

---

---

## DAFTAR ISI

### Politik Pengelolaan Lingkungan dan Sumber Daya Alam

1. Wacana Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan  
Dalam Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia  
*Nanang Indra Kurniawan* 1-15
2. Konflik dalam Penentuan Dana Bagi Hasil antara  
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi Kalimantan Timur  
*Tenti Kurniawati* 16-25
3. Sengketa Perebutan Divestasi Saham Newmont Nusa Tenggara:  
Analisis Ekonomi Politik (2008-2012)  
*Hafid Rahardjo* 26-44
4. Ekonomi Politik Perminyakan Indonesia:  
Analisis Kebijakan Liberalisasi Sektor Hulu Migas Indonesia pasca-1998  
*Ahmad Rizky Mardhatillah Umar* 45-61
5. Konflik Pasir Besi: Pro dan Kontra Rencana Penambangan Pasir Besi  
di Kabupaten Kulon Progo  
*Eka Zuni Lusi Astuti* 62-74
6. Pembangunan Berbasis *Waterfront* dan Transformasi Konflik di  
Bantaran Sungai: *Sebuah Pemikiran Awal*  
*Cahyo Seftyono* 75-83
7. Does the Pressure of Population and Poverty cause Deforestation?  
*Pungky Widiaryanto* 84-93

## **Ekonomi Politik Perminyakan Indonesia: Analisis Kebijakan Liberalisasi Sektor Hulu Migas Indonesia pasca-1998**

**Ahmad Rizky Mardhatillah Umar**

Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Yustisia Yogyakarta  
email: rizky\_mardhatillah@yahoo.co.id

### **Abstract**

In the early of 2012, The Government of Indonesia launched a policy proposal remove fuel price subsidy and raise its price up to Rp 6.000. This proposal was followed by mass protests from student, labor, and civil society movement in many provinces. These protest, which was supported by opposition party in parliament (PDIP, Gerindra, and Hanura), ended up with a political compromy at the House of Representative plenary session: The government has opportunity to adjust fuel prices with 'international oil price' of Indonesian Crude Price (ICP) rises or falls around 15% in 6 months. Why do the fuel pricing scheme become very dependent with international oil price which is very oligopolistic (Berger dkk, 1988)? Is it a part of the oligarchy consolidation in Indonesia (Robison dkk, 2004)? This paper will try to answer this question by analyzing the political economy of Post-1998 Indonesian oil sector management.

### **Keywords:**

Indonesian Oil Policy; Capital Absorption; Neoliberal Globalization;  
Oligarchic Capitalism

### **Ringkasan**

Di awal tahun 2012, pemerintah RI mengagendakan pencabutan subsidi harga BBM serta menaikkan harga BBM sebesar Rp 1.500. Kebijakan ini mengundang aksi protes massa di berbagai daerah, hingga akhirnya ditunda pengesahannya melalui proses politik yang panjang. Sesuai draft yang disepakati di sidang paripurna DPR-RI, pemerintah berkesempatan menyesuaikan harga BBM jika harga Indonesian Crude Price (ICP) naik atau turun 15% dalam jangka waktu 6 bulan. Kebijakan tersebut sesungguhnya masih menyisakan pertanyaan: mengapa harga BBM di Indonesia begitu tergantung dengan harga minyak dunia yang notabene oligopolistic (Berger dkk, 1998)? Adakah nuansa konsolidasi oligarki dari pemilik modal besar (Robison dkk, 2004)? Paper ini akan mencoba melihat masalah ini dengan mengupas pengelolaan minyak Indonesia pasca-1998 dalam ranah kajian ekonomi politik internasional

### **Kata Kunci:**

Kebijakan Minyak Indonesia; Penghisapan Kapital; Globalisasi Neoliberal;  
Kapitalisme Oligarkis

**Pendahuluan**

Pada awal 2012, Indonesia mengeluarkan sebuah rencana kebijakan yang cukup kontroversial dan memicu penolakan: rencana kenaikan harga BBM (Bahan Bakar Minyak) sebesar Rp 1500 per 1 April 2012.<sup>1</sup> Kebijakan ini dibuat dengan dasar argumentasi kenaikan harga minyak dunia yang melebihi asumsi pada APBN-2012. Akan tetapi, pada proses politik yang terjadi di DPR, rencana kebijakan harga BBM ini urung dilaksanakan, karena APBN-Perubahan yang disusun di DPR mensyaratkan adanya kenaikan harga ICP (*Indonesian Crude Price*) sebesar 15% untuk bisa membuat pemerintah menaikkan harga BBM.<sup>2</sup>

Asumsi harga minyak yang dipatok dalam APBN-P ialah US\$105 per barel (MetroTVNews, 2012). Tim Direktorat Jenderal Migas, Kementerian ESDM mencatat bahwa Harga rata-rata minyak mentah Indonesia bulan Maret 2012 berdasarkan perhitungan Formula ICP mencapai US\$ 128,14 per barel, naik sebesar US\$ 5,97 per barel dari US\$ 122,17 per barel pada bulan Februari 2012. Sementara harga Minas/SLC mencapai US\$ 131,50 per barel, naik US\$ 6,87 per barel dari bulan sebelumnya yang mencapai US\$ 124,63 per barel (Kementerian ESDM, 2012). Dengan demikian, kenaikan yang terjadi belum sampai membuat pemerintah ‘berhak’ menaikkan harga BBM bersubsidi.

<sup>1</sup> Penulis mengucapkan terima kasih atas masukan-masukan berharga dari Poppy S Winanti, PhD, Defirentia One, Hasto Siswanto, Rizqal Ramadhan, Neily Cholida dan Hardya Pranadipa yang disampaikan pada ketika kerangka awal tulisan ini dipaparkan pada diskusi publik “Kajian Ekonomi Politik Kenaikan Harga BBM” di Pusat Studi Perdagangan Dunia, UGM, 13 April 2012.

<sup>2</sup> Pada proses politik di DPR tersebut, usulan kenaikan ICP sebanyak 15% diusulkan oleh Fraksi Partai Golkar dan disetujui oleh partai-partai pendukung pemerintahan, kecuali Partai Keadilan Sejahtera. Dengan perubahan tersebut, harga BBM di Indonesia akan sangat tergantung dengan harga minyak Indonesia di pasar internasional. Hal inilah yang menjadi titik kritis dari tulisan ini.

