

BAB 2

NEGARA DAN EKONOMI POLITIK INDUSTRI MINYAK DI NIGERIA

2. 1. Kontribusi Industri Minyak Bagi Perekonomian Nigeria

Minyak pertama kali ditemukan dalam jumlah yang cukup besar pada tahun 1956 di Oilibiri yang termasuk dalam negara bagian Bayelsa. Selanjutnya secara berturut - turut minyak ditemukan di daerah Afam, Bomu, Ebubu, dan Ughello antara pertengahan tahun 1960 dan 1970-an, oleh sejumlah perusahaan multinasional yang tertarik terhadap Nigeria. Sedangkan aktivitas industri minyak yang pertama kali dilakukan oleh *Shell Petroleum Development Company (SPDC)* sebagai perusahaan multinasional. Setelah dipelopori oleh *SPDC*, beberapa perusahaan multinasional lain mulai berdatangan di Nigeria, beberapa perusahaan tersebut diantaranya adalah Chevron, Mobil, AGIP, dll. Hingga saat ini Nigeria memiliki lebih dari 250 ladang minyak, sekitar 120 diantaranya telah dieksplorasi dan berproduksi. Banyaknya ladang minyak tersebut telah membuat Nigeria menjadi eksporter minyak terbesar di Afrika dan menempati peringkat sepuluh besar di dunia. Nigeria menyumbangkan sekitar 2,5% dari produksi minyak dunia dengan output rata – rata di atas 2 juta barrel per hari. Lebih jauh lagi, sekitar tahun 1970-an, menurut pemerintah Nigeria sendiri mereka memiliki cadangan sekitar 27 milyar barrel minyak dari ladang minyak di darat (*onshore*) maupun lepas pantai (*offshore*). Sejumlah besar cadangan minyak tersebut belum termasuk dengan jumlah tambahan cadangan minyak Nigeria, dari penemuan ladang – ladang minyak baru di atas tahun 1970-an hingga saat ini.⁶⁶

Pada tahun 1969, pemerintah Nigeria menetapkan sebuah undang – undang *Petroleum Decree* No. 51 untuk menguatkan kepemilikan negara dalam industri minyak. Melalui dekrit ini negara memiliki kontrol yang besar untuk menjamin konsesi, dan meningkatkan keterlibatannya dalam aktivitas kilang minyak, distribusi, dan pemberian harga terhadap minyak mentah. Semua sumber ataupun ladang minyak saat itu di bawah kontrol dan dimiliki oleh pemerintah Nigeria, dengan lisensi yang hanya tersedia bagi warganegara Nigeria atau perusahaan yang beroperasi di Nigeria. Selanjutnya rancangan dan rencana ke

⁶⁶ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.117.

depan maupun pembangunan dari seluruh sumber daya energi yang ada mengikuti *Petroleum Decree* tersebut.⁶⁷

Penemuan akan minyak ini telah membawa perubahan bagi sumber utama pemasukan negara, dari pertanian menjadi industri minyak. Nigeria mulai mendapatkan pemasukan dari daerah – daerah produksi minyak secara terus menerus semenjak tahun 1958. Di bawah rezim militer⁶⁸ sumber utama pendapatan ekspor negara yang berasal dari hasil – hasil pertanian semakin terkikis dan digantikan oleh ekspor minyak.⁶⁹ Kebutuhan akan diversifikasi dalam industri energi di luar minyak dan gas sebenarnya sangat diperlukan dan cukup ditekankan oleh sejumlah ahli dan akademisi pada saat itu, namun oleh pemerintah wacana itu diabaikan.⁷⁰ Pemerintah Nigeria lebih terfokus kepada keuntungan yang besar yang didapatkan dari industri minyak (yang juga meningkatkan perekonomian negara) dibandingkan melakukan diversifikasi industri di luar minyak.

Semenjak ditemukannya ladang minyak di Nigeria, secara bertahap minyak mulai menggantikan hasil pertanian yang sebelumnya menjadi produk ekspor utama Nigeria. Pada tahun 1976, minyak berkontribusi terhadap 94%

⁶⁷ Ann Genova dan Toyin Falola, “Oil in Nigeria: A Bibliographical Reconnaissance”, *History in Africa*, Vol. 30 (2003), African Studies Association, hlm.137.

⁶⁸ Pada bulan Januari 1966, enam tahun setelah kemerdekaan Nigeria dari kolonial Inggris (1 October 1960), militer Nigeria melakukan kudeta. Kudeta ini menempatkan Mayor Jendral Johnson Aguiyi-Ironsi sebagai kepala negara. Pada masa ini juga bentuk negara Nigeria berubah menjadi republik, dengan format republik federal. Pada bulan Juni 1966 kudeta militer yang kedua kembali terjadi dan menewaskan Aguiyi-Ironsi. Jendral Yakubu Gowon selanjutnya menjadi kepala negara Nigeria hingga tahun 1975. Kudeta militer berdarah kembali terjadi pada tahun 1975, yang berakhir dengan terbunuhnya Gowon sebagai kepala negara. Posisi kepala negara digantikan oleh Jendral Mohammed. Pada pertengahan masa jabatannya Jendral Mohammed terbunuh. Jendral Olusegun Obasanjo, yang memegang garis komando kedua setelah Jendral Mohammed, menjadi kepala negara militer Nigeria yang keempat. Jendral Obasanjo merupakan salah satu kepala negara militer yang berhasil memindahkan kekuasaan kembali ke tangan sipil melalui pemilu pada tahun 1979. Hasil pemilu memenangkan Alhaji Shehu Shagari namun kembali mengalami kudeta oleh militer pada tahun 1983. Shagari di tahan dan posisi kepala negara digantikan oleh Mayor Jendral Buhari. Dua tahun kemudian kudeta militer kembali terjadi, dan kali ini pemerintahan kembali digantikan oleh rezim militer yang dipimpin oleh Mayor Jendral Ibrahim Babangida. Pada tahun 1993 kudeta militer terulang kembali. Jenderal Sani Abacha yang telah berpartisipasi dalam sejumlah kudeta militer di Nigeria, kali ini menggantikan Babangida sebagai kepala negara hingga tahun 1998. Kematian Abacha yang sangat tiba – tiba membuat Nigeria kembali mengalami pergantian kepala negara. Jendral Abdulsalam Abubakar menggantikan posisi Abacha sebagai kepala negara sementara sampai pemerintahan sipil baru terbentuk melalui jalur pemilu. Pemerintahan Abubakar selesai pada tahun 1999, karena kepala negara yang baru dari hasil pemilu telah terpilih (Lihat Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm. 92-107).

