

## **PERUBAHAN KEBIJAKAN DI SEKTOR MIGAS PASCA REZIM ORDE BARU**

Oleh :

Syamsul Ma'arif

Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung

Email: symaarif@gmail.com

### **ABSTRACT**

*Monetary crisis that later developed wide become economic crisis at the end of 1997 had crippled the government capacity in providing material resources for the people. Politically, the crisis had made people's support decline and created low trust over the government. In order to protect the existence, the government demanded support of the international finance institution especially IMF. Consequently, weak bargaining position of the government made the government could'nt avoid political intervention of IMF and other international finance institution which were so dominant in forcing the government to change economy policy radically. One of policy change was done through liberalization of petroleum sector as a sector which had been regulated strickly by the government for a long time. Lesson learn that could be taken were: firstly, situation of crisis created pressure to change policy radically; secondly, need of capital injection in large number from abroad had made policy change be domined by international capitalist.*

**Key word:** *crisis, policy reforms, liberalization*

### **A. PENDAHULUAN**

Akibat hantaman krisis moneter di akhir tahun 1997, sektor migas Indonesia mengalami pukulan berat. Depresiasi rupiah telah membuat harga BBM Indonesia menjadi sangat murah di mata pihak luar. Perekonomian Indonesia menurun namun kebutuhan BBM dalam negeri justru melonjak dari 41.111,17 ribu kiloliter pada tahun 1994/1995 menjadi 51.926,71 ribu kiloliter pada tahun 1997/1998 (Iryanto, 2000:46). Penyelundupan BBM pun makin marak terjadi. Permintaan BBM yang makin meningkat, pemborosan penggunaan BBM yang tak terkendali, dan kebijakan pemerintah menyediakan berapa pun BBM yang diminta, benar-benar telah

menyebabkan keuangan pemerintah terkuras. Pemerintah pun makin kewalahan dengan besarnya subsidi yang sejalan dengan melemahnya nilai tukar, dan meningkatnya permintaan BBM dalam negeri.

Persoalan di sektor migas makin berat, karena produksi minyak Indonesia sejak 1995 mengalami penurunan. Penurunan produksi minyak tersebut disebabkan oleh karena sebagian besar, hampir 90 persen lapangan-lapangan minyak tua telah melewati puncak produksi dan secara alamiah seperti layaknya sumber daya alam lain yang habis pakai (*depletable*) mengalami penurunan sebesar 15 persen per tahun. Mengingat ekonomi nasional masih menggantungkan devisa dari minyak dan gas bumi untuk mengisi

sekitar 25-30 persen APBN, maka berarti produksi minyak nasional harus tetap dipertahankan dalam kondisi maksimal saat ini pada tingkat sekitar 1,1 juta barel per hari ([www.bpmigas.com](http://www.bpmigas.com)). Namun upaya mempertahankan tingkat produksi minyak nasional juga tidak mudah dilaksanakan karena jatuhnya harga minyak mentah ke angka US\$15-US\$20 per barel telah membuat perusahaan-perusahaan migas *major player* menjadi panik sehingga mereka hanya berpikir bagaimana menyelamatkan *cash flow*-nya tanpa peduli lagi dengan upaya memperbesar cadangan migas. Secara perlahan tapi pasti, perusahaan-perusahaan itu mulai beralih dari wilayah *frontier* dan *offshore* ke wilayah yang memiliki potensi geologis bagus dengan biaya produksi rendah dan tak beresiko. Kesemuanya menyebabkan semakin lemahnya aliran investasi eskplorasi migas yang masuk ke Indonesia ([www.tender-indonesia.com](http://www.tender-indonesia.com)).

Menyusul jatuhnya kekuasaan rezim Orde Baru di tahun 1998, pemerintah kemudian melakukan perubahan kebijakan dengan meminta bantuan pinjaman IMF. Konsekuensinya, Pemerintah menyetujui sejumlah persyaratan reformasi ekonomi, terutama komitmen untuk melakukan liberalisasi sektor migas seperti tertuang dalam Letter of Intent (LOI). Manifestasinya ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang mencabut Undang-Undang Nomor 44 tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971.

## **B. Dinamika Perubahan Kebijakan**

Sulit dibantah sejak Pemerintah menandatangani LOI yang merombak berbagai kebijakan sebagai syarat pencairan dana pinjaman, pemerintah telah menggantungkan sebagian besar nasib bangsa pada agenda *Washington Consensus*. Sektor migas yang merupakan salah satu andalan penerimaan negara dan penghasil cadangan devisa negara terbesar menjadi target liberalisasi. Desain liberalisasi migas yang dirancang oleh institusi keuangan internasional di bawah panduan dwitunggal World Bank-IMF dengan sokongan penuh ADB dan USAID.