**Tabel 1.**  
**Harga Minyak Mentah Indonesia 2012**

| No. | Crude Oil                  | 2 0 1 2 |        |        |      |     |      |      |      |      |      |      |      | Average |
|-----|----------------------------|---------|--------|--------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|---------|
|     |                            | Jan.    | Feb.   | Mar.   | Apr. | May | June | July | Aug. | Sep. | Oct. | Nov. | Dec. |         |
| 1   | SLC                        | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,61  |
| 2   | Ataka                      | 118,38  | 124,63 | 127,86 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,01  |
| 3   | Ataka                      | 118,57  | 124,55 | 130,04 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,39  |
| 4   | Dina                       | 118,56  | 121,90 | 127,86 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 121,84  |
| 5   | Duri                       | 114,91  | 120,49 | 125,52 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 120,44  |
| 6   | Widuri                     | 118,10  | 122,35 | 128,39 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,28  |
| 7   | Selica                     | 119,38  | 124,78 | 130,29 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,54  |
| 8   | Sengah Condensate          | 110,88  | 118,04 | 123,13 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 117,27  |
| 9   | Ataka                      | 118,57  | 124,55 | 130,04 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,73  |
| 10  | Arut Condensate            | 110,85  | 118,04 | 123,13 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 117,27  |
| 11  | Basra                      | 118,57  | 124,55 | 130,04 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,39  |
| 12  | Basra                      | 118,57  | 124,55 | 130,04 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,39  |
| 13  | Basra                      | 111,30  | 117,13 | 122,72 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 117,25  |
| 14  | Basra                      | 118,42  | 122,87 | 128,54 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,86  |
| 15  | Bontang Return Cond. (BRC) | 102,82  | 112,29 | 117,33 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 110,81  |
| 16  | Bula                       | 114,41  | 119,99 | 124,42 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 119,84  |
| 17  | Surya                      | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,64  |
| 18  | Camar                      | 118,84  | 122,47 | 128,28 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,38  |
| 19  | Cempu                      | 111,82  | 117,45 | 122,24 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 117,37  |
| 20  | Garoga                     | 118,87  | 124,82 | 131,89 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 126,03  |
| 21  | Garoga Condensate          | 102,58  | 112,23 | 117,27 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 110,55  |
| 22  | Indragiri Mix              | 118,61  | 122,04 | 127,83 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,18  |
| 23  | Jambi                      | 118,57  | 124,82 | 131,89 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 125,03  |
| 24  | Jatibarang                 | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,84  |
| 25  | Kaji                       | 118,78  | 125,03 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 125,24  |
| 26  | Kerinci                    | 118,72  | 124,42 | 130,75 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,60  |
| 27  | Kerinci                    | 114,41  | 119,99 | 124,42 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 119,84  |
| 28  | Komp P. Sili/Tapi/Serdang  | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,84  |
| 29  | Lalang                     | 118,43  | 124,68 | 131,55 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,59  |
| 30  | Lingga                     | 118,17  | 124,15 | 129,84 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 123,99  |
| 31  | Lingga                     | 118,27  | 124,53 | 131,38 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,73  |
| 32  | Madura                     | 118,36  | 122,22 | 127,81 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,14  |
| 33  | Mengkah                    | 118,57  | 124,82 | 131,89 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 125,03  |
| 34  | Medan                      | 118,42  | 122,87 | 128,54 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,86  |
| 35  | Medan                      | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,64  |
| 36  | NSC/Sengah/Inkril          | 118,46  | 122,44 | 128,28 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,86  |
| 37  | Pagarang/Kondensate        | 105,90  | 117,29 | 122,38 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 110,81  |
| 38  | Palm. Jula/Sanga2 Mix      | 118,48  | 124,79 | 131,80 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,94  |
| 39  | Rangas                     | 114,38  | 120,78 | 125,38 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 120,71  |
| 40  | Rantau/Tempco              | 118,87  | 124,82 | 131,89 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 126,03  |
| 41  | Rima/Tabuhan               | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,74  |
| 42  | Saragata                   | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,84  |
| 43  | Selat Panjang              | 118,38  | 124,63 | 131,50 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,84  |
| 44  | Sengah/Wain Mix            | 118,30  | 122,08 | 127,86 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,01  |
| 45  | South Jambi Condensate     | 108,71  | 116,10 | 121,19 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 115,33  |
| 46  | Tanjung                    | 118,87  | 124,82 | 131,89 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 126,03  |
| 47  | Tela                       | 111,91  | 117,49 | 122,52 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 117,44  |
| 48  | Ulang                      | 118,48  | 124,79 | 131,80 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 124,94  |
| 49  | Wain Mix                   | 114,21  | 120,24 | 125,53 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 119,59  |
| 50  | West Saco                  | 117,92  | 123,90 | 129,39 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 123,74  |
|     | Average                    | 118,91  | 122,17 | 128,14 |      |     |      |      |      |      |      |      |      | 122,07  |

Sumber: Kementerian ESDM RI (2012)

Ada sedikitnya lima argumentasi pemerintah menarik subsidi dan menaikkan harga BBM: *Pertama*, subsidi tidak tepat sasaran dan perlu dialihkan ke sektor lain yang lebih produktif. *Kedua*, subsidi BBM menyebabkan pembengkakan APBN. *Ketiga*, terjadi kenaikan harga minyak dunia melebihi asumsi yang tertera dalam APBN 2012. *Keempat*, menaikkan harga BBM mendorong pembatasan konsumsi BBM. *Kelima*, memutus arus penyelundupan dan penyelewengan harga (Sekretariat Wakil Presiden, 2012).

Rencana kenaikan harga BBM tersebut melahirkan sebuah pertanyaan: mengapa politik energi Indonesia Indonesia gagal mengantisipasi kenaikan harga minyak dunia? Jika diurai, Permasalahan kenaikan harga BBM tak terlepas dari pengelolaan Minyak Indonesia, terutama kebijakan di sektor produksi. Dengan fakta bahwa Indonesia memiliki cadangan minyak terbesar di Asia Tenggara, logika kenaikan harga BBM karena kenaikan harga minyak dunia justru menjadi ‘anomali’, sebab seharusnya Indonesia memiliki keuntungan sebagai negara penghasil minyak.

Dalam ranah kajian ekonomi politik internasional, hal ini dapat didekati dari

berbagai macam pendekatan. *Paper* ini akan meletakkan neo-marxisme sebagai pijakan konseptual untuk melihat motif di balik kebijakan kenaikan harga BBM. Argumentasi yang mendasari *paper* ini antara lain: (1) kenaikan harga BBM bersubsidi dipengaruhi oleh liberalisasi sektor hulu Migas di Indonesia; (2) Liberalisasi sektor hulu & hilir Migas merupakan paket kebijakan 'neoliberal' yang motifnya adalah melegitimasi penghisapan sumber daya dari negara dunia ketiga oleh negara-negara maju melalui instrument globalisasi ekonomi (Stiglitz, 2002). (3) Operasi dari proses penghisapan tersebut dilakukan melalui proses *exchange* yang *unequal* dari perdagangan minyak internasional (Petras, 1981).

Oleh sebab itu, dengan berlandaskan pada tiga argument utama tersebut, *paper* ini akan lebih banyak mengupas persoalan liberalisasi dalam kebijakan sektor hulu migas, implikasi-implikasi di sektor hilir dan pasar internasional, serta lahirnya *discourse* mengenai globalisasi neoliberal dalam ekonomi politik perminyakan Indonesia.

### **Pendekatan Konseptual: Preskripsi Neo-Liberal vs Kritik Neo-Marx**

Ada beragam pendekatan yang digunakan untuk mendekati persoalan subsidi harga BBM. Sebagai contoh, jika didekati dari perspektif neo-institusionalisme, peran negara yang terlalu sentral harus ditata ulang dengan pendekatan kelembagaan agar praktik *predatory state* tidak lagi terjadi (Hakim, 2007). Dengan pendekatan ini, kompetisi 'pasar-bebas' harus diatur berdasarkan aturan hukum yang ketat, '*the rule-of-law*' (lih. Hakim, 2007; Hartwich, 2009).

Pendekatan neo-institusionalisme memang mengisyaratkan penggunaan paradigma neoliberal dalam pengelolaan negara (Hadiz, 2004). Gill (2000) mengistilahkannya dengan '*constitutional-*

*ism of disciplinary neoliberalism*, dengan bertumpu pada reformasi structural pasca-krisis untuk negara-negara berkembang. Pendekatan ini mengimplikasikan perangkat legal-struktural negara untuk memastikan pasar berjalan secara efektif. Istilah '*rule of law*' menjadi simbol penting reposisi peran negara untuk mengafirmasi kebebasan individual dalam perekonomian, dan menyerahkan penyelenggaraan perekonomian pada institusi pasar (Gill, 2000).

Paket kebijakan ini disebut dengan "*Washington Consensus*" yang berisi 10 paket kebijakan penyesuaian struktural yang dibawa dengan perantaraan institusi keuangan internasional. Salah satu kebijakannya adalah '*reordering public expenditure priorities*', yang berarti ada penataan ulang kebijakan anggaran untuk hal-hal yang bersifat publik dan *pro-growth*, seperti kesehatan, infrastruktur, maupun pendidikan (Williamson, 2004). Artinya, *expenses* yang membebani anggaran dan tidak pro pada pertumbuhan ekonomi harus dipangkas. Ini menjadi argumentasi pemerintah RI dalam memotong subsidi pada tahun 2012 (Sekretariat Wapres, 2012).

Dengan demikian, Kebijakan 'harga BBM' harus diletakkan pada kerangka 'pelebagaan pasar'. Neo-institusionalisme percaya bahwa kebijakan ekonomi liberal berbasis pasar-bebas harus dipertahankan, tetapi dengan kepastian hukum. Maka dari itu, peran negara tidak boleh masuk pada mekanisme pasar, tetapi memastikan mekanisme pasar berjalan optimal (Hakim, 2006). Atas dasar proposisi ini, subsidi harga BBM harus ditekan sekecil mungkin sesuai dengan mekanisme pasar, karena masih mencirikan adanya monopoli negara dalam investasi (Pribadi, 2012).

Skema pendekatan neo-liberal tersebut dapat diperbandingkan dengan pendekatan lain, semisal neo-marxisme. Pendekatan ini percaya bahwa hubungan antara negara-

negara maju dan negara-negara berkembang bergerak pada hubungan yang tidak setara (*unequal exchange*). Dalam ranah teori ketergantungan, negara-negara maju menghisap dan mengeksploitasi kekayaan negara-negara berkembang dengan *modus operandi* perusahaan multinasional (Petras, 1981). Hal ini merupakan implikasi tak terelakkan dari proses globalisasi neoliberal yang masuk ke negara-negara dunia ketiga.