⁶⁹ *Ibid.*, hlm.118.

⁷⁰ Ann Genova dan Toyin Falola, *op.cit.*, hlm.137.

ekspor Nigeria. Laporan ini mencakup data bahwa ekspor minyak berkontribusi sebesar 30% terhadap produksi domestik negara dan 80% anggaran pajak. Ini juga menyebabkan lebih dari 90% penerimaan negara berasal dari perdagangan luar negeri. Implikasi dari kecenderungan tersebut adalah kelalaian para pembuat kebijakan dalam sektor pertanian. Kacang tanah, coklat, karet, dan minyak kelapa sawit yang sebelumnya merupakan ekspor utama Nigeria, diganti menjadi ekspor sampingan dan kemudian menghilang sama sekali.⁷¹

Industri minyak di Nigeria sempat mengalami gangguan ketika terjadinya perang saudara yang berlangsung pada tahun 1967-1970. Namun setelah perang tersebut, yaitu tahun 1970-an Nigeria justru mengalami periode *oil boom*. Selama periode *oil boom* Nigeria menggunakan pemasukan dari sektor minyak untuk meningkatkan level barang – barang impor, yang di sisi lain menghancurkan beberapa aspek dalam ekonomi domestik. Banyak kalangan yang menyatakan bahwa ini merupakan masalah dari besarnya ketergantungan Nigeria terhadap barang – barang impor, dan seharusnya pendapatan yang berasal dari sektor minyak tersebut digunakan untuk mengembangkan sektor non-migas seperti agrikultur dan manufaktur. Akibatnya tidak lama setelahnya dampak dari ketergantungan tersebut mulai terlihat. Para petani, dalam jumlah yang begitu besar meninggalkan sawah dan ladang mereka dengan tujuan untuk menjadi para pekerja urban atau secara tidak langsung tersingkirkan karena produksi pertanian yang semakin tergantikan.⁷²

Periode *oil boom* sendiri tidak berlangsung lama. Pada tahun 1976, pendapatan yang berasal dari industri minyak di Nigeria ini mulai berkurang. Saat itu pemerintah akhirnya mengumumkan bahwa era *oil boom* sudah berakhir. Penerimaan dari sektor minyak menjadi semakin berkurang, Nigeria memasuki periode *oil blust*. Pemerintah rezim militer mendapat tekanan untuk melakukan pinjaman dari negara barat agar dapat mengimplementasikan dengan baik program – program yang ada. Untuk pemerintahan di bawah Jendral Obasanjo (1976-1979) terpaksa melakukan tindakan pengetatan, terutama pembatasan terhadap sejumlah produk penting. Untuk itu dibentuklah program *Operation*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hlm.143.

Feed the Nation's (OFN), dengan harapan masyarakat dapat mengurangi ketergantungannya akan konsumsi terhadap barang – barang penting terutama makanan. Walau demikian program ini tidak bisa mengatasi situasi saat itu. Nigeria mengalami ketergantungan, terutama dalam hal utang, kepada negara – negara barat.⁷³

Dampak dari *oil boom* dan *oil bust* telah menyebabkan konsekuensi yang begitu jauh dalam semua aspek ekonomi. Sejumlah literatur yang ditulis pada tahun 1980an dan 1990an menjelaskan dampak di dalam dan di luar sektor minyak; bagaimanapun, sektor non minyak menjadi pusat perhatian, seperti yang sudah diwacanakan sebelumnya oleh berbagai kalangan agar dilakukannya diversifikasi di dalam sumber daya energi dan tidak terlalu bergantung sepenuhnya terhadap industri minyak. Pada akhirnya pemerintah harus menghadapi berbagai kerugian internal dalam produksi minyak. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah melakukan subsidi terhadap harga minyak. Dengan alasan untuk memberikan subsidi bagi harga minyak, pemerintah Nigeria melakukan devaluasi terhadap mata uang Naira untuk mengatasi pendapatan yang hilang dari sektor minyak.⁷⁴

Pada tahun 1981 Nigeria kembali mengalami guncangan dalam pasar minyak dunia yang kembali berpengaruh kepada pemasukan negara. Persediaan minyak dunia pada saat itu amat berlimpah, dikarenakan Saudi Arabia yang menjual minyak dengan harga murah. Produksi minyak yang berlimpah ini secara langsung membawa dampak negatif bagi Nigeria. Selama kurun waktu tahun 1981-1993 produksi minyak Nigeria turun secara signifikan. Pada awal tahun 1982, produksi minyak Nigeria turun sebesar 500.000 bpd. Hal ini secara langsung berpengaruh pada pendapatan negara dari sektor minyak. Pendapatan dari produksi minyak menurun dari 13,1 milyar naira pada tahun 1980 menjadi 9,6 milyar naira pada tahun 1983. Sebagai implikasi dari menurunnya pemasukan dari sektor minyak, pemerintahan Shagari⁷⁵ (1979-1983) yang saat itu berkuasa

⁷³ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.118.

⁷⁴ Ann Genova, *op.cit.*, hlm. 142.