Pergantian kekuasaan, yang menandai berakhirnya rezim Orde Baru, membuat pemerintah pasca Soeharto mewarisi krisis ekonomi yang amat parah. Lemahnya posisi tawar di tengah hantaman krisis yang amat parah mendorong pemerintah pasca Soeharto untuk melakukan perubahan kebijakan migas sesuai dengan rekomendasi IMF. Proses perubahan kebijakan tersebut melibatkan interaksi yang dinamis di antara banyak pihak dan banyak kepentingan. Dari perspektif politik, proses perubahan kebijakan publik tidak semata-mata proses teknis, melainkan pula bersifat politis. Hal ini dapat dipahami karena komoditas yang dihasilkan dari sektor migas di satu sisi berperan penting sebagai komoditas komersial dan di sisi lain ia merupakan komoditas politik. Peran yang kedua ini amat sentral mengingat kelangkaan komoditas migas berpotensi menyebabkan timbulnya keresahan publik yang dapat memicu dicabutnya “kontrak politik”.

## 1. Era Presiden B.J. Habibie

Tampilnya pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie tak lepas dari pertarungan politik memperebutkan pengaruh dan kekuasaan. Warisan krisis ekonomi yang berujung pada krisis politik mendorong pemerintahan transisi untuk segera mengambil kebijakan-kebijakan yang dirasa perlu dalam rangka melindungi eksistensinya di tengah percaturan politik yang belum stabil itu. Pemerintahan transisi di bawah Presiden B.J. Habibie dengan susah payah harus membangun bangsa yang dilanda krisis ini dengan segenap kemampuannya yang terbatas. Alternatif yang dipilihnya adalah bagaimana membuka diri bagi investasi dan modal asing sebanyak-banyaknya. Dengan tampilnya B.J. Habibie sebagai presiden, program pemulihan ekonomi yang telah dijalankan oleh rezim Orde Baru dilanjutkan kembali. Konteks reformasi, yang berada dalam situasi krisis multidimensi, menjadi alasan yang tak bisa dibantah untuk menggencarkan pelaksanaan program-program pemulihan ekonomi secara menyeluruh.

Dalam kaitannya dengan program reformasi ekonomi, sudah umum diketahui bahwa IMF dan Bank Dunia adalah salah satu pengkritik utama Habibie. Ide dan gagasan Merkantilis Habibie secara diametral bertentangan dengan ide dan gagasan liberalistis IMF dan Bank Dunia. Maka wajarlah jika baru pada awal Juni 1998, setelah Presiden Habibie memperlihatkan komitmennya sebagai “pengantar” lebih jauh proses reformasi ekonomi sesuai resep mereka, IMF/Bank Dunia memberikan sinyal pencairan

sebagian pinjaman (sebesar US\$ 1 miliar ) akan segera dilakukan. Salah satu langkah politis Habibie yang menjadi sinyal penting bagi IMF adalah menunjuk sejumlah teknokrat liberal seperti: Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, dan Frans Seda, sebagai penasehat ekonomi pemerintah karena dalam situasi semacam itu jelas diperlukan peran antara, yang memerlukan kompromi. Dengan langkah ini, Presiden Habibie, telah memberikan konsesi yang sangat besar kepada IMF/Bank Dunia (Saidi, 1998:15).

Sedemikian luas tugas dan kegiatan Pertamina, namun kegiatan yang sangat mendominasi di seluruh Indonesia adalah kegiatan pengadaan bahan bakar minyak bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Tugas ini demikian kompleks karena bumi Indonesia terdiri dari ribuan pulau yang tersebar dalam area yang sedemikian luasnya dan dengan spesifikasi yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Kegiatan dalam mengelola BBM yang terdiri dari pengolahan hingga pendistribusian ke seluruh wilayah Indonesia merupakan 70 persen dari seluruh tugas Pertamina. Kegiatan Pertamina dalam pengadaan dan pendistribusian BBM itu dilakukan tanpa memperoleh keuntungan, sedang sumber keuntungan bagi Pertamina diperoleh dari kegiatan di luar sistem BBM. Harga BBM di seluruh Indonesia sama diberlakukan tanpa memperhitungkan ongkos angkut dari kilang-kilang minyak di mana BBM itu diproduksi ke tempat tujuan (Iriyanto, 2000:37). Hal inilah yang menyebabkan terjadinya penyelundupan minyak ke luar negeri hingga merugikan negara sebesar Rp

56 triliun per tahun atau US\$ 5,6 milyar. Penyelundupan terjadi akibat disparitas harga yang terlalu tinggi antara harga dalam negeri dan luar negeri, lebih-lebih saat terjadi puncak krisis ekonomi (KOMPAS 16 Februari 2003).

Presiden B.J. Habibie menjadikan reformasi sektor energi, khususnya peningkatan efisiensi sektor migas, sebagai agenda yang harus dilaksanakan. Masalah ini menjadi perhatian serius, lebih-lebih setelah hasil audit pihak Price Waterhouse Cooper (PWC) terhadap 159 proyek menemukan fakta inefisiensi di tubuh Pertamina yang luar biasa sebesar 4,6 milyar dollar AS sejak tahun 1996 hingga 1998. Maka sebagai bagian dari paket kesepakatan dengan IMF, pemerintah melalui Keppres Nomor 60 tahun 1998 membentuk lembaga baru bernama Kementrian Negara Pendayagunaan BUMN. Kementrian Negara PBUMN diperkuat lagi dengan Keppres Nomor 62 Tahun 1998 yang merinci tugas Kementrian Negara PBUMN meliputi: pembinaan, pengendalian, peningkatan efisiensi, privatisasi, dan restrukturisasi BUMN (Karyana, 2000:4).