Kerangka teoretik yang cukup pas untuk mengupas masalah ini dalam level analisis sistem internasional adalah teori sistem dunia. Salah satu perspektif strukturalis modern dalam ekonomi politik adalah teori “*Modern World System*” (MWS). Wallerstein beranggapan bahwa sistem ekonomi dunia merupakan satu-satunya sarana pengorganisasian dalam sistem internasional (Mas’oed, 1998).

Lebih lanjut, sistem dunia modern memiliki tiga ciri: adanya spesialisasi kerja yang tunggal bagi masing-masing negara dan semua negara saling tergantung dalam hubungan ekonomi; penjualan produk dan barang demi mendapatkan keuntungan; dan yang terakhir adalah pembagian dunia ke dalam tiga wilayah fungsional. Wallerstein membagi dunia menjadi tiga, yaitu wilayah *core*, *semi-periphery*, dan *periphery*. Kekayaan wilayah *core* (Eropa Barat, Amerika Utara, Jepang) digerakkan dengan mengeksploitasi negara-negara wilayah *periphery* (Negara Dunia Ketiga). Menurut Wallerstein, negara-negara *core* mengeksploitasi negara-negara *periphery* dalam sebuah mekanisme perdagangan atau pertukaran yang timpang. Seperti dijelaskan Wallerstein,

“*This is particularly the case in the advantaged areas of the world-economy — what we have called the core-states. In such states, the creation of a strong state machinery coupled with a national culture, a phenomenon often referred to as integration, serves both as a mechanism to protect disparities that have arisen within the world-system, and as an ideological mask and justification for the maintenance of these*

*disparities. World-economies then are divided into core-states and peripheral areas. I do not say peripheral states because one characteristic of a peripheral area is that the indigenous state is weak, ranging from its nonexistence (that is, a colonial situation) to one with a low degree of autonomy (that is, a neo-colonial situation)”*.

(Wallerstein, 1976: 231)

Perdebatan antara pendekatan neo-marx dengan neo-liberal terletak pada proposisi ‘*dependence*’ dan ‘*interdependence*’ ini. Kubu neo-liberal percaya bahwa relasi antara negara-negara di dunia adalah relasi yang *interdependence*. Perdagangan internasional, misalnya, dilihat dari perspektif neo-liberal, dibangun di atas proposisi Ricardian bahwa masing-masing negara memiliki *comparative advantage* yang berbeda ketika melakukan perdagangan internasional (lihat, misalnya, Mas’oed, 1998; Evans, 1976).

Akan tetapi, proposisi ini juga mendapatkan kritik. Pendekatan non-Ricardian beranggapan keunggulan komparatif hanya dapat diletakkan pada relasi pertukaran yang *equal*. Sementara itu, dengan problem pada basis produksi yang tidak seimbang antara negara maju dan berkembang, justru terjadi *unequal exchange*, menjadikan adanya eksploitasi (lih., misalnya, Evans, 1976; Gill, 2000). Kritik pendekatan lain, seperti Stiglitz (2002), melihat bahwa ada informasi yang tidak setara pada masing-masing aktor, menyebabkan konsep pasar-bebas yang murni menjadi tidak mungkin.

Artinya, ketika kaum liberal percaya pada interdependensi, di saat yang bersamaan kubu neo-Marx justru percaya pada dependensi (Petras, 1981). Pembuktian mengenai perdebatan ini perlu diuji. Dalam pendekatan kaum liberal investasi adalah jalan untuk menuju kesejahteraan. ‘pasar’ sendiri adalah institusi yang secara *natural* ada dan mengorganisasi dirinya sendiri (Chang, 2002). Investasi dipacu untuk mendorong pertumbuhan. Preskripsi

makroekonomi menggambarkan investasi sebagai sesuatu yang *natural* dan harus dibuka tanpa hambatan-hambatan apapun dari negara (Williamson, 2004). Di sinilah relasi antara negara dan pasar dibuka dalam teori-teori pasar bebas.

Sementara dalam pandangan neo-Marx, liberalisasi justru membuat adanya *unequal exchange* yang lebih besar, bahkan penghisapan. Ini adalah *modus Operandi* yang jamak: membuka pasar seluas-luasnya bagi kepentingan korporasi multinasional, menghilangkan peran negara yang interventif untuk kepentingan pasar yang kompetitif, atau dalam bahasa Robison dkk. (2004): *hijacking the state*: membangun oligarki yang kokoh dengan elit pemerintahan agar kepentingan pasar tetap terjaga.

### **Kebijakan Migas di Indonesia: Perspektif Historis**

Dalam sejarahnya, pengelolaan Migas Indonesia mengalami pasang-surut seiring pergantian rezim politik. Industri perminyakan Indonesia pertama kali diinisiasi oleh perusahaan Belanda –Royal Dutch Shell— pada 1883, dan memulai proses industrialisasi di Sumatera pada tahun 1892. Sebagaimana dipotret Andrew Steele, izin yang diterima oleh Shell tentu saja tidak sulit, mengingat pemerintah Belanda-lah yang pada waktu itu menguasai Indonesia. Andrew Steele menulis,

*Dutch company, which eventually merged to become industry giant Royal Dutch Shell, discovered fields in north Sumatra in 1883 and began producing commercial quantities of crude there in 1892. But with Indonesia not formally gaining independence until December 27, 1949, the sector was under foreign control for decades: first by the Dutch during colonial rule and later under Japanese occupation during World War II.*

(Steele, 2008: 91)

Setelah kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, terjadi pasang-surut kebijakan

pengelolaan Migas. Indonesia pernah menganut sistem konsesi pada awal kemerdekaan, tetapi dibekukan dengan UU Nomor 44 Tahun 1960. Konsesi memberikan keleluasaan bagi perusahaan asing untuk mengeksplorasi wilayah kerja Migas di Indonesia secara bebas, sesuai dengan produk hukum warisan Hindia-Belanda. Namun, klausul di UU 44/1960 menyatakan bahwa “*Seluruh pengelolaan minyak dan gas alam dilakukan negara atau perusahaan negara*”, yang berarti memberikan porsi besar pada Perusahaan Tambang Minyak negara untuk menguasai konsesi Migas.

Gerakan 30 September dan pergantian politik Indonesia pada tahun 1966 mengubah *setting* politik Indonesia. Tiga perusahaan Migas di-*merger* dan didirikanlah Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan Migas nasional di bawah Ibnu Sutowo, seorang letnan jenderal yang juga kerabat dekat Soeharto (Martinez-Dias, 2006). Era ini menandai kedekatan Presiden Soeharto dan negara-negara Barat. Era Ibnu Soetowo diiringi oleh era *Oil Boom* yang melanda Indonesia. Pada decade 1970-an, ditemukan sumur-sumur minyak baru dan harga minyak dunia melonjak drastis. Apalagi, *setting* politik internasional saat itu diwarnai oleh boikot minyak oleh Raja Faisal yang kian memberi keuntungan pada eksportir minyak. Pertamina menjadi penyumbang terbesar devisa di sektor migas.

Pada dekade inilah sistem “*production sharing contract*” mulai diberlakukan. Pertamina menjadi “penguasa” dalam industri Migas nasional (Steele, 2008: 94). Namun, posisi Pertamina menjadi sangat monopolistik dan akhirnya korup. Manajemen Pertamina mengalami –dalam bahasa Leonardo Martinez Diaz— “*fiscally ruinous*” dan menimbulkan eksekusi yang mendalam bagi perekonomian nasional.

The classic case of this dynamic was the fiscally ruinous management of the state oil

company Pertamina in the 1970s by Ibnu Sutowo, one of Suharto's closest associates. Sutowo's excesses were reined in only after the technocrats managed to persuade Suharto that Sutowo was jeopardizing the country's macroeconomic stability.

(Martinez-Dias, 2006: 399).

Di era Orde Baru, perekonomian dikelola secara oligarkis (Robison dkk, 2004). Oligarki di level nasional tercermin dalam monopoli Pertamina dan posisi perusahaan-perusahaan Asing yang bermain melalui mekanisme *Production Sharing Contract*. Oleh sebab itulah, sejak tahun 2001, dibuatlah BP Migas yang mengelola industri Migas sebagai regulator.

Akan tetapi, posisi BP Migas sebagai regulator tersebut membawa implikasi panjang. Beberapa catatan dari Bojonegoro, wilayah yang termasuk Blok Cepu, dikelola oleh Exxon Mobile, mencerminkan adanya formasi "oligarki baru" dalam pengelolaan minyak nasional pasca-2001.