⁷⁵ Pemerintahan dibawah kepemimpinan Shagari merupakan satu-satunya pemerintahan dibawah kekuasaan sipil yang merupakan hasil dari pemilu yang dilakukan selepas masa pemerintahan Obasanjo. Pemerintahan Shagari hanya bertahan selama 3 tahun, karena adanya kudeta yang dilakukan oleh Jendral Bukhari. (Lihat Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm. 104).

mengeluarkan kebijakan yang pada intinya menjadwalkan ulang Rencana Pembangunan Nasional (*Fourth National Development Plan*). Anggaran belanja negara dipotong sebanyak US\$1,5 milyar. Pemerintah lebih jauh terpaksa mengambil jalan untuk melakukan pinjaman guna menjalankan komitmen dan program – program mereka. Ini merupakan periode dimana pemerintah mulai bernegosiasi dengan *IMF* untuk mendapatkan pinjaman. Pemerintahan Shagari masih berada dalam proses negosiasi ketika pemerintahan Nigeria mengalami kudeta yang dilakukan oleh Jendral Buhari pada tahun 1983. Pemerintahan di bawah rezim militer pada akhirnya mengurangi pengaruh dan lobi dengan *IMF* mengenai sejumlah persyaratan yang merupakan implikasi dari skema peminjaman yang ingin dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya. Pemerintahan rezim militer selanjutnya di bawah Jendral Babangida (1985-1993), mencoba untuk berbicara dengan *IMF* dalam bentuk debat terbuka. Pinjaman dari *IMF* ditolak, tapi ketentuan – ketentuan tersebut diimplementasikan oleh pemerintahan Jendral Babangida di bawah *Structural Adjustment Program (SAP)*, yang dirubah namanya namun secara esensi merupakan program yang didikte oleh *IMF*.⁷⁶

Di bawah pemerintahan Jendral Babangida industri minyak di Nigeria kembali meningkat, hal ini tak lain dikarenakan adanya perang teluk yang terjadi di antara negara – negara Arab. Nigeria kembali mendapatkan banyak pemasukan dari sektor ini pada periode tersebut. Seperti kejadian yang lainnya, keuntungan yang tidak disangka-sangka dari ekspor minyak pada periode tersebut kembali mengalami ‘salah urus’. Menurut pemerintahan Abacha, US\$12,2 milyar yang didapat dari ekspor minyak pada masa pemerintahan Jendral Babangida tidak memiliki laporan yang memuaskan. Kecenderungan inipun terus berlanjut di bawah kepemimpinan Jendral Abacha yang diktator pada tahun 1993 hingga 1998.⁷⁷

Dampak dari *oil boom* dan *oil bust* telah menyebabkan konsekuensi yang begitu jauh dalam semua aspek ekonomi. Sejumlah literatur yang ditulis pada tahun 1980an dan 1990an menjelaskan dampak di dalam dan di luar sektor minyak; bagaimanapun, sektor non minyak menjadi pusat perhatian, seperti yang

⁷⁶ *Ibid*, hlm.121-122.

⁷⁷ *Ibid*.

sudah diwacanakan sebelumnya oleh berbagai kalangan agar dilakukannya diversifikasi di dalam sumber daya energi dan tidak terlalu bergantung sepenuhnya terhadap industri minyak. Pada akhirnya pemerintah harus menghadapi berbagai kerugian internal dalam produksi minyak. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah melakukan subsidi terhadap harga minyak. Dengan alasan untuk memberikan subsidi bagi harga minyak, pemerintah Nigeria pun tidak segan untuk melakukan devaluasi terhadap mata uang Naira untuk mengatasi pendapatan yang hilang dari sektor minyak.⁷⁸ Semenjak ditemukannya minyak di Nigeria, perekonomian Nigeria telah mengalami berbagai macam dinamika, semua itu tak lain karena perekonomian yang amat tergantung kepada pendapatan dari industri minyak.

Walau bagaimanapun industri minyak telah membawa dampak yang cukup signifikan bagi Nigeria. Jelas terlihat bahwa minyak berkontribusi besar dalam pendapatan nasional Nigeria. Hingga tahun 2000-an, (menurut data terakhir pada tahun 2006), Nigeria berada di jajaran 15 besar negara produsen minyak, tepatnya berada pada urutan ke -12 setelah Kuwait, dengan total produksi minyak sebanyak 2.44 juta barrel perhari. Sedangkan sebagai negara pengekspor minyak, Nigeria masih berada pada jajaran 10 besar dunia, tepatnya berada pada urutan ke-8 di dunia dengan jumlah ekspor minyak yang mencapai 2.15 juta barrel perhari.⁷⁹

⁷⁸ Ann Genova, *op.cit*, hlm.142.

⁷⁹ *Energy Information Administration (EIA)*. <http://www.EIA.doe.gov>, diakses pada Minggu 1 Maret, pukul 13.14. WIB.

Tabel 2.1. Kontribusi Minyak dalam Pendapatan Nasional Nigeria Selama Tahun 1981-1999 (dalam juta Naira)

Tahun	Pendapatan Nasional	Penerimaan dari Minyak	Persentase (%)
1981	15,290.5	8,564.4	56.0
1982	11,433.7	7,814.9	68.4
1983	10,508.7	7,253.0	69.0
1984	11,253.3	8,269.2	73.5
1985	15,050.4	10,923.7	72.6
1986	12,595.8	8,107.3	64.4
1987	25,380.6	19,027.0	75.0
1988	27,596.7	19,831.7	71.9
1989	53,870.4	39,130.5	72.6
1990	98,102.4	71,887.1	73.3
1991	100,991.6	82,666.4	81.9
1992	190,453.2	164,078.1	86.2
1993	192,769.4	162,102.4	84.1
1994	201,910.8	160,192.4	79.3
1995	459,987.3	324,547.6	70.6
1996	520,190.0	369,190.0	71.0
1997	582,811.1	416,811.1	71.5
1998	463,608.3	289,532.3	62.5
1999	949,187.9	738,798.7	77.8

Sumber: John Udeh, "Petroleum Revenue Management: The Nigerian Perspective", *Workshop on Petroleum Revenue Management*, Washington DC, 23-24 Oktober, 2002.

Dalam tabel 2.1. terlihat bahwa di Nigeria antara tahun 1981 hingga 1999, pendapatan nasional sebanyak 889.69 milyar Naira (yaitu sekitar US\$228 milyar) didapatkan dari sektor minyak. Dibandingkan dengan pendapatan total (pendapatan nasional) yang didapatkan pada periode yang sama, keunggulan minyak sebagai salah satu sumber pendapatan bagi Nigeria secara jelas ditunjukkan dari data di atas. Menurut *Central Bank of Nigeria (CBN)* pendapatan

dari sektor non – minyak berkontribusi di atas 70% dari total pendapatan negara pada tahun 1970-an, tapi mengalami penurunan secara terus menerus setelahnya.⁸⁰ Pertanian sebagai sektor utama tergantikan, dan minyak menjadi sumber utama pendapatan negara. Hingga tahun 1981 minyak telah berkontribusi bagi lebih dari setengah pendapatan nasional Nigeria (56%), dan terus meningkat hingga mencapai kontribusi sebanyak lebih dari 80% pendapatan nasional.

