trap* maka harus ditegaskan seberapa besar produk pangan apa yang boleh diimpor dan berapa besar impor pangan diperbolehkan. Untuk pangan pokok akan lebih tepat jika kita tidak melakukan impor sama sekali karena sebenarnya Indonesia mempunyai potensi atas keragaman pangan lokal, yang jika kita berdayakan akan cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan pokok masyarakat Indonesia.

Dahulu sebelum ada kebijakan yang mengarahkan seluruh penduduk Indonesia untuk mengkonsumsi beras, masyarakat sudah mengenal jagung, singkong, ubi, sagu sebagai makanan pokok mereka. Meskipun hasil penelitian menyatakan kandungan protein dari jagung, singkong, ubi, dan sagu lebih rendah daripada beras, hal itu bukan berarti berbagai makanan pokok ini harus dihilangkan dari kebiasaan makan masyarakat aslinya. Yang diperlukan adalah bagaimana agar kekurangan protein dari kandungan makanan pokok tersebut dapat dipenuhi dari jenis pangan lainnya. Karena pangan tidak hanya sebatas beras. Disinilah kampanye diversifikasi pangan seharusnya dilakukan. Pemerintah bekerjasama dengan para praktisi pendidikan, media, serta pebisnis “kuliner” dapat mengkampanyekan kembali budaya makan makanan asli dari setiap daerah. Andai pun kebiasaan makan beras belum dapat diubah, paling tidak kebiasaan makan nasi jagung seperti di Madura misalnya, jangan sampai hilang atau bahkan perlu dilestarikan. Di sisi lain, Pemerintah mendorong para peneliti untuk mengembangkan varietas pangan pokok lokal agar dapat diproduksi dengan kandungan gizi yang lebih baik.

Mengapa pengembangan pangan pokok di luar beras diperlukan? Jika arah pembangunan pangan kita adalah kemandirian dan kedaulatan pangan, maka pengembangan potensi yang ada harus dilakukan. Beras memang salah satu potensi yang kita miliki, namun pengembangannya ke depan dihadapkan pada keterbatasan lahan. Dalam tulisan Ernan Rustiadi dan Reti Wafda³⁶ dinyatakan bahwa perlu ada perubahan kebijakan yang tidak lagi mengutamakan konsumsi pangan hanya pada beras. Karena jika tidak dilakukan perubahan kebijakan pangan, pada tahun 2050 dibutuhkan penambahan lahan pertanian sawah hingga 2,5 juta hektar. Hal ini akan sangat sulit dilakukan, jika melihat laju konversi lahan pertanian terutama lahan sawah yang terjadi saat ini masih cukup tinggi. Meskipun UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengamanatkan untuk dilakukan

36 Ernan Rustiadi dan Reti Wafda, *Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan*, dalam buku Sitanala Arsyad dan Ernan Rustiadi (Editor), 2008, *Penyelamatan Tanah, Air, dan Lingkungan*, Jakarta: Yayasan Obor, hal. 61 -89.

perlindungan lahan pertanian pangan dengan melakukan penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan di setiap daerah.

Setelah ada jaminan bahwa ketersediaan pangan akan selalu ada sepanjang waktu, maka hal kedua yang harus dipikirkan adalah bagaimana agar pangan yang sudah tersedia tersebut dapat dijangkau oleh setiap penduduk Indonesia dalam jumlah yang cukup, aman, dan bergizi sehingga mereka dapat hidup sehat dan aktif.

Distribusi pangan merupakan salah satu subsistem ketahanan pangan yang peranannya sangat strategis. Apabila tidak dapat terselenggara dengan baik dan lancar, bahan pangan yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak akan terpenuhi. Gangguan pada distribusi pangan berdampak terhadap kelangkaan bahan pangan dan kenaikan harga pangan serta berpengaruh terhadap rendahnya akses pangan masyarakat karena daya beli bahan pangan menjadi menurun. Agar pangan sampai pada tingkat individu dalam jumlah cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, merata, dan terjangkau maka diperlukan distribusi yang efektif, efisien, dan merata di setiap lokasi berlangsungnya transaksi bahan pangan kebutuhan masyarakat. Selama ini distribusi pangan kita dihadapkan pada masalah terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan untuk menjangkau seluruh wilayah - terutama daerah terpencil, keterbatasan sarana dan kelembagaan pasar, banyaknya pungutan resmi dan tidak resmi, serta tingginya biaya angkutan di banding negara lain. Kondisi ini terkadang dijadikan ajang bagi para spekulan melakukan penimbunan pangan atau mempermainkan harga pangan di pasar.