*Pertama*, segala perjanjian dan prosedur pelaksanaan proyek migas di Blok Cepu adalah kewenangan dari pemerintah pusat dengan Exxon sehingga pemerintah daerah tidak berhak untuk menegosiasikan kepentingan masyarakat dengan pihak perusahaan. Hal ini didasarkan pada UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa sumber daya strategis termasuk minyak dan gas menjadi kewenangan pemerintahan pusat.

*Kedua*, pemerintah daerah juga tidak berwenang memberikan kompensasi atas kerugian yang dialami masyarakat. Dana bagi hasil migas yang diterima pemerintah kabupaten Bojonegoro, seoptimal mungkin dimanfaatkan pemerintah untuk menunjang pembangunan yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakat dan bukan untuk membayar ganti rugi secara tunai. Artinya, relasi antara perusahaan multinasional dan negara menjadi bersifat subordinatif, atau dengan kata lain, oligarkis.

Dari pembacaan sejarah tersebut, dapat kita simpulkan bahwa oligarki di industry Migas telah terjadi di Indonesia sejak era Orde Baru. Akan tetapi, pasca-Orde Baru, sebagaimana dikatakan oleh Robison dkk (2004), tercipta formasi oligarki baru yang merupakan warisan dari oligarki lama. Hal ini dapat kita lihat dalam liberalisasi sektor hulu dalam kebijakan migas Indonesia pasca-1998.

### **Kebijakan Migas Indonesia (2): Liberalisasi Sektor Hulu Pasca-1998**

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2001, pemerintah membagi pengelolaan sektor energi Indonesia menjadi dua bagian: sektor hulu dan hilir. Sektor hulu berkenaan dengan eksplorasi dan eksploitasi, sementara sektor hilir mengatur proses pengolahan hingga perniagaan migas (UU 22/2001, pasal 5).

Sektor produksi dalam industri Migas nasional disebut oleh UU Nomor 22 Tahun 2001 sebagai 'sektor hulu', yang memuat proses eksplorasi dan eksploitasi. Industri Migas menjadi andalan pemasukan negara sejak era 'oil boom' era 1970an. Pasca-reformasi, Indonesia meregulasi industri Migas dengan UU No 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. UU ini kemudian menjadi payung hukum pelaksanaan industri Migas di Indonesia (Syeirazi, 2009).

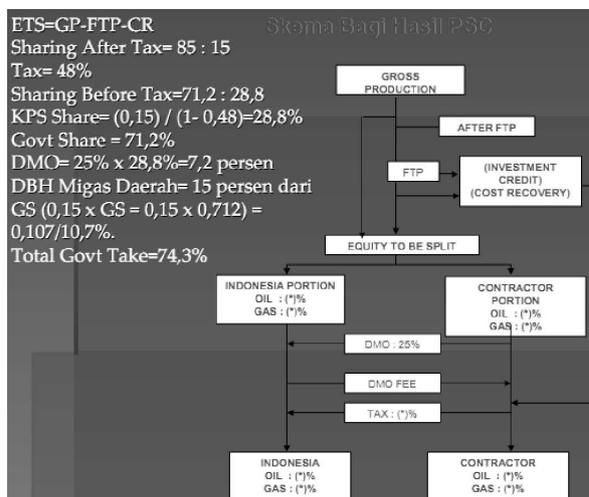
Secara substansial, UU ini memberikan keleluasaan kepada perusahaan multinasional untuk mengeksplorasi wilayah kerja Migas Indonesia secara bebas melalui Sistem 'kontrak kerjasama' (pasal 11 ayat 1). Secara prosedural, kontrak kerjasama itu ditawarkan melalui Menteri ESDM (pasal 12 ayat 3). Hal ini merupakan warisan 'oligarki' yang sudah berlangsung sejak era Orde Baru (Hadiz, 2005).

Ada empat jenis kontrak pembagian hasil Migas yang pernah diberlakukan di Indonesia. *Pertama*, konsesi; *Kedua*, Kontrak

Karya; *Ketiga*, Production Sharing Contract/ PSC. *Keempat*, Kontrak Kerjasama. Indonesia menggunakan sistem PSC di era 1964-sekarang, dan berdasarkan UU Migas No 22 tahun 2001 menggunakan Kontrak Kerjasama. Data dari Syeirazi (2010) menyebutkan bahwa sistem PSC banyak dilakukan di negara-negara Timur Jauh atau *Far East*. Negara-negara Eropa, Brunei, dan beberapa negara lain menggunakan metode Konsesi (Syeirazi, 2010).

Dengan model PSC ini, negara mendapatkan 85% dari total produksi minyak yang dihasilkan. Tetapi tunggu dulu, jumlah itu masih harus dikalkulasi dengan hitung-hitungan beberapa poin lain, seperti *cost recovery* (biaya yang dihasilkan oleh perusahaan asing untuk 'mengangkat' minyak'), pajak, dan lain sebagainya. Sesuai dengan mekanisme perimbangan, pemerintah daerah juga mendapatkan Dana Bagi Hasil (DBH) dari keuntungan itu. Jumlah yang didapatkan oleh pemerintah dari PSC dengan perusahaan multinasional itu sekitar 74,3% dari total keuntungan yang ada (Syeirazi, 2010).

**Gambar 1.**  
**Skema Bagi Hasil dengan Production Sharing Contract**



Sumber: Syeirazi (2010)

Pengelolaan sektor hulu Migas dikelola oleh sebuah Badan yang bernama Badan

Pelaksana Migas (BP Migas). BP Migas ini berbentuk Badan Hukum Milik Negara (pasal 45) namun tidak terlibat langsung dalam proses produksi. Proses produksi minyak diserahkan pada Pertamina sebagai BUMN. BP Migas sendiri punya wewenang yang luas dalam regulasi sektor hulu pertambangan Migas. Hal ini tercermin dari banyaknya wewenang yang ia miliki (Pasal 44 ayat 3):

- memberikan pertimbangan kepada Menteri atas kebijaksanaannya dalam hal penyiapan dan penawaran Wilayah Kerja serta Kontrak Kerja Sama;
- melaksanakan penandatanganan Kontrak Kerja Sama;
- mengkaji dan menyampaikan rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan;
- memberikan persetujuan rencana pengembangan lapangan selain sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
- memberikan persetujuan rencana kerja dan anggaran;
- melaksanakan monitoring dan melaporkan kepada Menteri mengenai pelaksanaan Kontrak Kerja Sama;
- menunjuk penjual Minyak Bumi dan/ atau Gas Bumi bagian negara yang dapat memberikan keuntungan sebesar-besarnya bagi negara.

(UU Nomor 23 Tahun 2001)

Apa implikasi yang dihasilkan? Tujuh wewenang BP Migas di atas banyak mengambil peran sebagai regulator –yang dulu dibebankan kepada Pertamina sebelum 2000. Berdasarkan UU 22/2001, BP Migas menyiapkan, menawarkan, serta mengeksekusi proses kerjasama wilayah kerja Migas Indonesia kepada kontraktor

dengan menggunakan sistem *production sharing contract*. Sehingga, seluruh perusahaan migas –domestik maupun multinasional– harus melalui BP Migas untuk mengakses wilayah kerja Migas. Bagaimana posisi Pertamina? Oleh karena ia merupakan Badan Usaha, Pertamina menjadi sama posisinya dengan kontraktor Migas lain ketika penawaran kontrak kerjasama Migas.

Hal ini menyebabkan Pertamina hanya menguasai 12,2% dari 275 wilayah pertambangan Migas. Total pengelolaan migas Pertamina juga hanya mencapai kurang dari 20% (Syeirazi, 2012). Wewenang Pertamina dilucuti oleh BP Migas dan hanya menjadi ‘pemain’. Ia harus berkompetisi dengan perusahaan-perusahaan multinasional yang berinvestasi di wilayah kerja Migas Indonesia.

Wewenang BP Migas juga patut dikritisi. Kita ambil contoh, klausul g. Wewenang BP Migas untuk “menunjuk penjual Minyak dan Gas” adalah fenomena *brokerage* dalam pengelolaan Migas (Syeirazi, 2012). Ketika menjual minyak ke pasar internasional, fenomena yang terjadi adalah adanya *brokerage fee* yang tidak sedikit. Implikasi lain, menurut Syeirazi, adalah tidak optimalnya harga penjualan di pasar internasional. Ini membuat pemerintah bukannya untung dalam perniagaan migas, melainkan justru buntung karena regulasi yang bermasalah ini.