Pertumbuhan dalam pendapatan dari sektor minyak secara langsung juga telah memperluas kapasitas pemerintah federal (negara bagian) untuk mulai membangun sejumlah proyek utama. Selama periode 1960-an hingga 1970-an, rumah sakit dan sekolah secara luas dibangun di seluruh negara. Beasiswa diberikan oleh pemerintah kepada banyak kandidat – kandidat yang memiliki kualifikasi untuk mempelajari ilmu teknik, ilmu kedokteran, ilmu hukum, ilmu sosial, dll, dengan tujuan untuk memebuhi sejumlah posisi krusial di sektor – sektor pemerintahan maupun privat. Pemasukan dari sektor minyak juga membentuk dasar bagi pembangunan kilang minyak perintis di Port Harcourt pada tahun 1965 dan juga pembangunan kilang minyak yang lain di Warri dan Kaduna pada tahun 1978 dan 1980 secara berturut – turut. Dalam sektor kesehatan sejumlah rumah sakit umum dibangun dalam cakupan negara – negara bagian sekolah perumahsakititan dibangun sebagai afiliasi dari universitas – universitas untuk melatih para personil medis. Pendirian sejumlah sarana kesehatan, secara signifikan berpengaruh terhadap berkurangnya jumlah kematian ibu dan bayi. Sedangkan dalam sektor pendidikan penerimaan dari sektor minyak digunakan untuk membangun institusi pendidikan dasar, menengah dan atas.⁸¹

Ekonomi minyak juga telah menstimulasi pembangunan industri – industri tambahan yang merupakan penyaluran bagi individu – individu yang terlatih. Secara esensial dapat diindikasikan bahwa tujuan fundamental dari pemerintah dalam membangun fasilitas – fasilitas dasar (seperti yang kebanyakan dilakukan oleh negara berkembang lainnya) adalah untuk memfasilitasi kemunculan banyak pekerja dalam sektor industri. Dalam kasus Nigeria sasaran ini merupakan

⁸⁰ John Udeh, “Petroleum Revenue Management: The Nigerian Perspective”, *Workshop on Petroleum Revenue Management* (Washington DC: October 23-24, 2002), hlm. 3.

⁸¹ Soala Ariweriokuma, *The Political Economy of Oil and Gas in Africa: The case of Nigeria* (Routledge: Oxon, 2008), hlm. 34.

rasionalisasi dari sejumlah pencapaian dan juga sebagai hasil dari banyaknya lulusan yang berasal dari universitas maupun politeknik pada kurun waktu 1970an dan 1980an, agar siap menerima para pekerja tersebut dalam hal pelayanan publik, *Public Sector Enterprise (PSEs)* dan menyusun pengorganisasian sektor – sektor privat dalam ekonomi. *PSEs* tidak beroperasi dengan efektif, sebagai hasilnya tergantung kepada subsidi dari pemerintah untuk dapat bertahan. Dari awalnya perusahaan – perusahaan ini berdiri secara tersembunyi untuk melakukan sejumlah fungsi: yang utama dari yang lainnya adalah menciptakan sejumlah pekerjaan dan persediaan barang – barang maupun jasa yang bernilai komersil bagi konsumsi publik. Pada dasarnya *PSEs* secara struktur tidak baik dan layak (karena ketidakmampuannya untuk melengkapinya dalam kompetisi yang ada); karena itulah pendapatan yang mereka hasilkan tidak mencukupi untuk menyokong tagihan gaji sejumlah perusahaan. Aturan dasar mengenai proses kewirausahaan telah dicerai dan *PSEs* secara bertahap mengalami keruntuhan meninggalkan hutang dalam jumlah besar bagi pemerintah Federal dan negara untuk diselesaikan.⁸²

2.2. Kebijakan Pengelolaan Industri Minyak di Nigeria

2.2.1. Pembentukan NNPC (*Nigerian National Petroleum Company*)

Nigeria, yang pada tahun 1971 bergabung sebagai anggota ke-11 dari OPEC⁸³, membentuk *Nigerian National Oil Company (NNOC)* pada tahun 1971, pada masa pemerintahan Jendral Yakubu Gowon. Tujuan utamanya adalah untuk menjamin partisipasi pemerintah dalam eksplorasi dan produksi minyak. *NNOC* juga menjamin berbagai konsensi dalam eksplorasi, memiliki kekuasaan untuk mengambil alih konsensi perusahaan asing kapan saja, melatih para teknisi dan ahli geologi, dan membangun sektor – sektor yang berkaitan dengan produksi minyak, seperti infrastruktur jalan, kilang minyak, transportasi, dan juga pipa saluran. *NNPC* berfungsi sebagai perusahaan milik negara, yang dapat melakukan kerjasama maupun melakukan aktivitas tambahan lainnya yang menyokong keberlangsungan industri minyak negara. Negara memiliki kontrol yang besar

⁸² *Ibid.*, hlm.34-35.