Menko Pengawasan dan Pembangunan, Hartarto, pada bulan Juni 1998 telah bertekad membersihkan Pertamina dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal itu ditindaklanjuti Menteri Pendayagunaan BUMN, Tanri Abeng, dengan merencanakan 'cetak biru' program reformasi BUMN yang meliputi: restrukturisasi, profitisasi, dan akhirnya privatisasi dalam jangka panjang, menengah, maupun jangka pendek. Untuk bisa profit, struktur BUMN harus

disehatkan dulu, lalu diprivatisasi: apakah melalui divestasi, Kerjasama Operasi (KSO), ataukah yang lain. Dengan menempuh langkah perubahan tersebut, Menteri Negara Pendayagunaan BUMN berkepentingan: *pertama*, merasionalkan peran BUMN sebagaimana direkomendasikan IMF, dan *kedua*, dengan rasionalisasi diharapkan BUMN dapat terjual sehingga pemerintah bisa mendapatkan "suntikan dana" untuk menutup defisit APBN (Karyana, 2000:83-84).

Berkaitan dengan reformasi perundang-undangan, pemerintah melalui Menteri Pertambangan dan Energi pada tanggal 4 Maret 1999 mengajukan rancangan perubahan undang-undang tentang minyak dan gas bumi ke DPR. Menteri Pertambangan dan Energi, Kuntoro Mangkusubroto, menyatakan bahwa selama ini pemerintah menggunakan landasan hukum Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Undang-undang tersebut antara lain mengatur dan menetapkan bahwa Negara menyerahkan penyelenggaraan usaha pertambangan minyak dan gas bumi kepada Pemerintah dan dilaksanakan hanya oleh Perusahaan Negara berdasarkan Kuasa Pertambangan yang meliputi usaha eksplorasi dan eksploitasi, pemurnian, pengolahan, pengangkutan, dan penjualan. Dari pokok pengaturan kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas tercermin sifat usaha monopoli dan telah berlangsung cukup lama dalam sistem perekonomian Negara. Dalam

perkembangannya usaha yang bersifat monopoli ini banyak menimbulkan inefisiensi ekonomi dikarenakan tidak adanya persaingan yang sehat sehingga tidak mampu menumbuhkembangkan sikap kemandirian, pemupukan dana, dan pengembangan usaha yang berorientasi pada persaingan sehat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sendiri bersuara keras dan berjanji akan merombak total draft RUU Migas versi pemerintah serta tidak meloloskan satu pasal pun. Berbagai fraksi di perlemen menganggap RUU Migas versi pemerintah terlalu liberal, dan dianggap merugikan kepentingan nasional, dan durhaka terhadap Pasal 33 UUD 1945. Parlemen juga menilai bahwa sistem PSC Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 Tentang Pertamina yang dikandung lebih bisa menjamin kepentingan nasional dan mengamankan Pasal 33 UUD 1945 daripada draf RUU baru usulan pemerintah. Alasan yang dikemukakan pemerintah bahwa monopoli Pertamina menghasilkan inefisiensi tidak sepenuhnya diterima DPR. DPR bersama para ahli dan pakar menganggap draf RUU Migas merupakan suatu hal yang hanya akan menguntungkan kontraktor, namun merugikan kepentingan bangsa secara keseluruhan, dan juga dinilai lebih bernuansa politik daripada upaya untuk memberantas kolusi, korupsi, dan nepotisme yang terjadi di tubuh Pertamina (Syeirazi, 2009:161-162).

Penolakan pihak DPR terhadap Draft RUU Migas Jilid I selain alasan membahayakan kepentingan nasional juga dapat dipahami dalam konteks dinamika politik saat itu yang menempatkan pemerintahan Presiden BJ Habibie dalam posisi terdesak

karena legitimasi politiknya yang rendah, baik dihadapan rakyat maupun DPR. Berbagai gejala politik saat itu menunjukkan bahwa BJ Habibie tengah berada di ujung akhir kekuasaannya. Selain itu, perhatian publik dan anggota DPR tertumpah pada agenda Sidang umum MPR yang akan digelar Oktober 1999. Paparan itu bisa menjelaskan mengapa substansi rancangan undang-undang serupa yang diajukan pemerintahan yang lebih *legitimate*, akhirnya dapat lolos sebagai undang-undang tanpa adanya resistensi yang berarti dari parlemen (Syeirazi, 2009:161-162).