Dalam hal kontrak kerjasama, BP Migas juga problematis, karena transparansi *cost recovery* dari perusahaan migas asing hingga kini menjadi perdebatan serius (Rakhmanto, 2007). Ini menjadi penting karena menjadi salah satu jawaban mengapa ‘subsidi BBM’ dianggap membebani APBN. Pertanyaan publik yang mengemuka, ke mana pemasukan yang diterima oleh pemerintah dari produksi migas?

Dengan skema *cost recovery*, ada dua konsekuensi. *Pertama*, Pertamina termarjinalkan karena harus berkompetisi dengan perusahaan-perusahaan minyak asing. *Kedua*, keuntungan dari perusahaan asing –atas dalih *cost recovery*– menjadi berpeluang untuk bertambah karena transparansi yang belum diatur secara *rigid*. Dalih pengembalian biaya produksi (*cost recovery*) menjadi argumentasi, namun selama ini transparansi berapa besaran biaya yang dikeluarkan oleh masing-masing badan usaha juga belum diatur secara rinci dalam aturan perundang-undangan. Akibatnya, ketika konsumsi BBM meningkat sementara produksi tidak mencukupi, pemerintah harus menggunakan strategi ‘impor’.

Artinya, dengan regulasi Migas yang saat ini, subsidi BBM kepada rakyat akan bergantung pada harga minyak dunia. Dan secara ekonomis, kita bisa membaca trennya: Ketika minyak sebagai sumber daya tak terbarukan semakin sedikit, sementara konsumsi cenderung meningkat, harga tak mungkin turun. Pengelolaan sektor hulu Migas seperti ini akan memberikan kemungkinan bahwa harga BBM akan menjadi sama dengan harga minyak dunia, yang berarti subsidi=0, atau liberalisasi total dalam pengelolaan migas di Indonesia.

Apakah proses liberalisasi di sektor hulu ini terjadi begitu saja? Jika dilihat dalam lintas sejarah, proses liberalisasi sektor Migas tak terlepas dari *Letter of Intent* yang ditandatangani oleh Pemerintah RI dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada tanggal 20 Januari 2000. Salah satu klausul di bagian *oil and gas sector*, tertulis klausul:

*“In the oil and gas sector, the government is firmly committed to the following actions: replacing existing laws with a modern legal framework; restructuring and reforming Pertamina; ensuring that fiscal terms and regulations for exploration and production remain internationally competitive; allowing domestic product prices to reflect*

*international market levels; and establishing a coherent and sound policy framework for promoting efficient and environmentally sustainable patterns of domestic energy use"*

(Letter of Intent RI-IMF, 20 January 2000, Article 18)

Klausul tersebut jelas merupakan skema liberalisasi yang dikerangkai oleh IMF dan pemerintah untuk mengelola ekonomi energi di Indonesia. Kerangka hukum (UU 22/2001) dibuat untuk mengatur pengelolaan secara lebih modern. Kebijakan fiskal dibuat dengan skema yang sesuai dengan kebutuhan pasar internasional. Harga BBM dibuat sesuai standard harga minyak internasional (subsidi BBM=0), dan kebijakan yang dibuat sesuai dengan standard *sustainability* dan ramah lingkungan.

Pada ranah lokal, kebijakan sektor hulu migas juga memiliki dampak sosial yang cukup besar. Berdasarkan studi Umar dkk. (2011), implementasi dari liberalisasi sektor hulu migas, dalam konteks pertambangan minyak di Bojonegoro, Jawa Timur, posisi dan eksistensi dari perusahaan minyak asing di ranah lokal tidak diimbangi dengan strategi yang tepat untuk mempertemukan kepentingan subjek globalisasi (perusahaan multinasional) dengan objeknya (masyarakat dan negara tuan rumah). Akibatnya, muncul masalah seperti *culture shock*, perlawanan masyarakat terhadap perusahaan melalui aksi demonstrasi, hingga masalah-masalah lingkungan.<sup>3</sup>

Dengan demikian, dapat kita simpulkan bahwa kebijakan pengelolaan migas di sektor hulu sangat bercorak liberalistik dan afirmatif terhadap proses

globalisasi neoliberal yang ada di Indonesia. Liberalisasi kebijakan Migas di sektor hulu tersebut juga memiliki implikasi pada liberalisasi di sektor hilir.

### **Implikasi-Implikasi Liberalisasi Sektor Hulu Migas**

Kebijakan pengelolaan Migas di sektor hulu telah terbukti sangat liberalistik. Bukti (*evidence*) yang dapat ditemukan dari liberalisasi sektor hulu Migas adalah adanya kebebasan dari perusahaan-perusahaan asing untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi hasil minyak Indonesia. Dalam analisis neo-Marxian, kebijakan ini berimplikasi pada ketergantungan Indonesia pada kekuatan modal asing. Namun, penjelasan mengenai ketergantungan tersebut tidak akan dapat secara tuntas dipaparkan tanpa menganalisis kebijakan sektor hilir Migas dan perdagangan Minyak Internasional.

Berdasarkan UU 22/2001, kebijakan di sektor hilir meliputi beberapa bagian berikut: (1) Pengolahan, (2) Pengangkutan, (3) Penyimpanan, dan (4) Niaga. Dengan adanya pembagian tersebut, investasi menjadi mungkin untuk dilakukan tanpa harus membebani investor dengan dana besar. Pada tahun 2011, realisasi investasi di sektor hulu migas telah melampaui target yang ditetapkan pemerintah. Sebaliknya, investasi di sektor hilir migas baru mencapai 25%. Total target investasi migas tahun 2011 mencapai US\$ 13,6 miliar (Kementerian ESDM, 2/10/2011).<sup>4</sup>

Sementara itu, data Media Indonesia (25/3) menyebutkan bahwa hingga saat ini, 40 perusahaan asing sudah memegang izin prinsip pendirian stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU). Di Jakarta, dalam

<sup>3</sup> Studi tersebut dilakukan di Desa Gayam, Bojonegoro, Jawa Timur yang juga ditempati oleh Sumur Minyak Banyuurip pada tahun 2010. Studi tersebut memotret relasi masyarakat, pemerintah daerah, dan ExxonMobile (Operator Blok Cepu) dari perspektif masyarakat lokal. Hasilnya, keberadaan perusahaan Multinasional di Blok Cepu, pada struktur sosial masyarakat, berimplikasi pada terbentuknya oligarki baru, terutama dalam politik lokal.

<sup>4</sup> Data diambil dari Kementerian ESDM, 2 Oktober 2011. Data ini menjelaskan orientasi kebijakan sektor hilir yang sangat pro-investasi. Lihat <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/4976-investasi-hulu-migas-lampaui-target-hilir-capai-25.html>

data Hiswana Migas (21/7/2011), tercatat 50 unit SPBU Shell tersebar di Jakarta. Ini belum termasuk data di kota-kota besar lain yang memberi izin perusahaan asing beroperasi di sektor hilir Migas.

Payung hukum pendirian izin SPBU dari badan usaha ini adalah Permen ESDM nomor 0007 Tahun 2005. Peraturan Menteri ESDM ini kemudian diperkuat dengan Permen ESDM nomor 16 tahun 2011 yang mengatur khusus tentang niaga umum Minyak & Gas (*wholesale*). Dua perangkat hukum ini mengatur bolehnya badan usaha untuk beroperasi di sektor hilir Migas untuk mendistribusikan Bahan Bakar Minyak ke masyarakat.

Kegiatan sektor hilir Migas diatur oleh Badan Pengatur Sektor Hilir (BPH). Dalam catatan BPH Migas, Ada beberapa perubahan pada bidang kegiatan hilir minyak dan gas bumi yang disebabkan oleh diterbitkannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi:

- 1 hilangnya kegiatan monopoli Pertamina sejak November 2005;
- 2 adanya jaminan bahwa investor diberikan aturan yang sama dan perlakuan yang sah;
- 3 membangun basis harga yang transparan berdasarkan harga pasar;
- 4 merasionalisasi administrasi kegiatan hilir;
- 5 mengizinkan investor lokal dan swasta untuk ambil bagian dalam kegiatan hilir pada 4 bidang, yaitu: pemrosesan, pengangkutan, penyimpanan, dan pemasaran.<sup>5</sup>

Dengan demikian, sektor hilir Migas dalam konstruksi UU ini menjadi pro-pasar. Liberalisasi sektor hilir masuk dengan politik pembentukan harga secara transparan

berdasarkan harga pasar. Yang terpenting, adanya izin bagi investor lokal dan swasta untuk ambil bagian pada kegiatan hilir, terutama dalam niaga umum (*wholesaling*), berakibat pada munculnya SPBU yang beroperasi pada bisnis eceran Migas dengan harga yang sesuai dengan harga ICP (*Indonesian Crude Oil Price*).