⁸³ *Ibid.*, hlm.56.

terhadap NNOC dengan dipilihnya *general manager* yang keberadaannya ditetapkan melalui hukum dan undang – undang.⁸⁴ Pada April 1977 di bawah pemerintahan Jendral Murtala Mohammed, NNOC bergabung dengan *Ministry of Petroleum Resources* (Kementrian Sumber Daya Minyak) untuk membuka jalan bagi formasi *Nigerian National Petroleum Company (NNPC)*. *NNPC* berdiri melalui UU CAP 320 (*Nigerian Govt. Law*) pada tanggal 1 April 1977. Bergabungnya *Ministry of Petroleum Resources* dan *Nigerian Development Oil Company* diharapkan dapat menjaga perusahaan negara ini dari berbagai fungsi yang ada. Kekuatan dari UU CAP 320 telah membawa *NNPC* memiliki kewenangan untuk menjalankan sejumlah fungsi.⁸⁵

NNPC telah berkembang seiring waktu dan telah membangun sejumlah cabang perusahaan yang telah mencakup berbagai aspek yang berbeda dalam industri petroleum. Perusahaan – perusahaan cabang ini dibuat sesuai dengan objek sumber daya yang terdapat di masing – masing daerah dan juga sejumlah kebutuhan utama yang dapat disediakan oleh Nigeria, bermula pada subregional Afrika Barat dan kemudian dalam level global. Pengoperasian perusahaan – perusahaan tersebut ditujukan untuk menambah penerimaan negara. Walaupun *NNPC* telah menghabiskan sejumlah biaya untuk mendirikan cabang – cabang perusahaannya, performa perusahaan – perusahaan tersebut berkurang selama beberapa tahun. Politisasi dalam proses pengambilan keputusan dan kegagalan dari rezim militer dalam memahami kebutuhan akan perizinan dengan tepat pada waktunya dan juga berbagai persyaratan biaya sebagai usaha untuk mendapatkan suku cadang maupun berbagai pelayanan penting lainnya juga mempengaruhi pengoperasian cabang – cabang perusahaan tersebut. Beberapa cabang perusahaan dari *NNPC* diantaranya adalah:⁸⁶

- *Port Hartcourt Refining Company Limited (PHRC)*;
- *Warri Refining and Petrochemical Company Limited (WRPC)*;
- *Kaduna Refining and Petrochemical Company Ltd (KPPC)*;
- *Eleme Petrochemical Company Limited (EPCL)*;
- *Nigerian Petroleum Development Company Limited (NPDC)*;

⁸⁴ Ann Genova, *op.cit.*, hlm.140.

⁸⁵ Soala Ariweriokuma, *op.cit.*, hlm.56.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm.58.

- *PPMC Limited;*
- *Nigerian Gas Company Limited (NGC);*
- *Integrated Data Service Limited (IDSL);*
- *National Engineering and Technical Company Limited (NETCO);*
- *Duke Oil;*
- *Hyson Nigeria Limited.*

Dari 11 cabang perusahaan di bawah *NNPC* tersebut *Nigerian Petroleum Development Company* merupakan cabang perusahaan minyak yang memiliki daerah kewenangan di Rivers State termasuk di dalamnya tanah Ogoni.

Dengan berdirinya *NNPC* secara langsung juga menyebabkan besarnya partisipasi nasional dalam eksplorasi minyak maupun aktivitas produksi, yang secara jelas salah satunya dengan dilakukannya *Join Venture (JVs)*, *Service Contract (SC)* dan juga *Production Sharing Contract (PSC)* dengan perusahaan – perusahaan multinasional yang ada.⁸⁷ Dengan memprioritaskan kepada partisipasi pemerintah negara bagian di sektor industri utama di negara ini, perusahaan – perusahaan multinasional yang beroperasi membayar pajak dan royalti kepada pemerintah. Pada tahun 1970an dan 1980an porsi yang substantial terhadap penerimaan ini disalurkan kepada pembangunan – pembangunan utama seperti infrastruktur, sekolah, rumah sakit, dll. Asal mula penerimaan dalam bentuk royalti, pajak dan retribusi khusus dengan ketiadaan partisipasi pemerintah dalam eksplorasi dan aktivitas produksi secara langsung lebih jauh dilihat tidak melayani dan mewakili kepentingan nasional. Untuk mendapatkan keuntungan dari kesempatan yang terdapat dalam sektor signifikan ini, pemerintah pada tahun 1973 mengesahkan konsep *Joint Venture (JVs)* yang pertama kali diperkenalkan pada industri petroleum Nigeria oleh Agip. Kesepakatan ini menciptakan kesempatan pada pemerintah federal untuk mendapatkan hak – hak akan kepentingan mereka secara adil dan langsung melalui semua aktivitas yang dilakukan perusahaan – perusahaan multinasional tersebut. Hak – hak tersebut menyangkut saham yang dimiliki pemerintah dalam perusahaan – perusahaan minyak utama di Nigeria. Pengalokasian tersebut tentunya juga berpengaruh

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 57.

terhadap pembagian keuntungan antara pemerintah dan perusahaan – perusahaan multinasional yang ada. Pembagian tersebut mengikuti ketentuan berikut:⁸⁸

- *NNPC* 55%; *SPDC* 30%, Total 10%, Agip 5%;
- *NNPC* 60%; Mobil 40%
- *NNPC* 60%, Chevron 40%;
- *NNPC* 60%, Agip 20%, Conoco Phillips 20%;
- *NNPC* 60%, Texaco 20%, Chevron 20%;
- *NNPC* 60%, Panocean 40%

Kontraktor (perusahaan multinasional) wajib menyediakan semua dana untuk melakukan eksplorasi dan aktivitas – aktivitas pembangunan. Dalam kasus lainnya kontraktor juga diwajibkan membayar bonus untuk tanda tangan dan pembayaran – pembayaran lainnya kepada pemerintah. Jika minyak maupun gas ditemukan dalam jumlah yang komersial, pembaharuan kontrak dibuat untuk para kontraktor (*PSC*) untuk menghasilkan minyak dan semua pengeluaran. Pengeluaran – pengeluaran itu diantaranya adalah *cost oil*, *tax oil*, *royalty oil*, dan *profit oil*. *Cost oil* dialokasikan bagi kontraktor agar dapat menutupi semua biaya termasuk dalam menemukan dan memproduksi minyak maupun gas. *Tax oil* dialokasikan untuk *NNPC* untuk menghasilkan penerimaan yang sama dengan *Petroleum Profit Tax (PPT)* yang mengacu kepada pemerintah federal. Lebih jauh lagi, di bawah sejumlah susunan kontraktual, *NNPC* dialokasikan sejumlah tambahan kuantitas minyak, sebuah proses yang digunakan untuk membayar royalti dan konsensi dalam biaya sewa.⁸⁹

