

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Blok Cepu adalah sebuah lokasi ladang minyak di daerah Cepu, Kabupaten Blora, Provinsi Jawa Tengah yang terkenal karena persediaan minyak buminya yang melimpah. Sebenarnya penambangan minyak bumi di Cepu telah berlangsung sejak zaman penjajahan, yaitu oleh perusahaan asing BPM. Sebelum penemuan terbaru cadangan minyak yang cukup besar di daerah Cepu dan sekitarnya yaitu di Kabupaten Bojonegoro dan Tuban, ladang minyak Cepu hanya difungsikan sebagai wahana pendidikan bidang perminyakan yaitu dengan adanya Akademi Migas di Cepu.¹

Pengolahannya yang diberikan kepada ExxonMobil dari Amerika Serikat mengundang banyak kontroversi. DPR mendukung pengolahannya diberikan kepada Pertamina. Dengan telah ditandatangani MOU yang dikukuhkan dengan perjanjian kerja sama operasi (JOA) antara Pemerintah Indonesia dengan pihak ExxonMobil selanjutnya melalui anak perusahaan PT Pertamina yaitu Pertamina EP Cepu dan anak perusahaan ExxonMobil, Mobil Cepu dan Ampolex Cepu, akan dilaksanakan kerja sama operasi pengembangan Blok Cepu. Adapun pembagian hasilnya, 45 persen untuk Pertamina, 45% untuk ExxonMobil dan 10% untuk badan usaha milik daerah dengan asumsi untuk harga minyak mentah sama atau di atas 45 dolar AS per barelnya.

¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Blok_Cepu, diakses 5 September 2007

B. Latar Belakang Masalah

Dalam hubungan internasional tidak dapat dipungkiri bahwa aktivitasnya akan berhubungan antara satu bidang dengan bidang lainnya, terutama ekonomi dengan politik. Kegiatan-kegiatan ekonomi dapat berpengaruh pada hal-hal yang bersifat politis begitu pula sebaliknya kegiatan politik dapat berdampak pada aktivitas ekonomi.

Dalam perdagangan internasional minyak merupakan komoditi istimewa. Sejarah membuktikan kemampuannya dalam mempengaruhi perpolitikan internasional ketika terjadi krisis minyak di era 1970-an harga minyak naik tak terkendali menjadikan perubahan kebijakan politik negara-negara di dunia terhadap negara-negara produsen minyak.

Sejak ditemukannya minyak bumi di Titusville, Pennsylvania, Amerika Utara pada tahun 1859² perannya sebagai sumber energi terus meningkat. Sumber alam yang ada khususnya minyak bumi sebagai sumber energi merupakan sumber daya strategis. Sumber daya alam merupakan sumber kekuasaan kedua yang sangat penting. Keunggulan sumber-sumber daya alam dan bahan-bahan mentah turut menentukan kekuasaan suatu bangsa.³

Tidak sebatas pernyataan, kritik, atau kecaman, dan aksi di jalanan, sejumlah kalangan yang tidak puas atas pengelolaan ladang Blok Cepu menggulirkan persoalan ke jalur hukum. Apa muara dari manuver itu? Siapa saja penggerak munculnya gugatan “*actio popularis*” terhadap *Joint*

² Dinas Humas Pertamina, *Sejarah Industri Minyak Indonesia*, Pertamina, 1969 dalam Hari Bagyo, *Perang Abad 21*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hal. 69

³ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional:2*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hal. 8

Operating Agreement (JOA) Blok Cepu di mana ExxonMobil bertindak sebagai operator?

Gugatan hukum itu didaftarkan di PN Jakarta Pusat, Kamis, 3 Agustus 2006. Ada 109 tokoh berbagai latar belakang yang menjadi aktor gugatan ini, termasuk mantan ketua MPR Amien Rais, mantan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) Kwik Kian Gie, mantan Menkeu Fuad Bawazier, dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) La Ode Ida. Menurut Koordinator Gerakan Rakyat Penyelamat Blok Cepu (GRPBC) Marwan Batubara dan sejumlah politisi, ke-109 tokoh yang menggugat secara hukum itu adalah atas nama perorangan, LSM, Ormas, serikat pekerja, dan lembaga kemahasiswaan. GRPBC sejak ditandatangani JOA pada 15 Maret 2006 telah melakukan aksi-aksi demonstrasi, mengirim pernyataan dan menekan anggota DPR agar mengajukan hak angket. Namun hak angket itu kandas.