Adanya payung hukum dua peraturan menteri telah memberi ruang yang begitu lebar bagi pelaku swasta untuk tampil dalam bisnis hilir. Dengan pemilahan ini, sebuah perusahaan bisa beroperasi di sektor hilir migas tanpa harus terikat pada kewajiban berinvestasi di sektor hulu. Dengan kata lain, pemecahan bentuk industri Migas menjadi dua bagian pada dasarnya adalah bermotif memudahkan investasi. Sebab, tanpa harus berinvestasi di sektor hulu (kilang) yang memakan triliunan Rupiah, sebuah badan usaha bisa berinvestasi di sektor hilir yang biayanya lebih sedikit. Skema ini memudahkan pasar beroperasi secara lebih optimal.

Sementara itu, Subsidi harga BBM ditujukan untuk membuat konsumsi gas tetap dapat diakses oleh masyarakat kecil, agar harga BBM tidak melambung sesuai dengan kenaikan harga minyak dunia. Dalam langgam kebijakan *Washington Consensus* (Williamson, 2004), subsidi harus diperkecil karena tidak efektif bagi mekanisme pasar dan membebani anggaran negara. Argumentasi kedua dipakai pemerintah dalam mencabut subsidi dan menaikkan harga BBM.

Variabel berikutnya yang perlu diuji adalah perdagangan minyak internasional untuk melihat pola ketergantungan pada struktur internasional. *Paper* ini berargumen bahwa "relasi produksi" pada perdagangan Migas adalah relasi produksi yang tidak seimbang dan berdimensi penghisapan Minyak dunia yang dijual di NYMEX bukan jenis pasar persaingan sempurna. Pasar minyak berkategori sebagai oligopoli (lihat

<sup>5</sup> Informasi lengkap dapat dilihat pada *website* Badan Pengatur Hilir Migas. *Tanya Jawab Umum*. <[http://bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/tanya\\_jawab/umum.html](http://bphmigas.go.id/p/bphmigaspages/tanya_jawab/umum.html)>. Retrieved on 20 July, 2012. Informasi ini menegaskan orientasi ideologis dari BPH Migas.

Berger dkk, 1988). Sebagai barang tak terbarukan (*non-renewable energy*), sumber daya minyak jelas akan berkurang dari hari ke hari, sementara konsumsi terus menerus bertambah.

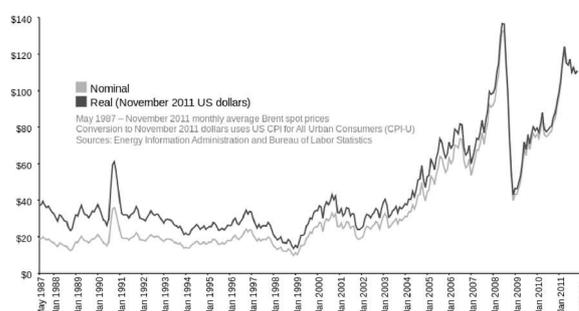
Akibatnya, peta perdagangan minyak ditentukan oleh beberapa negara produsen atau negara-negara yang mampu memperlakukan harga. Beberapa negara seperti “petro-dollar” di Timur Tengah, Meksiko, Malaysia, Brunei, dan beberapa negara lain meraup keuntungan besar ketika harga minyak dunia naik, karena sebagai produsen minyak, mereka mampu mendapatkan surplus yang begitu besar. Pasar sangat ditentukan oleh pasokan minyak di negara-negara tersebut. Harga minyak tidak ditentukan oleh mekanisme pasar secara sempurna, melainkan *exogenously given* (Berger dkk, 1988).

Di era 1960an, ketika OPEC sebagai kartel negara-negara eksportir minyak dunia didirikan, ada tujuh perusahaan minyak multinasional yang menjadi ‘penguasa’ pasar minyak internasional (oligarki), yakni *British Petroleum, Gulf Oil, Socal, Chevron, Shell, Esso, dan ExxonMobil* (Time, 11/10/1978). Beberapa perusahaan tersebut kemudian bertransformasi menjadi beberapa perusahaan, yaitu BP (Inggris), Chevron (US), Shell (Belanda), dan Exxon (US). Berdirinya OPEC dipicu oleh keputusan sepihak dari perusahaan minyak multinasional (The Seven Sisters) tahun 1959/1960 yang menguasai industri minyak dan menetapkan harga di pasar internasional.

Akan tetapi, dari tahun ke tahun, OPEC semakin terjebak pada fluktuasi harga. Dari tahun 2002-2012, tercatat ada peningkatan harga minyak (*Brent Spot Price*) dari \$25,73 per barrels menjadi \$125,45 per barrels. Artinya, ada peningkatan sebesar hampir 400% selama empat tahun terakhir. Variabel yang terlibat tentu cukup banyak. Akan tetapi, terlihat jelas bahwa pasar minyak dunia di *New York Mercantile Exchange*

(NYMEX) sedang mengalami gonjang-ganjing.

**Grafik 1.**  
**Tren Kenaikan Harga Minyak Dunia**  
**(Brent Spot Price)**



Sumber: <http://www.gasoilprices.info/brent.html>

Dalam konteks OPEC, fluktuasi harga tersebut tentu menjadi sebuah kesepakatan bersama karena terikat pada sebuah kartel. Ketika pasokan minyak mentah menurun radikal, harga semakin naik. Ini akan melemahkan fondasi ekonomi negara-negara yang terpaksa harus mengimpor minyak seperti Indonesia. Di sisi lain, Indonesia justru semakin terbebani karena di samping harus patuh pada harga OPEC, Indonesia juga harus membayar iuran OPEC sebesar 2 Juta Euro per tahun (Sekitar 28 Miliar Rupiah). Ini yang menyebabkan Indonesia keluar dari OPEC pada tahun 2009.

Lantas, dengan komposisi ini, apakah harga minyak internasional itu adalah jenis pasar bebas? Tentu saja tidak. *Pertama*, pasar tunduk pada kartel negara-negara anggota OPEC yang mengatur harga minyak internasional. Namun, pada medio tahun 2008-2009, kartel tersebut gagal dalam mengatur harga internasional dalam takaran rendah, sehingga terjadi kenaikan besar-besaran.

*Kedua*, ada kekuatan-kekuatan besar (*the seven sisters*) dari perusahaan multinasional raksasa yang juga menaruh keuntungan dengan perdagangan saham di NYMEX. Mereka beroperasi dengan

melakukan ‘kontrak kerjasama’ dengan negara produsen minyak, menawarkan investasi dan teknologi, serta beroperasi melakukan aktivitas industri di negara-negara penghasil minyak. Artinya, pasar minyak internasional adalah jenis pasar oligopoli, bukan pasar bebas (Berger dkk, 1988).

Dengan kondisi pasar yang oligopolis tersebut, Berger dan Olsen mencium ada hawa perilaku kolusif dengan berbagai tingkatnya. Posisi negara dan pasar menjadi penting. Negara menyediakan sumber daya minyak untuk dieksplorasi dan dieksploitasi di sektor hulu dengan menggunakan teknologi yang dimiliki oleh perusahaan multinasional tersebut, sementara hasilnya dibagi sesuai kontrak.

### **Liberalisasi, Politik Ketergantungan dan Struktur Kekuasaan Global: *Discourse on Neoliberal Globalization***

Apa makna liberalisasi Migas di sektor hulu? Kita perlu menganalisis bagaimana *discourse* mengenai “negara pasca-otoritarian” dan “hegemoni pasar” terbentuk dalam politik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, terutama pasca-1998. Liberalisasi sektor hulu Migas memberikan beberapa interpretasi tambahan atas terbentuknya *discourse* tersebut.

Stiglitz (2006: 134) melihat bahwa adanya sumber daya alam menjadi ‘kutukan’ bagi negara berkembang (*The Resource Curse*). Dalam kasus-kasus negara-negara berkembang, sebagai penghasil energi ataupun sumber daya alam, Azerbaijan dan Nigeria, papar Stiglitz, menjadi dua contoh klasik bagaimana pengelolaan sumber daya alam tidak menghasilkan kemakmuran bagi rakyatnya, tetapi justru menjadi sumber konflik dan kemiskinan bagi rakyatnya.