2.2.2. Politik Alokasi Pendapatan Yang Diperoleh Dari Industri Minyak

Hingga tahun 1958 ketika pertama kali mulai mengekspor minyak mentah, prinsip asal mula telah diterapkan dalam mengalokasikan penerimaan di dalam bermacam – macam unit. Lebih jauh, dasar tersebut dengan kuat dipertahankan berdasarkan pada kelompok mayoritas di dalam negara, terutama elit yang berasal dari wilayah Nigeria bagian utara dan barat, karena selama beberapa tahun berturut – turut dua wilayah tersebut itulah yang mengontrol ekspor utama berupa

⁸⁸ *Ibid.*, hlm.29.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm.30.

produksi pertanian. Karena itu, daerah – daerah yang memiliki hasil pertanian yang berbeda ini mendapat banyak keuntungan dari hasil pertanian mereka dan menjadi kuat secara ekonomi sehingga dapat melakukan berbagai program pembangunan di dalam wilayah – wilayah mereka walaupun tanpa adanya dukungan dari pemerintah pusat. Prinsip asal mula ini secara berangsur – angsur ditinggalkan pada tahun 1960-an dikarenakan jatuhnya harga produk – produk pertanian di samping meningkatnya penerimaan dari minyak mentah.⁹⁰

Prinsip asal mula ini kembali diadopsi di bawah *Dina Commission* pada tahun 1969. Di bawah *Dina Commission* prinsip ini mengalami perubahan dan perbaikan. Faktor – faktor lain seperti kebutuhan, pemeliharaan standar nasional, dan pembangunan nasional yang seimbang memberikan berbagai keunggulan. Sesungguhnya, dapat dikatakan bahwa sejak tahun 1969, asal mula, sebagai sebuah prinsip, secara berangsur – angsur tidak lagi dipertahankan. Ini bisa jadi berhubungan dengan jatuhnya harga komoditas pangan, meningkatnya penerimaan dari sektor minyak, dan pemerintahan yang terlalu terpusat di bawah rezim militer.⁹¹

Di bawah rezim militer, formula alokasi mengalami perubahan. Pada tahun 1969 pemerintah federal di bawah pemerintahan Jendral Yakubu Gowon, menerbitkan Dekrit No. 51 tahun 1969. Dekrit ini biasa dikenal dengan Dekrit Petroleum. Dekrit ini memonopoli pengumpulan dan pembagian semua penerimaan yang berasal dari minyak kepada pemerintah pusat. Pasal I dari Dekrit ini menetapkan beberapa hal diantaranya:⁹²

“...keseluruhan kepemilikan dan kontrol terhadap minyak di bawah ataupun di atas daratan di mana berlakunya pasal ini ditentukan oleh negara, pasal ini berlaku untuk semua daratan (termasuk daratan yang ditutupi air) yang; a) berada di Nigeria; b) di bawah teritori laut Nigeria; c) semua bentuk yang merupakan bagian dari patahan benua.”

Lebih jauh lagi berbagai dekrit yang dikeluarkan oleh rezim militer sebagai penghargaan terhadap minyak mentah dan sumber daya yang menguntungkan secara ekonomi lainnya adalah; Dekrit No. 9 tahun 1970, yang

⁹⁰ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.124.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 125.

⁹² *Ibid.*, hlm. 126.

melanjutkan monopoli pemerintah pusat termasuk dalam penerimaan yang berasal dari sumber minyak lepas pantai. Dekrit tahun 1978 mengenai Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) juga menetapkan Pemerintah Federal dalam hak khusus untuk mengeksploitasi sumber daya alam (termasuk minyak) di dasar laut, lapisan tanah bawah dan juga air dari ZEE. Dekrit 1978 mengenai penggunaan lahan juga menempatkan kepemilikan lahan dan sumber daya yang berlebih di bawah dan ditetapkan bagi negara. Implikasi dari dekrit – dekrit tersebut adalah kontrol Pemerintah Federal terhadap semua sumber daya ekonomi negara.⁹³

Dekrit no.13 tahun 1970 telah menghasilkan garis besar bagi alokasi pendapatan. Dekrit tersebut mengandung dua dasar formula pembagian. Diantaranya adalah populasi, sebesar 50% dan persamaan dalam negara – negara bagian sebesar 50%. Pada tahun 1971, pemerintah menetapkan bahwa semua biaya sewa dan royalti yang diterima dari operasi minyak secara *onshore* menjadi milik pemerintah pusat, dengan demikian pemerintah menghilangkan sebanyak 45% pendapatan yang diterima dari lokasi daerah kaya minyak yang berada di pesisir pantai.⁹⁴

Selanjutnya pada Dekrit no.6 tahun 1975 pembagian pendapatan dari minyak yang diterima oleh pemerintah pusat meningkat dari 60% menjadi 80%, sisanya sebanyak 20% diterima oleh pemerintah negara bagian. Pada masa pemerintahan Jendral Obasanjo, ia membentuk Komisi Tehnik Aboyade dalam hal Alokasi Pendapatan. Komite ini bertugas untuk membuat formula alokasi yang dapat diterima. Komite ini merekomendasikan agar semua pendapatan yang dikumpulkan oleh negara bagian harus dibayarkan ke dalam rekening pemerintah, yang seharusnya didistribusikan diantara tiga level pemerintahan, pusat, negara bagian, dan pemerintahan lokal dengan rasio sebesar 60%, 30% dan 10%. *The Constituent Assembly* yang dibentuk oleh pemerintahan militer Jendral Obasanjo sebagai sikap kepatuhannya pada konstitusi tahun 1979, menolak formula pembagian dikarenakan alasan teknis. Untuk itu dapat diterima, bahwa semua pemerintah federal yang menerima pendapatan harus membayarkannya ke rekening pemerintah untuk dibagi – bagi kembali ke luar

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Rotimi S. Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2000), hlm.51.

oleh pemerintahan federal diantara negara – negara bagian lainnya. Rekomendasi lainnya datang dan kemudian disahkan melalui konstitusi tahun 1979, pada pasal 149, ayat 2:⁹⁵

“Seluruh pendapatan yang didasarkan pada kepemilikan sejumlah uang di dalam rekening federasi harus didistribusikan diantara pemerintah pusat dan negara bagian, dan dewan pemerintahan lokal di masing – masing negara bagian, di atas kondisi - kondisi terkait dan di dalam cara – cara terkait yang mungkin ditentukan oleh National Assembly (Majelis Nasional).”