Dalam melakukan gugatan hukum, GRPBC didampingi Tim Advokat Untuk Merebut Kembali Blok Cepu Demi Bangsa dan Negara.

Blok Cepu yang digugat 109 orang itu adalah lokasi ladang minyak di perbatasan Jawa Tengah-Jawa Timur. Lokasi itu diperkirakan memiliki cadangan minyak sedikitnya 600 juta barel (survei Humpus patra Gas/HPG bahkan memperkirakan lebih dari dua miliar barel). Ada pula cadangan gas alam sekitar 11 triliun kaki kubik/tef (dalam perhitungan HPG mencapai 60 tef). Bagi penggugat, kesepakatan pengelolaan Blok Cepu dengan menempatkan ExxonMobil sebagai operator mengandung sejumlah permasalahan hukum. Ada dugaan kecurangan, KKN, dan manipulasi

proses sejak penunjukan kontraktor awal Blok Cepu, yaitu HPG, pengalihan saham HPG ke ExxonMobil hingga perubahan kontrak “*Technical Assistance Contract* (TAC) menjadi “*Product Sharing Contract*” (PSC) atau Kontrak Kerja Sama (KKS). TAC Blok Cepu pada 3 Agustus 1990 telah mencakup kegiatan eksplorasi, padahal semestinya TAC hanya mencakup kegiatan eksploitasi untuk sumur-sumur tua di wilayah kuasa pertambangan Pertamina (UU No.8/1971). Selain itu, dilakukan amandemen TAC Blok Cepu pada 21 Maret 1997 yang menghapus section V Subsection 1.2 paragraf (i) tentang larangan pengalihan hak dan saham kepada pihak asing. Ini dianggap sebagai bentuk manipulasi hukum. Pengalihan 51 persen interest dan operatorship wilayah kerja (WK) dari Humpus Patragas kepada Mobil Oil Indonesia pada 29 Maret 1999 ditandatangani oleh Menteri Pertambangan dan Energi, padahal pemegang kuasa wilayah kerja berdasarkan UU adalah BUMN. Memorandum of Understanding (MoU) tanggal 25 Juni 2005 antara ExxonMobil (Mobil Cepu Ltd dan Ampolex Cepu Pte Ltd) dan pemerintah dinilai bertentangan dengan UU No.19/2003 tentang BUMN. Tim perunding ditunjuk berdasarkan Keputusan Menteri BUMN No.Kep-16A/MBU/2005. KKS pada 17 September 2005 juga disebut sebagai manipulasi hukum dan diduga ada KKN karena seminggu sebelumnya diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No.34/2005 tanggal 10 September 2005 yang khusus memberi aturan pengecualian terhadap jangka waktu KKS (Pasal 103 A Ayat (1). Dalam bagian penjelasan dinyatakan, “Pengecualian jangka waktu KKS, dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum penetapan jangka waktu kontrak paling lama 30 tahun dalam suatu

KKS baru”. Bagi penggugat, klausul ini merupakan bentuk akomodasi terhadap kepentingan ExxonMobil yang meminta jangka waktu kontrak selama 30 tahun.

Atas dasar alasan itu, penggugat menuntut agar KKS Blok Cepu dibatalkan demi hukum karena sejumlah hal. Pertama, KKS tidak memuat ketentuan minimum yang disyaratkan Pasal 11 UU No.22/2001, yaitu pengelolaan lingkungan hidup, pengutamaan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri, pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat. Menuntut UU No. 22/2001 jo Pasal 38 PP No. 35/2004 ditemukan bahwa KKS harus tunduk pada hukum Indonesia. Kenyataannya KKS Pasal 11.5 menyatakan jika terjadi perselisihan menggunakan hukum asing (*International Chamber of Commerce*). Selain itu KKS juga hanya menggunakan Bahasa Inggris.

Mengacu kepada KUH Perdata, Pasal 1320 yang menyatakan syarat sahnya suatu perjanjian antara lain adalah adanya “kesepakatan”, maka dalam kasus Blok Cepu terjadi akibat pemaksaan dan tipu daya. Karena itu, berdasarkan Pasal 1321, kesepakatan seperti itu dianggap tidak sah. Mengacu kepada Pasal 1339 KUH Perdata, kesepakatan harus juga memenuhi asas kepatutan (*enquity principle*). Karena itu, tidak patut Blok Cepu yang sesungguhnya dapat dioperasikan oleh Pertamina, justru hak pengelolaannya diberikan kepada ExxonMobil.