Di sisi lain, kondisi geografis wilayah Indonesia memungkinkan produksi pangan yang dihasilkan di setiap wilayah berbeda, baik dari sisi komoditi maupun dari sisi waktu panen. Dari sisi komoditi karena potensi sumber daya alam yang berbeda-beda, dan dari sisi waktu panen, karena adanya perbedaan waktu datangnya musim penghujan atau kemarau di setiap wilayah Indonesia. Selain itu produksi pertanian khususnya produksi padi-padian selalu berfluktuasi dipengaruhi oleh kondisi cuaca, serangan hama dan penyakit tanaman, banjir, bencana alam, dan lain sebagainya turut menambah permasalahan dalam distribusi. Juga produksi pangan yang berada di tangan jutaan petani kecil yang tersebar tidak merata dengan hanya mengusahakan lahan relatif sempit turut menyulitkan dalam pengumpulan untuk didistribusikan ke daerah lain yang memerlukan.

Indikator keberhasilan dalam distribusi pangan adalah pada saat pangan mencapai konsumen, bahan pangan tersebut harus cukup secara kuantitas, aman bagi kesehatan, bergizi baik, sesuai selera konsumen, harganya terjangkau,

dan tersedia sepanjang waktu. Melihat berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam sektor distribusi ini, maka beberapa hal yang perlu diperbaiki dari sektor distribusi kita antara lain (1) pengembangan sistem distribusi pangan yang menjangkau seluruh wilayah Indonesia secara efisien, seperti membangun pelabuhan, gudang-gudang penyimpanan pangan yang memadai, dlsb; (2) pengelolaan sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, dan gizi pangan; (3) penjaminan keamanan distribusi pangan; (3) pengendalian harga pangan agar stabil; dan (4) adanya jaminan bagi masyarakat miskin untuk mendapatkan pangannya secara cukup, aman, dan bergizi.

Agar tujuan akhir dari ketahanan pangan terpenuhi yaitu menjadikan manusia yang sehat dan aktif, aspek keamanan dan mutu pangan juga perlu diperhatikan. Untuk itu perlu ada (1) sistem keamanan pangan nasional; (2) sistem jaminan mutu pada proses produksi; (3) penerapan standar mutu pangan termasuk didalamnya bagaimana penggunaan bahan tambahan makanan, kemasan, label, dlsb. Adanya ketiga hal tersebut juga memberi nilai lebih atas produk pangan dalam negeri sehingga meningkatkan daya saing produk pangan dalam negeri ke dunia internasional.

BAB VI

PENUTUP

Pangan merupakan kebutuhan manusia paling dasar dan pemenuhannya merupakan hak bagi setiap manusia. Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 237 juta jiwa lebih dan dengan laju pertumbuhan penduduk 1,49 % per tahun menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Produksi pangan dalam negeri yang tidak mencukupi dijadikan alasan bagi pemerintah Indonesia selama ini untuk melakukan impor guna memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Hingga Indonesia kini menduduki peringkat kedua negara pengimpor pangan terbesar di dunia. Globalisasi membawa Indonesia telah masuk dalam jebakan pangan, 65 % pangan dalam negeri berasal dari impor. Meskipun 15 tahun sudah UU Pangan memberikan arahan bagaimana membangun ketahanan pangan Indonesia seharusnya, namun ternyata masih banyak masyarakat yang kelaparan dan dalam kondisi rawan pangan. Apa yang harus kita lakukan?