Dengan mengikuti beberapa poin di atas, dapat disimpulkan bahwa perhatian utama rezim militer adalah dalam hal alokasi pendapatan. Pertama, militer karena pola pikirnya yang lebih cenderung kepada sentralisasi, mengkonsentrasikan semua pendapatan, terutama pendapatan dari sektor minyak di pemerintah pusat. Dengan melakukan hal ini elit militer membuat pemerintah pusat menjadi sangat kuat secara finansial. Lebih jauh, jika menghubungkan semua kudeta militer dan konflik sipil yang terjadi di negara ini, tujuannya tak lain untuk mendapatkan kewenangan di pemerintahan pusat dan juga dalam hal kontrol sumber daya. Kedua, prinsip asal mula, yang telah menjadi dasar dari alokasi pendapatan di Nigeria sebelum militer mengambil alih pemerintahan menjadi tersingkirkan, karena adanya prinsip lain yang lebih disukai rezim militer, namun merugikan etnis minoritas lokal yang tinggal di daerah produksi minyak.⁹⁶

Dengan meningkatnya alokasi pembagian pendapatan pemerintah, tanggung jawab pemerintah pun semakin meningkat. Selama bertahun – tahun pemerintah pusat lebih terfokus kepada wacana alokasi yang memancing perdebatan, dibandingkan dengan melakukan pengelolaan yang lebih baik lagi dalam alokasi dana bagi negara – negara bagian dan pemerintah lokal. Kecenderungan ini, pada akhirnya membawa pemerintah kembali melakukan usaha yang tidak berguna secara berulang – ulang dan justru menyaia – nyiakan sumber daya lain yang sudah mulai langka dan tidak mendapat perhatian. Beberapa diantaranya adalah: pertanian, pendidikan, dan layanan kesehatan.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 126-127.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 127.

Hasilnya adalah terjadinya kesalahan yang begitu besar dalam beberapa hal. Campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam hal pendapatan bahkan telah membawa mereka ikut serta dalam wilayah tertentu yang seharusnya diperuntukkan bagi sektor – sektor privat. Hasilnya adalah kegagalan dan kinerja yang buruk, dimana hal inilah yang menjadi alasan utama dibalik program – program privatisasi yang dilakukan pemerintah.⁹⁷

Pada masa pemerintahan sipil di bawah Shagari, alokasi pendapatan hanya mengalami sedikit perubahan yang tidak begitu signifikan. Setelah Pemerintah Negara Bendel mengajukan keberatan dan banding terhadap formula yang ditetapkan pemerintah Shagari ke Pengadilan Tinggi, alokasi pendapatan akhirnya menggunakan UU Alokasi No.1 tahun 1981. Dalam UU tersebut digunakan formula distribusi pendapatan sebesar 55% bagi pemerintah pusat, 35% pemerintah negara bagian, dan 10% bagi pemerintah lokal.⁹⁸

Kudeta kembali dilakukan oleh militer pada masa pemerintahan Shagari dan mengantarkan rezim militer kembali berkuasa. Selanjutnya di bawah pemerintahan Jendral Babangida formula alokasi kembali mengalami perubahan. Berdasarkan rekomendasi *National Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission* (Komisi nasional yang dibentuk oleh pemerintahan Jendral Babangida), alokasi pendapatan antara pemerintah pusat, negara bagian dan lokal dialokasikan sebesar 50%, 30%, 15%. Sisa alokasi pendapatan sebesar 5 % merupakan dana khusus yang digunakan untuk menjaga teritori ibukota negara – negara bagian, masalah – masalah lingkungan, maupun pembangunan di daerah produksi minyak. Pada tahun 1992 di masa pemerintahan rezim Babangida, pendapatan dari daerah – daerah produksi minyak meningkat sebanyak 3%. Karena banyaknya daerah memiliki sumber daya alam berupa minyak telah berubah menjadi daerah produksi minyak.⁹⁹

Pada tahun 1992 hingga 1999, alokasi pendapatan tidak mengalami perubahan. Isu seputar alokasi pendapatan semakin berlanjut dan menyebabkan terjadinya perdebatan, perhatian tertuju terutama kepada daerah – daerah produksi

⁹⁷ Chibuike U. Uche dan Ogbonnaya C. Uche, “Oil and the Politics of Revenue Allocation in Nigeria”, *ASC Working Paper 54/2004*, African Studies Centre Leiden, The Netherlands, (Leiden: 2004), hlm. 34.

⁹⁸ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.128.

⁹⁹ *Ibid.*

minyak dan negara. Dibawah rezim pemerintahan Babangida dan Abacha, secara khusus, pemerintah pusat dengan mudahnya menolak untuk melakukan alokasi pendapatan yang secara konstitusional ditujukan bagi semua negara bagian yang mengumpulkan pemasukan ke dalam rekening pemerintahan federal untuk kemudian didistribusikan kembali ke dalam tiga level pemerintahan. Pada tahun 1997 misalnya, federasi mendapatkan pemasukan sejumlah 452 milyar naira, sementara hanya 208 milyar naira yang dimasukkan ke dalam rekening federasi. Hal serupa juga terjadi pada tahun 1998, dari jumlah total pemasukan sebanyak 424 milyar naira, hanya 189 milyar naira yang diperuntukkan untuk dibagi ke sejumlah level pemerintahan.¹⁰⁰

Pada periode inilah mulai bermunculannya masyarakat sipil di daerah – daerah produksi minyak yang semakin resisten dengan pemerintah. Masyarakat lokal yang telah terorganisir dengan baik ini, mulai melancarkan sejumlah tuntutan dan permintaan terhadap pemerintah federal, pada awalnya untuk pemulihan daerah produksi minyak yang mereka tinggali. Pada periode ini juga disertai dengan bentrokan yang terjadi antara aparat militer dengan masyarakat, terutama pada akhir masa pemerintahan Jendral Babangida (1992-1993) dan periode pemerintahan Jendral Abacha (1993-1998). Daerah – daerah produksi minyak tersebut berada dalam status siaga militer.¹⁰¹