Ada beberapa alasan, menurut Stiglitz, mengapa negara-negara yang memiliki

sumber daya alam bsar cenderung mengalami ‘kutukan’ (*curse*) tersebut. *Pertama*, karena negara-negara tersebut secara ekonomis sangat tergantung pada sumber daya alam. *Kedua*, karena muncul paradoks yang datang dari globalisasi – mereka yang menguasai sumber daya alam adalah orang-orang yang memiliki modal (*wealthy*) sementara distribusi hasilnya tidak sampai pada masyarakat yang miskin. Inilah yang disebut oleh Stiglitz sebagai *the failure of globalization*. Seperti kata Stiglitz,

*Understanding why developing countries that are resource-rich perform so badly – what is sometimes called the “natural resource curse” – is of immense importance. First, because so many developing countries are economically dependent on natural resources: more than a third of the export income of Africa is derived from natural resources; much of the Middle East and parts of Russia, Kazakhstan and Turkmenistan, Indonesia, and substantial chunks of Latin America including Venezuela, Mexico, Bolivia, Peru, and Ecuador all depend heavily on their natural resources for income; Papua New Guinea is dependent on its rich gold mines and on its immense hardwood forests. Second, because resource-rich countries tend to be wealthy countries with poor people, and that paradox provides insights into the broader failures of globalization – and the possible remedies.”.*

(Stiglitz, 2006: 134)

Persoalan politik sumber daya alam telah membentuk sebuah *discourse* baru tentang globalisasi dan peran negara. Secara teoretis, ada dua pandangan besar yang saling bertolak belang mengenai *how to respond globalization*. *Pertama*, pandangan globalis, yang menyatakan bahwa globalisasi adalah sebuah kemestian, sehingga harus direspons secara positif. Pandangan ini selaras dengan pandangan perspektif neoliberal, *Kedua*, perspektif hiperglobalis yang memandang bahwa globalisasi harus ditolak karena mengalami kontradiksi-kontradiksi dan berimplikasi pada pemiskinan masyarakat terbelakang. Joseph Stiglitz dan pandangan berada pada lajur kedua.

Adanya *discourse* tentang globalisasi ini dapat dibaca pada politik pengelolaan migas di sektor hulu. Berdasarkan pemaparan data di atas, pengelolaan sektor hulu sangat mencerminkan adanya “reduksi peran negara” dalam pengelolaan Migas. Hal ini tercermin dari *Letter of Intent* dan struktur UU 22/2001 yang telah dinyatakan di atas. Pada struktur UU 22/2001, adanya sistem ‘kontrak kerjasama’ memang masih memungkinkan peran negara masuk di sana, tetapi hanya pada wilayah regulasi. Negara tidak masuk pada wilayah-wilayah produksi, di mana proses eksplorasi dan eksploitasi dilakukan, karena hal tersebut diserahkan kepada korporasi. Hal ini menjadikan *discourse* tentang “kekuasaan negara” menjadi absurd, memudahkan *discourse* tentang “otoritas pasar” masuk dan menjadi hegemoni dalam ekonomi-politik internasional (Sugiono, 1999).<sup>6</sup>

Sehingga, dari pembahasan di atas, *discourse* tentang globalisasi yang terjadi pada kasus pengelolaan sektor Hulu Migas di Indonesia adalah *discourse* globalisasi neoliberal. Konsekuensinya, politik penarikan subsidi harga BBM juga merupakan satu kesatuan skematik dari apa yang disebut sebagai *neoliberal globalization*. Neoliberalisme tak lain adalah sebuah “reinkarnasi” dari kapitalisme dalam topengnya yang lebih radikal: peran negara ‘dikooptasi’ untuk kepentingan-kepentingan modal (Wibowo, 2003). Stephen Gill menggunakan istilah *neoliberal constitutionalization* untuk menggambarkan bagaimana peran negara dan perangkat hukumnya digunakan untuk melegitimasi kepentingan pasar, yang mana terjadi pada kebijakan pengelolaan migas Indonesia.

<sup>6</sup> Reduksi peran negara ini dapat dilihat dari posisi BP Migas yang hanya berposisi sebagai regulator, tetapi tidak sebagai operator. Perusahaan negara diposisikan sebagai “pemain” yang berkompetisi dengan swasta asing. Sehingga, “*discourse*” mengenai kekuasaan negara jelas menjadi absurd dan berganti menjadi *discourse* mengenai kekuasaan pasar.

Ada empat dimensi sebagai syarat untuk meneguhkan kekuasaan dalam teori *international structural power* (Strange, 2004). *Pertama*, struktur militer; *Kedua*, struktur produksi. *Ketiga*, struktur keuangan internasional. *Keempat*, struktur pengetahuan. Keempat struktur ini menjadi penjelas hegemoni kekuatan politik internasional di negara-negara yang dalam *World System Theory* (Immanuel Wallerstein) disebut sebagai negara *peripheral*. Strange melihat adanya struktur kekuasaan dalam ekonomi politik internasional tersebut sebagai “*international regimes of rules and customs that are supposed to govern international economic relations*”. Kata Strange,

“These four, interacting structures are not peculiar to the world system, or the global political economy, as you prefer to call it... that the sources of structural power include control over security; control over production; control over credit; and control over knowledge, beliefs and ideas”

(Strange, 2004)

Adanya liberalisasi sektor Migas menjadi sebuah bukti bahwa sebuah negara maju tidak lagi menggantungkan dirinya pada kekuatan ‘militer’ untuk menguasai negara lain (sebagaimana dipercayai kubu realisme), tetapi juga ‘kekuatan finansial’, produksi, dan pengetahuan. Empat kekuatan ini saling menopang sebagai basis untuk “menghisap” kekayaan suatu negara (Cox dkk, 2006).

*Discourse* tentang globalisasi neoliberal telah menjadi sebuah *mainstream* dalam kebijakan pengelolaan Migas di Indonesia. Pada titik ini, analisis dalam perspektif neo-Marxis dapat kita pakai untuk membedah apa motif dari liberalisasi sektor hulu Migas tersebut. Sebagai contoh, analisis dapat dilakukan terhadap rencana kenaikan harga BBM. Jika dilihat pada alasan pemerintah menaikkan harga BBM, beberapa argumentasi bahwa subsidi harga BBM membebani APBN, mengikuti tren harga minyak dunia yang naik, terlihat

bahwa kebijakan pemerintah sendiri masuk pada logika *Washington Consensus* yang mengurangi peran negara melalui penghapusan subsidi dan liberalisasi perdagangan<sup>7</sup>.

Perspektif neo-Marxis memandang bahwa kebijakan kenaikan harga BBM merupakan potret dari 'ketergantungan' kekuatan politik negara terhadap kekuatan ekonomi pasar. Liberalisasi di sektor hulu menyebabkan mudahnya perusahaan-perusahaan multinasional raksasa masuk ke Indonesia dan berinvestasi. Sementara itu, liberalisasi di sektor hilir membuat penentuan harga BBM harus merefleksikan harga minyak dunia, dan dengan demikian mencabut subsidi. Kekuasaan politik 'negara' direduksi karena negara menjadi tidak punya pilihan alternatif (*contingent*) selain menaikkan harga BBM. Hal ini terjadi akibat negara tidak lagi memiliki kekuasaan dan kontrol terhadap produksi minyak dalam negeri.<sup>8</sup>

Teori Marx mengenai "penghisapan" kapital terbukti masih terjadi dalam konteks industri Minyak & Gas di Indonesia. Relasi produksi dalam masyarakat industrial, menurut Marx, adalah relasi yang opresif dan alienatif. Struktur pasar Migas yang oligopolis serta ekonomi politik Migas yang oligarkis menjadi cerminan itu semua. Dengan skema ekonomi politik Migas yang

oligarkis dan kekuatan korporasi multinasional, kekayaan negara dunia ketiga dihisap dan dibiarkan tergantung dengan negara-negara maju.

Skema ketergantungan itu dapat kita lihat secara nyata dalam APBN kita: utang luar negeri. Di APBN Perubahan 2012, jumlah pembayaran bunga utang yang dianggarkan berkisar Rp 117,785 Triliun. Skema ketergantungan ini digambarkan oleh Pilger (2001) sebagai skema penghisapan dana dari negara dunia ketiga ke negara maju.

Sehingga, adanya penghisapan kapital dalam industri Migas kita benar-benar secara nyata terjadi dalam ekonomi politik perminyakan Indonesia. Teorisasi negara pasca-kolonial seperti diungkap Hadiz (1999) meletakkan negara dalam posisi siap untuk menerima pengaruh eksternal apapun, padahal yang akan muncul sebenarnya hanya penindasan kelas marjinal oleh kelas pemodal. Negara menjadi "instrumen" kekuatan borjuasi untuk melegitimasi proyek-proyek kepentingan mereka di dunia ketiga.