JOA pada 15 Maret 2006 yang menghasilkan “*Joint Operating Committee*” (JOC) tidak seutuhnya merujuk pada model JOA dari *Association on International Petroleum Negotiators (AIPN Texas)* yang

lazim berujung pada bentuk *Joint Ventures* sejalan dengan UU No. 1/1995 tentang Perseroan Terbatas. Artinya, telah terjadi penyimpangan hukum yang membuka peluang terjadinya “*bad and poor governance*”.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah menjelaskan serta menganalisis mengapa pemerintah Indonesia memberikan hak pengelolaan Blok Cepu kepada ExxonMobil Oil dari Amerika Serikat. Selain itu juga penulisan ini dibuat sebagai syarat kelulusan Program Strata I di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Rumusan Masalah

Dilihat dari beberapa penjelasan di atas maka penulis menarik sebuah pokok permasalahan sebagai berikut: *Mengapa pemerintah Indonesia memberikan hak pengelolaan Blok Cepu kepada ExxonMobil Oil dari Amerika Serikat?*

E. Kerangka Dasar Teori

*Politik - Birokratik*⁴

Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan di antara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan berbagai permainan tawar-menawar (*bargaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain,

⁴ Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Little, Brown, 1971); “Conceptual Model’s and the Cuban Missile Crisis,” *American Political Science Review* (September 1969); dan Allison dan Morton Halperin, “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication,” *World Politics*, Vol. 24 (1972).

pembuatan keputusan politik luar negeri adalah *proses sosial*, bukan proses intelektual. Karena politik birokratik ini menekankan *bargaining games* sebagai penentu perilaku politik luar negeri, dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri kita harus memperoleh informasi tentang persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan, dan manuver dari pemain-pemain yang terlibat di dalamnya. Jadi kita harus tahu: (a) “Siapa yang ikut bermain?” atau “Kepentingan atau perilaku siapa yang punya pengaruh penting pada keputusan dan tindakan pemerintah?”; (b) “Apa yang menentukan sikap masing-masing pemain itu?”; (c) “Bagaimana sikap-sikap para pemain itu diintegrasikan sehingga menghasilkan keputusan dan tindakan pemerintah?”

Dengan demikian, unit analisis dalam politik birokratik adalah tindakan pejabat-pejabat pemerintahan dalam rangka menerapkan wewenang pemerintah yang bisa dirasakan oleh mereka yang ada di luarnya.

*Who gets what kind of values, how much, and by what means.*⁵

Untuk memperjelas analisa persoalan, digunakan konsep *Structural Power* yang dikemukakan oleh Susan Strange dalam bukunya *STATE AND MARKET, An Introduction to International Political Economy*.

Menurut Susan, ada dua jenis kekuasaan –power- yang digunakan dalam wacana ekonomi politik internasional, yaitu: *Relational Power* dan *Structural Power*, akan tetapi dalam konstelasi sistem dunia yang makin kompetitif dewasa ini, *Structural Power* lebih layak diperhitungkan.

Susan mendefinisikan *Structural Power* sebagai berikut:

⁵ Susan Strange, dikutip dari Mohtar Mas’oed, *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan* (Yogyakarta: PAU-Studi Sosial UGM, 1992), hal. 2.

“Structural power is the power to shape and determine the structure of global political economy within with other states, their political institution, their economic enterprises and (not least) their scientists and other professional people have to operate”.⁶ “Rather more than the power to shape the agenda of discussion or to design the international regimes of roles and customs that are supposed to govern international economic relation”.⁷

Adapun *Structural Power* bersumber dari empat kekuasaan struktural yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya, menjadi irisan satu dengan yang lainnya. Hubungan ini digambarkan Susan sebagai sisi-sisi yang membangun sebuah bangunan tetrahedron.