Seiring dengan perkembangan zaman, konsep ketahanan pangan pun berubah. Pada titik awal, ketahanan pangan hanya didefinisikan sebagai ketersediaan pangan. Kemudian bergeser keterjangkauan pangan, dan terakhir adalah pangan adalah hak asasi manusia. Sebagai hak asasi maka setiap orang berhak untuk memenuhi haknya atas pangan, dan negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi hak tersebut.

Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia juga harus memiliki kedaulatan untuk menentukan bagaimana seharusnya untuk memenuhi pangan rakyatnya. Ketika tingkat ketergantungan pangan kita terhadap luar sangat tinggi, maka kedaulatan Indonesia atas pangan pun semakin rendah. Untuk itu, Indonesia perlu mendefinisikan kembali konsep ketahanan pangannya. Ketahanan pangan yang diarahkan pada kemandirian dan kedaulatan pangan. Untuk itu perlu ada perubahan kebijakan mulai dari aspek produksi, distribusi, hingga konsumsi pangan hingga terwujud ketahanan pangan yang mantap.

DAFTAR PUSTAKA

- , *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011 – 2015*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
- Arifin, B. 2005. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, Jakarta: PT. Gramedia Widisarana Indonesia
- Arsyad, S., E. Rustiadi (Editor). 2008. *Penyelamatan Tanah, Air, dan Lingkungan*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Barrett, C., D. Maxwell. 2005. *Food Aid After Fifty Years Recasting its role*, USA: Routledge
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*, Editor: Ratri Medya & Wisnu Chandra Kristiaji, Jakarta: Erlangga
- Haddinnott, J. 1999. *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An Introduction*, International Food Policy Research Institute Technical Guide No. 1, Washington, D.C
- Hanafie, R. 2010. *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Yogyakarta: CV Andi Offset
- Mulyadi. 2005. *Ekonomi Kelautan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rustiadi, E., R. Wafda. 2008. *Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan*, dalam buku Sitanala Arsyad dan Ernani Rustiadi (Editor), *Penyelamatan Tanah, ir, dan Lingkungan*, Jakarta: Yayasan Obor
- RUU tentang Pangan, draft RUU usul inisiatif DPR per 24 Oktober 2011.
- Saragih, B. 2010. *Agribisnis: Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian*, Bogor: PT. Penerbit IPN Press

- Setiawan, B. 2003. *Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, Jakarta: Institute for Global Justice (IGJ).
- Simatupang, P. 2001. *Food Security: Basic Concepts and Measurement in Food Security in Southwest Pacific Island Countries*, CGPRT Center Works Towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pasific
- Sutanto, Y. (Editor). 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sutrisno, L. 2002. *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian, Sebuah Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: penerbit Kanisius
- Witoto. 2005. *Kedaulatan Pangan: Sebuah Pengantar*, Bogor: Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan

Jurnal

- Simatupang, P., C. Timmer (2008), "Indonesian Rice Production: Policies and Realities", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44 (1), p. 65 – 79
- Dawe, D. 2008. "Can Indonesia trust the world rice market?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44 (1), p. 115 - 132

Makalah

- Tambunan, T. 2008. *Ketahanan Pangan di Indonesia Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya*, makalah yang dipresentasikan dalam Kongres ISEI, di Mataram.

Media Massa

- Dwi Andreas Santosa (2008), "Krisis Pangan 2008", *Kompas*, Opini, 15 Maret 2008

Internet

- Timothy R. Frankenberger & M. Katherine McCaston, September 1998, *From Food Security to Livelihood Security: The Evolution of Concepts* di <http://www.un.org>

Handewi P.S. Rachman, Sri Hastuti Suhartini, dan Gatoet Sroe Hardono, *Prospek Ketahanan Pangan Nasional (Analisis Dari Aspek Kemandirian Pangan)*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, di <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

Suhendra, *Impor Pangan RI Sudah Kronis*, detikFinance - 22 Maret 2011 di <http://www.detikfinance.com>

Gizi Buruk Bayangi Medan, Wacana, Selasa, 25 Januari 2011 di <http://www.medanbisnisday.com>.