## **2. Era Presiden Abdurrahman Wahid**

Abdurrahman Wahid terpilih secara demokratis menjadi presiden ke-4 melalui Sidang MPR pada bulan Oktober 1999. Dalam menjalankan pemerintahan, ia didampingi Megawati Soekarnoputri yang terpilih sebagai Wakil Presiden mengalahkan Hamzah Haz. Tampilnya duet Abdurrahman Wahid-Megawati Soekarnoputri sebagai presiden dan wakil presiden ini menandai era demokrasi pasca Orde Baru. Meski sistem presidensial tidak mengenal kabinet koalisi, namun pemerintahan baru ini cenderung menempuh jalan kompromi dengan menempatkan sejumlah tokoh seperti : Kwik Kian Gie (PDIP), Laksamana Sukardi (PDIP), Bambang Sudibyo (PAN), dan Jusuf Kalla (Golkar) pada posisi-posisi kementerian ekonomi. Penyusunan kabinet juga dilengkapi dengan pembentukan badan khusus bernama Dewan Ekonomi Nasional dengan tugas merumuskan kebijakan pemerintah mengenai stabilisasi yang

dipimpin Ketua Prof. Dr. Emil Salim dan Sekretaris Dr. Sri Mulyani Indrawati, serta pembentukan Tim Asistensi pada Menko Ekuin dengan Ketua Prof. Dr. Widjojo Nitisastro dan Sekretaris Dr. Sri Mulyani Indrawati.

Dalam kondisi ekonomi yang masih sulit itu, pemerintahan Abdurrahman Wahid mengikuti jejak pendahulunya dengan meminta dukungan IMF. Senior Representative IMF untuk Indonesia, John R. Dodsworth, mengatakan IMF akan mengucurkan US\$ 260 juta sebagai bagian dari total US\$ 5 miliar bantuan IMF untuk 3 tahun mendatang (Republika 20 Januari 2000). Untuk itu pendekatan dengan pihak IMF diwujudkan melalui perundingan yang menghasilkan penandatanganan *Letter of Intent* (LoI) Republik Indonesia-IMF pada tanggal 20 Januari 2000. Salah satu point penting dari kesepakatan itu adalah menyangkut reformasi sektor migas yang secara eksplisit disebutkan pada butir ke-80 dan 81.

Dewan Direksi IMF, setelah melakukan pertemuan 4 Februari 2000 di Washinton, menyetujui langkah dan jadwal reformasi yang telah diumumkan dengan kompensasi bantuan sebesar US\$ 260 juta dari total bantuan US\$ 5 miliar untuk tiga tahun mendatang (s/d Februari 2002). Sebagai tindak lanjut atas kesepakatannya dengan IMF, pemerintah Indonesia sejak Januari 2000 sesungguhnya telah berkomitmen menyiapkan Program Penyehatan Ekonomi. Di sektor migas, hal itu diwujudkan dengan menetapkan jadwal pembenahan kinerja sektor migas sebagai berikut: *pertama*, membuat program tindakan koreksi untuk membenahi masalah

yang ditemukan dalam audit khusus (*special audit*) Pertamina; *kedua*, mengumumkan rencana kerja sehubungan restrukturisasi Pertamina dengan target bulan Maret 2000; *ketiga*, mengevaluasi RUU Migas dan menyerahkannya ke DPR dengan target bulan Juni 2000; dan *keempat*, mempersiapkan draft implementasi peraturan-peraturan dengan target bulan Juni 2000 (KOMPAS 22 Januari 2000).

Bersamaan dengan itu, pemerintah Amerika Serikat melalui USAID (*United States Agency for International Development*) telah membantu merumuskan kebijakan reformasi sektor energi di Indonesia. Menurut saran USAID, reformasi di sektor energi hendaknya diarahkan untuk mencapai sasaran strategis berupa penguatan tata kelola sektor energi dalam rangka menciptakan sektor energi yang lebih efisien dan lebih transparan. Sasaran tersebut harus dicapai melalui sejumlah strategi, yakni: minimalisasi peran pemerintah sebatas sebagai regulator, pengurangan subsidi, dan memajukan keterlibatan peran sektor swasta. Dengan menempuh ketiga strategi tersebut, sektor energi diharapkan mampu memberikan sumbangan miliaran dolar dalam bentuk penerimaan pajak. Selain itu, sektor energi yang lebih efisien akan mendatangkan dampak positif bagi lingkungan, menciptakan harga yang rasional, meningkatkan akses masyarakat kepada pelayanan di bidang energi, serta membantu keberlanjutan sumber daya alam Indonesia.