1. The Security Structure

“Is the frame work of power created by the provision of security by some human being others”.⁸

Protector (aktor) yang memberikan jaminan keamanan memperoleh kekuasaan tertentu yang menyebabkan mereka mampu untuk menentukan bahkan membatasi pilihan atau memilih pilihan yang disediakan untuk aktor lainnya (pengguna jasa). Dengan menggunakan kekuatan *Security Structure*, penjamin -protector- secara langsung akan memperoleh keuntungan-keuntungan tertentu dalam proses produksi atau konsumsi atas kesejahteraan kekayaan dan hak-hak istimewa dalam interaksi sosialnya.

Dengan demikian, *Security Structure* adalah akibat yang tak terelakkan dari proses siapa mendapatkan apa *-who-gets-what-* dalam kegiatan ekonomi.

2. The Production Structure

⁶ Susan Strange, *State and Market, An Introduction to International Political Economy* (London: Pinter Publisher. 1988), hal. 25

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid. Hal. 45*

“As the sun of the arrangement determining what is produce, by whom, and for whom, by what method and on what term”.⁹

Dalam dua abad terakhir telah terjadi dua perubahan besar pada struktur produksi yang ada. Hal yang penting untuk dimengerti dari kejadian tersebut adalah mengenai mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa konsekuensi-konsekuensi yang menyertainya, dalam hal ini adalah konsekuensinya terhadap ekonomi politik internasional.

Perubahan *pertama*, adalah perubahan pada model Kapitalis, model yang mendominasi pembangunan ekonomi dan merupakan sandaran mesin ekonomi dunia, yang memiliki model produksi yang berorientasi pada pasar, oleh penganutnya pada saat ini, menyadari sistem dunia dimana terjadi arus jual beli barang dan jasa, memperkenankan kekuatan pemerintahlah yang selanjutnya akan mempengaruhi apa yang akan diproduksi. Sehingga proses kreatif –inovasi- dalam produk dan prosesnya, juga penggunaan modal, keduanya akan lebih menguntungkan bagi pelaku produksi mencapai tujuan tertentu dalam produk yang mereka produksi.¹⁰

Perubahan *kedua* adalah perubahan yang terjadi secara nyata dan tidak merata, akan tetapi secara nyata dan tidak dapat ditawar lagi telah menggantikan struktur produk yang keutamaannya disesuaikan untuk melayani pasar-pasar domestik –nasional-, kepada struktur produksi yang diutamakan untuk melayani pasar dunia, dengan kata lain adalah internasionalisasi produk. Fenomena ini yang dijelaskan oleh banyak

⁹ *Ibid.*, hal. 62

¹⁰ *Ibid.*

penulis –ilmuan- sebagai fenomena kebangkitan perusahaan-perusahaan multinasional (*Multinational Corporation*).¹¹

3. The Financial Structure

“The power to create credit implies the power to allow or to deny other people the possibility of spending today and paying back tomorrow, the power let them exercise purchasing power and thue influence markets for production, and also the power to manage or mismanage the currency in which credit is denominated, this affecting the rates of exchange with credit denominated in other currencies”.¹²

Struktur keuangan meliputi dua aspek yang tidak dapat dipisahkan. Struktur ini tidak hanya menyangkut struktur ekonomi politik sebagai sarana di mana kredit/pinjaman dikucurkan, tapi juga menyangkut sistem keuangan atau sistem yang menentukan harga nisbi dari mata uang yang berbeda. Dalam aspek *pertama* kekuasaan untuk memberikan kredit ada pada pemerintah dan bank (yang akan bergantung pada hubungan politik dan pengaturan antar keduanya). Dalam aspek *kedua*, nilai tukar antar mata uang yang berbeda atau arusnya ditentukan oleh kebijakan pemerintah bersangkutan dan pasar (dan lagi-lagi akan banyak bergantung pada seberapa besar pemerintah memberikan kebebasan pada pasar).¹³

Oleh karena itu struktur keuangan dapat didefinisikan pula sebagai: “The sum of all the arrangements governing the availability of credit plus all the factors determining the terms on which currencies are exchanged for one another”.¹⁴

4. The Knowledge Structure

¹¹ *Ibid.*, hal. 63

¹² *Ibid.*, hal. 63.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hal. 117

“A knowledge structure determines what knowledge is discovered, how it is stored, and who communicates it by what means to whom and on what terms”.¹⁵