Subsidi Pertanian Rugikan Negara Berkembang, Vivanews, 5 Juni 2009, di <http://www.bisnis.vivanews.com/>

Ketahanan Pangan: Impor Produk Pertanian Miskinkan Petani, Jakarta, 22 September 2011 di <http://vhrmedia.com>

Pangan Indonesia Masih Rawan, Lampungpost, 21 Oktober 2011 di <http://www.lampungpost.com>

TENTANG PENULIS

Yulia Indahri, S.Pd., MA., lahir di Jakarta, 22 Juli 1974. NIP. 19740722 199903 2 002. Masuk Sekretariat Jenderal DPR RI pada tahun 1 Maret 1999 dan ditempatkan di P3DI April 1999. Diangkat menjadi PNS tahun 2000 dan diangkat menjadi peneliti sejak tahun 2001 dengan bidang kepakaran Kesejahteraan Sosial. 2005 – Studi Masyarakat dan Sosiologi Perkotaan. Jenjang fungsional saat ini Peneliti Muda golongan IIIId. Pendidikan S1 di Teknologi Pendidikan, IKIP Jakarta, tahun 1998, S2 di Program Studi Development Studies, University of East Anglia, Norwich, UK, tahun 2003. Alamat e-mail yang dapat dihubungi y.indahri@gmail.com.

Sulasi Rongiyati, SH.,MH., lahir di Purwokerto, 1 April 1968. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto pada tahun 1991 dan Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan hukum ekonomi pada tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1998 sebagai Peneliti Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya. Beberapa penelitian yang telah dilakukan antara lain, Aspek Hukum Pengaturan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas (Studi di PT. Riau Andalan Pulp and Paper), Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Investasi di Provinsi Papua, dan Pengelolaan Sumber Daya Air. Disamping itu penulis ditugaskan sebagai pendamping/ahli pada beberapa Tim dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI, antara lain Anggota Tim Ahli pada: Panitia Angket DPR RI tentang Pengusutan Kasus Bank Century dan Tim Pengawas Terhadap Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Angket Tentang Pengusutan Kasus Bank Century, RUU Tentang Transfer Dana, RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, dan RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar. Alamat e-mail yang dapat dihubungi susidhan@yahoo.com

Mandala Harefa, adalah peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, yang merupakan alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik-Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia. Penulis pada saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya kepakaran Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi DPR RI yang bertugas memberi dukungan kegiatan DPR dalam membuat kajian, analisa kebijakan, proses RUU menjadi undang-undang dan draf Pidato bagi Ketua DPR RI. Sebagai Peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan dan telah diterbitkan di Jurnal ilmiah dan dalam bentuk buku yang telah diterbitkan Oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi DPR. Penulis juga aktif menulis opini di berbagai harian media masa ibukota dan daerah. Alamat e-mail yang dapat dihubungi; mandnias@yahoo.com

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos, M.Si., lahir di Yogyakarta, 19 November 1970. Pendidikan S1 diselesaikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Sosiologi Universitas Gadjah Mada tahun 1992, dan Magister Ilmu Lingkungan di Universitas Indonesia pada tahun 2005. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1996 dan menjadi Peneliti Kebijakan Sosial pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya. Beberapa penelitian yang telah dilakukan antara lain Aksesibilitas Penduduk Miskin terhadap Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup di NTT, Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Dalam Kerangka Desentralisasi, Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan di Provinsi Jawa Timur dan Jambi, Kontribusi Perusahaan Melalui Corporate Social Responsibility (CSR) dalam Pencapaian Millenium Development Goals (MDGs) di Daerah (Studi Kasus PT. RAPP, Riau), Respon Daerah Terhadap Perubahan Iklim (Studi Kebijakan Pemerintah Daerah Kalimantan Timur di Sektor Pertanian dalam Upaya Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim). Penulis juga terlibat dalam beberapa penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagai Tim Ahli/Pendamping seperti dalam penyusunan dan pembahasan RUU tentang Cagar Budaya, RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pemalakan Liar, RUU tentang Transmigrasi, RUU tentang Pangan. Alamat e-mail yang dapat dihubungi; qodri96@yahoo.com