Presiden Abdurrahman Wahid menempatkan sektor energi, khususnya migas, sebagai perhatian utama pemerintah karena peranannya

yang dipandang sangat penting dalam perekonomian dan menjadi pokok utama dalam strategi “penyelamatan ekonomi” yang berorientasi pada ekspor terutama gas. Komoditas ini sedang dipertimbangkan sebagai sumber pendapatan utama bagi Indonesia di masa depan.<sup>1</sup> Langkah reformasi sektor migas, dalam pandangan pemerintah, harus dimulai dengan merestrukturisasi Pertamina selaku perusahaan negara yang bergerak di sektor migas. Upaya tersebut diawali Presiden Abdurrahman Wahid dengan mengangkat mantan Direktur Utama PT Caltex Pasific Indonesia, Baihaki Hakim, sebagai Direktur Utama Pertamina menggantikan Martiono Hadianto. Saat melantik Baihaki Hakim, Presiden Abdurrahman Wahid terang-terangan menyebut Pertamina sebagai sarang korupsi. Pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid itu merupakan kritikan tajam yang langsung tertuju kepada Pertamina (KOMPAS 29 Februari 2000). Menanggapi kritikan presiden itu, Direksi Pertamina pada tanggal 30 April 2000 secara resmi telah meminta Kejaksaan Agung untuk menindaklanjuti temuan Pertamina atas 159 kasus KKN yang terjadi dilingkungan Pertamina. Dari penelitian yang dilakukan sendiri oleh Pertamina terhadap 159 kasus KKN tersebut, sebanyak 82 kontrak telah dibatalkan, 26 kontrak diteruskan melalui negosiasi, dan 51 kontrak dinyatakan telah sesuai dengan praktik bisnis yang wajar (Penerbit KOMPAS, 2005:128).

Sesuai dengan komitmen yang telah dibuatnya dengan IMF,

---

<sup>1</sup>. Pemikiran ini didasari oleh besarnya cadangan gas yang jumlahnya melebihi minyak bumi.

restrukturisasi Pertamina diikuti dengan reformasi undang-undang migas. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Purnomo Yusgiantoro, menyebutkan bahwa paling lama dua tahun setelah Undang-Undang itu berlaku, akan dilakukan peralihan Pertamina menjadi Persero. Dalam jangka waktu dua tahun tersebut, Pertamina masih dapat melakukan kegiatan usaha migas, termasuk penyediaan dan pelayanan BBM & gas bumi untuk keperluan dalam negeri hingga persero terbentuk. Setelah itu, Pertamina tidak dapat lagi mengadakan Kontrak Production Sharing dengan pihak lain. Hak, kewajiban, dan akibat yang timbul dari Kontrak Production Sharing dan kontrak sejenisnya yang dilakukan Pertamina dengan pihak lain, dengan sendirinya beralih ke Badan Pelaksana sampai berakhirnya kontrak terkait. BUMN tersebut wajib mengadakan kontrak kerjasama untuk melanjutkan eksplorasi dan eksploitasi di bekas wilayah pertambangan, mengajukan izin usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan pemasaran kepada pemerintah (KOMPAS 7 Februari 2001).

Menyadari hak-hak istimewanya akan berakhir, pengajuan RUU Migas mendorong direksi Pertamina untuk melancarkan pembenahan. Direktur Utama Pertamina, Baihaki Hakim, sejak diangkat oleh Presiden Abdurrahman Wahid tanggal 28 Februari 2000 telah menggulirkan efisiensi. Sejumlah langkah telah diambil, di antaranya: rasionalisasi aset US\$ 18,99 miliar, pembelian base oil langsung ke produsen, perampangan jumlah pekerja dari 46.000 pekerja menjadi 18.000 pekerja, serta perampangan

mekanisme tender (SINAR HARAPAN 24 Februari 2002). Berbagai langkah ini menghasilkan penghematan: US\$ 1,1 juta pada Direktorat Hulu, US\$ 443 juta selama 10 tahun (dari renegotiasi proyek build & rent) Direktorat Hilir Bidang Pemasaran & Niaga, US\$ 1,9 juta (dari renegotiasi kontrak time charter 6 kapal) pada Bidang Perkapalan. Laporan Pertamina menyebutkan bahwa pada tahun fiskal 1999/2000 Pertamina mencatat laba bersih sebesar Rp 4,98 trilyun atau meningkat 300 persen dari laba bersih tahun fiskal 1998/1999 sebesar Rp 1,051 trilyun. Sejumlah kemajuan telah dicapai dalam realisasi kebijakan pengurangan tenaga kerja (PHK alami) dan PHK atas permintaan sendiri yaitu 27.000 per Juni 2000 menjadi 25.454 per 31 Januari 2001 (www.pertamina.com).

Berbagai kebijakan yang telah diambil Presiden Abdurrahman Wahid tersebut memunculkan harapan yang tinggi akan terciptanya kondisi sosial politis yang lebih tenang dan pemulihan ekonomi lebih cepat. Namun ketika pemerintah menyepakati Nota Kesepahaman dengan IMF pada tanggal 20 Januari 2000, program dan jadwal yang disepakati saat itu sesungguhnya berada di luar kemampuan pemerintah. Pada bulan-bulan awal, hambatan itu tidak diperhatikan pemerintah Indonesia dan IMF. Tak lama setelah itu menjadi jelas bahwa kemampuan pemerintah untuk melaksanakan Nota Kesepakatan mengalami penurunan karena sedikitnya tiga alasan. *Pertama*, menteri-menteri ekonomi sejak awal terlihat lemah dalam hal koordinasi. Masalah ini makin bertambah dengan terjadinya keretakan hubungan antara

pemerintah dan Bank Indonesia. *Kedua*, birokrasi mengarah ke kelumpuhan sebagai akibat ketidakpastian arah proses reformasi. Proses otonomi daerah yang tidak jelas arahnya membuat masalah ini makin kompleks. *Ketiga*, hubungan antara pemerintah dengan parlemen makin memburuk dan membuat situasi menjadi gawat menjelang akhir kekuasaan presiden Abdurrahman Wahid. Karena itu sulit mengharapkan program yg disepakati bisa berjalan dengan sempurna (Boediono, 2002:278).