Kekuasaan yang berasal dari struktur ilmu pengetahuan seringkali diabaikan dan dipandang rendah. Meskipun hal ini tak kurang pentingnya dari tiga sumber kekuasaan struktural –*struktural power*– sebelumnya. Hal ini lebih disebabkan karena struktur ilmu pengetahuan dibangun dari hal-hal yang menjadi keyakinan, berupa suatu kesimpulan moral dan prinsip-prinsip yang diperoleh dari hal-hal yang diyakini tersebut. Sarana-sarana di mana keyakinan-keyakinan, ide-ide, dan ilmu pengetahuan tersebut dikomunikasikan akan membentuk komunitas yang memiliki kesatuan pengertian, di mana proses ini kemudian akan memasukkan beberapa orang ke dalam komunitasnya dengan mengabaikan beberapa faktor orang lainnya.¹⁶

Deiabndingak dengan tiga sumber kekuasaan struktural sebelumnya, ilmu pengetahuan kurang dipengaruhi oleh kekuatan yang bersifat memaksa (koersif), melainkan lebih merupakan suatu proses kesepakatan. Wewenang diberikan secara sukarela atas pembagian sistem kepercayaan dan pengakuan oleh individu dan masyarakat atas fakta-fakta yang terdapat dalam ilmu pengetahuan.

Keempat sumber kekuasaan struktural –*structural power*– di atas tidak bisa dimengerti dengan cara memisahkan satu dengan yang lainnya. Keempatnya tetap memiliki pertanyaan-pertanyaan mendasar yang sama,

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hal. 115.

yaitu:

“Who gets the benefits and who pay? Who gets new opportunities to acquire wealth or power, security, or freedom to choose? And who has imposed on them new risks of being denied these thing? What effects do market mechanism have an authority and what is impact of authorities on markets and the operators in them?”.

F. Hipotesa

Sesuai dengan kerangka dasar pemikiran teori di atas, latar belakang Pemerintah Republik Indonesia memberikan hak operasional Blok Cepu pada ExxonMobil Oil Company's dari Amerika Serikat dipengaruhi oleh dua faktor yakni;

1. Perubahan orientasi kebijakan sebagai implikasi pergantian pejabat pemerintahan Megawati ke Susilo Bambang Yudhoyono.
2. Adanya tekanan dari Amerika Serikat kepada Pemerintah Republik Indonesia untuk segera memberikan hak pengoperasian Blok Cepu kepada ExxonMobil Oil Company.

G. Jangkauan Penelitian

Agar tidak terjadi pembahasan yang terlalu meluas, maka penelitian ini hanya menyoroti masalah latar belakang pemerintah Indonesia memberikan hak operasional Blok Cepu pada masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tahun 2005 – 2006.

H. Metode Penelitian

Dalam melakukan pencarian data penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dan analitis. Model ini berusaha menggambarkan kenyataan dan situasi berdasarkan kenyataan yang ada dan didukung oleh teori yang digunakan dengan tujuan dapat menggambarkan penelitian secara tepat, keadaan dan gejala tertentu. Selain itu juga, penulis

menggunakan metode studi kepustakaan dalam pengumpulan data melalui literatur yang tersedia baik berupa buku, surat kabar maupun internet yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

I. Sistematika Penulisan

BAB I : Berisi tentang Pendahuluan yang menjelaskan tentang Latar Belakang Masalah, Tujuan Penelitian, Rumusan Masalah, Kerangka Dasar Teori, Hipotesis, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan yang akan memberi gambaran mengenai topik yang akan dibahas.

BAB II : Dalam Bab ini akan menjelaskan mengenai dasar-dasar kebijakan ekonomi politik Pemerintah Indonesia dalam mengelola minyak dan gas bumi.

BAB III : Bab ini akan menjelaskan tentang perubahan orientasi kebijakan sebagai implikasi pergantian pejabat pemerintahan Megawati ke Susilo Bambang Yudhoyon, yaitu mengenai pemberian hak operasional Blok Cepu kepada ExxonMobil Oil oleh Pemerintah Republik Indonesia

BAB IV: Pada bab ini penulis akan menjelaskan tentang tekanan Pemerintah Amerika Serikat terhadap Pemerintah Republik Indonesia untuk memberikan hak pengoperasian Blok Cepu kepada ExxonMobil Company.

BAB V: Bab ini akan membahas tentang kesimpulan dari pokok-pokok permasalahan yang ada.