### Kesimpulan

Oleh sebab itu, dalam membaca kebijakan kenaikan harga BBM, persoalan liberalisasi di sektor hulu dan hilir serta oligarki dalam struktur perdagangan minyak internasional tak boleh luput dari bacaan. Kenaikan harga BBM di beberapa negara dunia ketiga, atas dalih "penyesuaian struktural atas kondisi global", sesungguhnya memasukkan Indonesia pada nalar "*neoliberal constitutionalization*" – meminjam Gill (2000) – yang hanya meletakkan negara sebagai penjaga garis pinggir permainan yang sepenuhnya diletakkan pada kedaulatan pasar.

Agenda reformasi neoliberal dalam bidang Migas telah meletakkan format liberalisasi dalam setting kebijakan Indonesia, dimulai dari penandatanganan *Letter of*

<sup>7</sup> The Washington Consensus (Konsensus Washington) merupakan sebuah pola kebijakan dari lembaga-lembaga keuangan internasional yang bermarkas di Washington DC, USA, seperti IMF, World Bank, atau US Department of Treasury. Mereka menawarkan pertumbuhan melalui tiga ikon utama: deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi. Liberalisasi sektor Migas merupakan salah satu bentuk afirmasi pada kerangka kebijakan ini, terlihat dari LoI IMF.

<sup>8</sup> Ketidakkampuan negara untuk memiliki 'keputusan alternatif' selain kenaikan harga BBM inilah yang disebut sebagai 'diskursus hegemonik', dimana alternatif tersebut dieksklusi oleh otoritas pasar yang menggeser peran negara. Hal tersebut terjadi secara diskursif, karena skema ketergantungan yang dilakukan pada kekuatan politik negara telah berhasil ditanamkan.

*Intent* pada tahun 2000, pengesahan UU Migas baru pada tahun 2001, lepasnya Pertamina sebagai industri tunggal di sektor hulu maupun hilir pada tahun 2005, hingga kebijakan kenaikan harga BBM yang segera akan terjadi. Semuanya tidak didasarkan atas kepentingan nasional, melainkan kepentingan oligarki di pasar dunia yang kini tengah melambungkan harga minyak dunia.

Dengan pembacaan ini, diskursus mengenai kenaikan harga BBM tidak hanya perlu diletakkan dalam kerangka perdebatan “subsidi itu tepat atau tidak”, melainkan juga pada kerangka “berdaulat atau tidaknya pengelolaan energi di sektor hulu dan hilir”. Persoalan kenaikan harga BBM tidak terlepas dari proses peneguhan fondasi kekuasaan struktural internasional (*international structural power* – Susan Strange). Dan artinya, jika dimasukkan dalam kerangka ekonomi politik internasional, kenaikan harga BBM adalah bagian dari relasi kekuasaan internasional yang menancap di level domestik.

Jika variabel ini dapat dimasukkan pada perdebatan mengenai kenaikan harga BBM, perdebatan yang dilahirkan pada kenaikan harga BBM tidak semata diletakkan dalam kacamata ekonomisme, tetapi juga ekonomi politik. Dari sini, mungkin kita akan mendapatkan ‘benang merah’ yang lebih konklusif mengenai pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi politik energi nasional. [\*]

## Daftar Pustaka

### Buku

- Cox, Robert W. dan Timothy J. Sinclair. (2006). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadiz, Vedi R. (1999). *Politik Pembebasan: Teori-Teori Negara Pasca Kolonial*. Yogyakarta: Insist Press.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Mas’oed, Mohtar. (2003). *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Robison, Richard and Vedi R. Hadiz. (2004). *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: RoutledgeCurzon.
- Syeirazi, Khalid. (2009). *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Stiglitz, Joseph. (2002). *Washington Consensus (Deregulasi, Liberalisasi, Privatisasi): Menuju Arah Jurang Kehancuran Pent.:* Darmawan Triwibowo. Jakarta: INFID.
- \_\_\_\_\_, (2006). *Making Globalization Work*. London: Norton & Company.
- Strange, Susan. (2004). *States and Markets*. New York: Continuum, second edition, reprinted
- Sugiono, Muhadi. (1999). *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wibowo, Ignatius. (2003) “Emoh Negara”: Neoliberalisme dan Kampanye Anti Negara” dalam Ignatius Wibowo dan Francis Wahono (eds.) *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelaras.
- Wallerstein, Immanuel. (1976). *Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

**Jurnal, Kertas Kerja, dan Film Dokumenter**

- Berger, Kjell, Michael Hoel, Steinar Holden and Oystein Olsen. (1988). "The Oil Market as an Oligopoly". *Discussion Paper*. Central Bureau of Statistics. Oslo. 28 March.
- Chang, Ha-Joon. (2002). "Breaking The Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to The Neoliberal Theory of The Market and The State". *Cambridge Journal of Economics*, 26(5): 539-60.
- Evans, David. (1976). "Unequal Exchange and Economic Policies: Some Implications of Neo-Ricardian Critique of Theory of Comparative Advantage". *Economic and Political Weekly* Vol. 11, No. 5/7.
- Gill, Stephen. (2000). "The Constitution of Global Capitalism". Paper presented to a Panel: *The Capitalist World, Past and Present*, The International Studies Association Annual Convention, Los Angeles.
- Hakim, Luqman nul. (2007). "Dari Krisis Menuju Konsolidasi: Membaca Paradoks Restrukturisasi Ekonomi-Politik Indonesia Pasca-Krisis" *Jurnal Pesantren Ciganjur*, Edisi IV/Tahun 2/2007.
- Hadiz, Vedi R. (2004). "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutional Perspectives". *Development and Change*, Vol. 35 No. 4: 697-718.
- Hartwich, Marc Oliver. (2009) "Neoliberalism: The Genesis of a Political Swearword". *CIS Occasional Paper 14*. Center for Independent Studies: St Leonards.
- Martinez-Dias, Leonardo. (2006). "Pathway to Financial Crisis: Indonesia". *Global Governance* Vol. 12: 395-412
- Petras, James. (1981). "Dependency and World System Theory: Critique and New Directions". *Latin American Perspectives*. Vol. 8 No. 3/4. reprinted: 2006.
- Pilger, John. (2001). "The New Rulers of The World". *Documentary Film*. ITV1.
- Pribadi, Airlangga. (2012). "Transmutasi Neoliberalisme di Indonesia". *Indoprogess*, 3 April.
- Rakhmanto, Pri Agung. (2007). "Standardisasi & Transparansi Cost Recovery Migas". *Bisnis Indonesia*, 3 Agustus.
- Syeirazi, Khalid. (2010). "Strategi Perminyakan Nasional". Disampaikan dalam Bedah Buku *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas di Indonesia*. University Club, UGM, 27 April.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Salah Kelola Sektor Energi". *Kompas*, 22 Maret.
- Steele, Andrew. (2008). "Refining the Future: Oil and Gas in Indonesia" *Global Asia*, Vol. 3, No. 2: 90-97.
- Umar, Ahmad Rizky M, Arief Bakhtiar D, Defirentia One M. dan Hestutomo Restu K. (2011). "Discussing Social Impact of Economic Globalization in Indonesia." *Presented at Conference on Globalization, Governance, and Sustainability*, Universiti Sains Malaysia, Penang, 19-22 March.
- Williamson, John. (2004). "A Short History of Washington Consensus". This paper commissioned by Fundaci©n CIDOB for a conference, *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, September 24-25.

## Dokumen Pemerintah

Kementerian Keuangan RI. (2012). *Nota Keuangan dan APBN Perubahan 2012*. Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI. (2012). *Harga Minyak Mentah Indonesia 2012*. Jakarta: Direktorat Jenderal Minyak dan Gas.

---

(2005). *Peraturan Menteri ESDM Nomor 0007 Tahun 2005 tentang Persyaratan dan Pedoman Pelaksanaan Izin Usaha dalam Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*.

---

(2011). *Peraturan Menteri ESDM Nomor 16 Tahun 2011 tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak*.

Sekretariat Wapres RI. (2012). *Subsidi Harga BBM Untuk (Si)apa? Menjelaskan Kenaikan Harga Premium dan Solar*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara.

Pemerintah Republik Indonesia dan International Monetary Fund. (2000). *Memorandum of Economic and Financial Policies Medium-Term Strategy and Policies for 1999/2000 and 2000*, document retrieved from <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/01/>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Bumi dan Gas Alam.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.