### **3. Era Presiden Megawati Soekarnoputri**

Kekuasaan Presiden Abdurrahman Wahid jatuh setelah MPR mencabut TAP MPR/VII/MPR/1999 tentang pengangkatan Abdurrahman Wahid sebagai presiden melalui Sidang Istimewa MPR pada tanggal 23 Juli 2001. Kekuasaan kemudian beralih ke tangan Megawati Soekarnoputri yang menggantikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden melalui TAP MPR/III/MPR/2001. Sedangkan jabatan Wakil Presiden kemudian dipegang oleh Ketua Umum PPP, Hamzah Haz, yang terpilih sebagai wakil presiden mengalahkan Akbar Tanjung. Pilihan untuk menggandeng Hamzah Haz, yang berasal dari Nahdlatul Ulama (NU) ini, didasari kalkulasi politik untuk meraih dukungan dari kalangan Islam sekaligus untuk meredakan amarah massa NU pendukung Presiden Abdurrahman Wahid.

Tampilnya Presiden Megawati Soekarnoputri disertai warisan hutang luar negeri Indonesia berjumlah US\$150 milyar. Secara keseluruhan

hutang itu sudah mencapai 110 persen Produk Domestik Bruto (PDB) yang berarti telah melewati ambang batas aman sebesar 20 persen PDB. Dari jumlah itu, utang pemerintah berjumlah sekitar US\$ 90 milyar (termasuk sekitar US\$ 11 milyar terhadap IMF), sementara utang swasta berjumlah sekitar US\$ 60 milyar (Baswir, 2003:30-31). Dampak beban utang luar negeri sektor publik yang sangat mencolok, dipikul oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada APBN 2001, dengan asumsi kurs rupiah Rp 7.800, bunga utang luar negeri yang harus dibayar Indonesia tahun 2001 berjumlah Rp 21,6 triliun. Jika asumsi kurs rupiah dirubah menjadi Rp 10.000 per satu dollar AS, maka jumlah beban bunga yang harus dibayar Indonesia akan membengkak menjadi sekitar Rp 30 triliun. Ironisnya, pada saat yang sama Indonesia juga harus menyisihkan dana untuk membayar bunga utang dalam negeri dan subsidi BBM, dengan asumsi kurs rupiah yang disesuaikan, yang masing-masing berjumlah sebesar Rp 63 triliun dan Rp 50 triliun. Pembengkakan ketiga pos itu memicu pembekakan perkiraan defisit APBN 2001 dari Rp 52,1 triliun menjadi sekitar Rp 78,7 triliun (Baswir, 2003:53-54).

Dengan jumlah hutang luar negeri sebesar itu, beban yang harus dipikul perekonomian Indonesia setiap tahun tergolong sangat berat. Dampak beban hutang luar negeri terutama sangat terasa pada kebutuhan cadangan devisa. Secara keseluruhan cadangan devisa Indonesia yang berjumlah sekitar US\$ 28,7 milyar memang masih mencukupi untuk memenuhi

kebutuhan impor. Masalahnya, selain sekitar US\$ 11 milyar yang bersumber dari IMF, kebutuhan cadangan devisa tidak terbatas hanya untuk membiayai impor (Baswir, 2003:53). Apalagi investasi di bidang eksplorasi migas berdasarkan kajian Kurtubi (2003) menurun tajam dari US\$ 1.080 juta (1998) menjadi US\$ 520 juta (1999), US\$ 428 juta (2000) dan turun lagi menjadi US\$ 425 juta (2001). Akibatnya, menurut Samhadi (2005) produksi minyak Indonesia semakin menurun dari 1,520 juta bph (1998) menjadi 1,408 juta bph (1999); 1,456 juta bph (2000), dan 1,389 juta bph (2001). Mengutip survey dari Fraser Institute tahun 2000/2001, Samhadi (2005) menyatakan Indonesia menempati peringkat 40 dari 43 negara dalam iklim investasi pertambangan. Posisi ini hanya lebih baik dibandingkan Rusia, Kazakhstan, dan Zimbabue.

Untuk mengatasinya, Presiden Megawati tidak punya pilihan lain kecuali memulihkan hubungan pemerintah Indonesia dengan IMF yang sempat memburuk semasa Presiden Abdurrahman Wahid. Peran IMF dipandang sangat penting dalam memperjuangkan Indonesia di hadapan para kreditor asing. Sumber kekuatan IMF, menurut Joseph Gold (1970), bukanlah pada sumber-sumber keuangan yang dikuasainya, melainkan pada kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah negara-negara industri Barat dan masyarakat bisnis internasional. Oleh karena itu penilaian IMF akan menjadi rujukan oleh kreditor asing dalam forum: CGI (*Consultative Group on Indonesia*), Paris Club, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, maupun oleh para pelaku bisnis internasional.

Komitmen Presiden Megawati Soekarnoputri diwujudkan dengan melanjutkan kembali pembahasan Rancangan Undang-Undang Migas bersama pihak DPR. Berbeda dengan DPR pada periode sebelumnya, anggota DPR di era pemerintahan Megawati menerima dan membahas rancangan undang-undang ini dengan semangat mengkritisi, bukan mementahkan. Sementara sebagian pengamat, pekerja sosial, dan para ahli menganggap RUU Migas itu hampir sama dengan RUU Migas yang ditolak DPR. RUU Migas Jilid I dan RUU Migas Jilid II bertumpu pada gagasan yang sama yaitu, membubarkan Pertamina yang berpola usaha terintegrasi (hulu dan hilir) dan merombaknya menjadi Persero berpola terpecah-pecah.

Ketika RUU Migas dibahas, terungkap korupsi yang terjadi di tubuh Pertamina. Skandal tersebut adalah mark up proyek pembangunan kilang minyak *Export Oriented Refinery* (Exor I) Balongan yang menelan biaya sekitar US\$ 2,4 miliar. Biaya itu jauh lebih besar daripada pembangunan kilang sejenis di Amerika Serikat yang hanya US\$ 1,9 miliar atau selisih US\$ 592 juta (sekitar Rp 1,5 triliun). Kasus itu mengantarkan mantan Direktur pengolahan Pertamina Tabrani Ismail ke penjara serta berpotensi menyeret Erry Putra Oudang, Bing Cintamani, Sigit Harjojudanto, Bob Hasan, dan Siti Hardiyanti (Syeirazi, 2009:179). Tentu saja isu korupsi ini merupakan kampanye gratis untuk mengesahkan RUU Migas menjadi undang-undang pada 23 Oktober 2001 dengan *miderheidsnota* (nota keberatan) dari sebagian anggota DPR.

Dengan diberikannya persetujuan oleh mayoritas anggota

dewan, maka Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 23 Oktober 2001 akhirnya mengesahkan Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menimbulkan perubahan besar atas pengelolaan sektor migas Indonesia. Perubahan kebijakan pemerintah di sektor migas memuat hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, perusahaan migas yang selama ini dimonopoli oleh BUMN (Pertamina) dihapuskan, selanjutnya Pertamina menjadi perusahaan biasa. *Kedua*, ada dua badan yang harus dibentuk untuk menggantikan peran yang sebelumnya dimainkan Pertamina yaitu: Badan Pelaksana sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi (Pasal 1 angka 23); dan Badan Pengatur sebagai suatu Badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir (Pasal 1 angka 24). *Ketiga*, Sektor Hulu dan Hilir yang sebelumnya bersifat monopoli kini menjadi terbuka bagi semua pihak (Pasal 9 ayat 1). *Keempat*, Pemegang Kuasa Pertambangan Migas di seluruh wilayah Indonesia bukan lagi Pertamina melainkan Pemerintah Indonesia (Pasal 4 ayat 2). *Kelima*, perusahaan usaha hulu disebut Kontrak Kerja Sama (Pasal 1 angka 19).

### C. PENUTUP

Krisis moneter yang berkembang luas menjadi krisis ekonomi di akhir tahun 1997 telah memaksa Pemerintah mengubah orientasi kebijakannya. Dari sisi ekonomi, krisis tersebut telah menggerogoti kemampuan keuangan Pemerintah sehingga mengurangi kemampuan Pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan material rakyat. Dari sisi politik, dahsyatnya krisis telah mengakibatkan turunnya dukungan rakyat terhadap kelangsungan kekuasaan Pemerintah. Dalam upaya melindungi eksistensinya, pemerintah meminta dukungan dari lembaga keuangan internasional khususnya IMF. Dari sisi ekonomi, langkah ini diharapkan mampu secepatnya mendatangkan suntikan dana segar yang diperlukan untuk mempercepat proses pemulihan setelah didera krisis, terlebih lagi setelah IMF siap memberikan bantuannya. Namun konsekuensi dari lemahnya posisi tawar pemerintah membuat pemerintah tak dapat mengelak dari intervensi politik kekuatan eksternal sebagaimana telah terbukti dari keterlibatan peran IMF dan lembaga keuangan internasional lainnya yang begitu dominan dalam mendesakkan perubahan kebijakan ekonomi Indonesia secara radikal. Pelajaran yang dapat diambil adalah: *pertama*, dalam situasi krisis, peluang bagi munculnya perubahan kebijakan secara radikal menjadi terbuka lebih lebar; *kedua*, kebutuhan yang amat besar untuk memperoleh suntikan modal dari luar menyebabkan proses perubahan kebijakan didominasi kekuatan kapitalis internasional.

Krisis ekonomi menciptakan peluang bagi munculnya perubahan

kebijakan secara radikal. Kenyataannya, krisis memperkuat posisi ekonom liberal dan agen-agen internasional seperti IMF/Bank Dunia untuk mendesakkan perubahan kebijakan sesuai dengan resep yang ditempuh negara-negara maju. Perubahan kebijakan dimaksudkan untuk merekapitalisasi dan mengorganisir kembali sektor migas yang tertimpa krisis. Dengan cara itu, mereka mengakhiri keterlibatan negara yang dianggap berlebihan dalam perekonomian. Fenomena ini memberi pelajaran bahwa proses perubahan kebijakan bukanlah semata-mata bersifat teknis, melainkan pula bersifat politis. Proses ini melibatkan pertarungan antar aktor yang berbeda kepentingan. Karena itu penciptaan posisi tawar yang tinggi menjadi penentu bagi para aktor untuk memenangkan pertarungan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Baswir, Revrison, 2003, Di Bawah Ancaman IMF, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Boediono, "The International Monetary Fund Support Program in Indonesia, Comparing Implementation under Three President", dalam: Mohammad Ikhsan, Chist Manning, dan Hadi Soesastro (ed.), 2002, *80 Tahun Mohammad Sadli, Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, Jakarta: Penerbit KOMPAS.
- Gunawan, Anton H., "Mengkaji Pengalaman Masa Lalu dan Menggagas Masa Depan", dalam St. Sularto (ed.), 2000, *Menggugat Masa Lalu*,

*Menggagas Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Penerbit KOMPAS.

Saidi, Zaim, 1998, *Soeharto Menjaring Matahari, Tarik Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru Pasca 1980*, Bandung: Mizan.

Syeirazi, M Kholid. 2009. *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

### TESIS

Iriyanto, Tri Santoso, 2000, *Strategi Pertamina Dalam Menghadapi Persaingan Bebas Pada Era Milenium Ketiga*, Tesis S-2 Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada.

Karyana, Yana, 2000, *Konteks Politik Privatisasi BUMN (Studi tentang Implementasi Kebijakan Privatisasi Oleh Kementrian Negara Pendayagunaan BUMN)*, tesis S-2 Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada.

### ARTIKEL

Kurtubi, 2003, "Terancamnya Keamanan Suplai Kebutuhan BBM Nasional", Artikel, KOMPAS 9 Mei.

Kurtubi, 2003, "Opec Pasca Perang", Artikel, MEDIA INDONESIA 14 April.

Salim, Agus, 1998, "Swastanisasi BUMN di Tengah Badai Krisis Ekonomi", Artikel, Harian BERNAS 18 April.

Samhadi, Sri Hartati, 2005, "Kealpaan Negara Amankan Masa Depan Bangsa", KOMPAS 16 Agustus 2005.

Elyza, Rizka, dan Nasrullah Salim, 2002, "Ada Apa dengan Sektor Energi di Indonesia?", [www.pelangi.or.id/publikasi/2002/LAO-booklet.pdf](http://www.pelangi.or.id/publikasi/2002/LAO-booklet.pdf)

### INTERNET

[www.bpmigas.com](http://www.bpmigas.com), "Sambutan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Pada Peresmian Fasilitas Produksi Pengolahan Dan Penampungan Terapung Migas Belanak KPS Conoco Philips Indonesia, Jakarta 29 Oktober 2004.

[www.pertamina.com/indonesia/headoffice/hupmas/news/pressrelease/2001/PR2304013.htm](http://www.pertamina.com/indonesia/headoffice/hupmas/news/pressrelease/2001/PR2304013.htm), "Efisiensi Pertamina Tunjukkan Hasil".

[www.pertamina.com](http://www.pertamina.com), "Efisiensi Pertamina Tunjukkan Hasil".

[www.tender-indonesia.com](http://www.tender-indonesia.com), "Merger Global pengaruhi Eksplorasi".

### SURAT KABAR

KOMPAS 22 Januari 2000, "Rincian Langkah dan Jadwal Reformasi RI-IMF".

KOMPAS 29 Februari 2000, "Baihaki Hakim Dirut Baru Pertamina".

KOMPAS 27 Juni 2000, "Aparat Pesimis Bisa Tangani Penyeludupan BBM".

KOMPAS 7 Februari 2001, "Pemerintah Sampaikan RUU Migas, Dibentuk Badan Pelaksana dan Badan Pengatur".

KOMPAS 27 Agustus 2001, "Dukungan dari IMF Barulah Sebagian dari Langkah Perbaikan Ekonomi".

KOMPAS 16 Februari 2003, "Minyak Rakyat diselundupkan".

REPUBLIKA 20 Januari 2000, "IMF Kucurkan 260 juta dolar Pada Awal Februari".

SINAR HARAPAN 24 Februari 2002, "Baihaki Hakim Dirut Pertamina, Menutup Masa lalu Melangkah Lebih Baik Ke Depan".

### **MAJALAH**

Media Transparansi 7 April 1999, "Melacak KKN di Tubuh Pertamina".