Tingkat alokasi pendapatan yang tidak tepat yang dilakukan oleh pemerintah pusat telah memberikan kontribusi tak terhingga akan tingginya tingkat korupsi di Nigeria. Tak dapat disangkal, bahwa rezim militer dari masa lampau telah berkontribusi dalam ukuran yang tidak sedikit, dalam melembagakan korupsi di negara tersebut. Secara esensial, militer telah menggelapkan dan menghambur – hamburkan pendapatan tersebut untuk kepentingan pribadi, sebagai akibat dari terpusatnya pendapatan tersebut di tangan pemerintah pusat. Konsekuensi dari hal ini adalah masih banyaknya kekurangan dalam hal infrastruktur, terjadinya pembongkaran di sejumlah kilang minyak, pendidikan yang timpang, tingginya jumlah pengangguran maupun angka kemiskinan. Karena itu tidaklah mengejutkan bahwa Nigeria dikenal sebagai salah satu negara

¹⁰⁰ Rotimi S. Suberu, *op.cit.*, hlm.55.

¹⁰¹ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.129.

terkorup di dunia, yang berada di urutan nomor dua di dunia. Lebih jauh lagi, diestimasikan bahwa 60% korupsi yang terjadi di Nigeria berasal dari Presiden sendiri.¹⁰²

2.2.3. Kebijakan Lingkungan yang Terkait dengan Aktivitas Industri Minyak di Nigeria

Pada tahun 1987, pemerintah Nigeria menetapkan *Harmful Wastes Decree*, sebuah kebijakan yang merupakan respon terhadap fenomena pencemaran lingkungan yang terjadi di Nigeria. Kebijakan ini pertama kali dibentuk akibat pembuangan limbah beracun secara illegal yang terjadi di daerah Koko, yang berada di negara bagian Bendel State. *Harmful Wastes Decree* mencakup kerangka kerja legal untuk melakukan kontrol secara efektif terhadap pembuangan limbah dan sampah yang beracun maupun yang berbahaya di seluruh wilayah teritorial Nigeria. Kebijakan ini juga diikuti dengan dibentuknya badan regulator yang bernama *Federal Environmental Protection Agency (FEPA)* pada tahun 1988. Untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, maka kebijakan nasional dalam hal lingkungan pun dibuat. Kebijakan nasional ini merupakan dasar kerja utama untuk melakukan preservasi dan perlindungan terhadap lingkungan. Negara – negara bagian dan pemerintah lokal juga meneruskan langkah ini dengan membentuk kebijakan – kebijakan serupa untuk menciptakan kualitas lingkungan yang baik sesuai dengan kondisi dan potensi daerah masing – masing.¹⁰³

Kemudian pada tahun 1992, pemerintah kembali membentuk sejumlah kebijakan lain berupa *Environmental Impact Assessment (EIA)*. Bab kedua dari undang – undang ini menyebutkan bahwa:¹⁰⁴

“Sektor ekonomi publik maupun privat tidak boleh menjalankan atau memulai atau melakukan proyek atau aktivitas tanpa memberikan perhatian utama akan dampaknya terhadap lingkungan.”

¹⁰² Chibuike U. Uche dan Ogbonnaya C. Uche, *op.cit.*, hlm.34-35.

¹⁰³ Nerry Echefu dan E. Akpofure, “Environmental Impact Assessment in Nigeria: Regulatory Background and Procedural Framework”, *UNEP EIA Training Resource Manual, Case Studies from Developing Countries*, hlm. 63.

¹⁰⁴ Oghogho Makinde dan Temitayo Adegoke, “Nigeria”, dalam *The International Comparative Legal Guide to: Environmental Law 2007* (London: Global Legal Group, 2007), hlm. 273.

Dengan demikian pemerintah pusat telah membentuk hukum dan kebijakan lingkungan yang beberapa diantaranya adalah:¹⁰⁵

1. *Federal Environment Protection Agency Act* tahun 1988 (*FEPA Act*). Kebijakan lainnya dibentuk mengikuti *FEPA Act*. Diantaranya:
 - (i) Kebijakan Perlindungan Lingkungan Nasional
 - i. Kebijakan Perlindungan Lingkungan Nasional mengenai pengurangan polusi dalam industri dan pembentukan fasilitas pembuangan limbah;
 - ii. Kebijakan Perlindungan Lingkungan Nasional mengenai pengelolaan sampah padat dan berbahaya;
2. *Environmental Impact Assessment Act* tahun 1992 (*EIA Act*);
3. *Harmful Wastes Act* tahun 1988 (dekrit khusus tindak pidana pencemaran) (*Harmful Wastes Act*).

Federal Environmental Protection Agency (FEPA) yang didirikan melalui Dekrit No.58 tahun 1988 dan dengan nama yang sama mengalami amandemen melalui Dekrit No.59 tahun 1992, diberikan kewenangan dan tanggungjawab untuk dapat mengontrol proses pembangunan dan juga lingkungan, serta mengeluarkan kebijakan – kebijakan yang bertujuan untuk perlindungan terhadap lingkungan.¹⁰⁶ Pada amandemen tahun 1992 ini, juga turut dijelaskan bahwa *FEPA* merupakan badan yang menjadi bagian integral di bawah presiden.¹⁰⁷

Sejalan dengan tujuan utama (perlindungan lingkungan) tersebut, pada tahun 1989 *National Policy on The Environment (NPE)* dibentuk oleh pemerintah federal. *NPE* merupakan sebuah kebijakan skala nasional yang berorientasi terhadap lingkungan, dengan tujuan utama untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), yang diimplementasikan juga melalui berbagai kebijakan secara sektoral termasuk salah satunya adalah kebijakan *The National Environmental Protection (Pollution Abatement in Industries and Facilities Generating Wastes)* pada tahun 1991. Kebijakan ini merupakan sebuah

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 273.

¹⁰⁶ Nerry Echefu, *op.cit.*, hlm.63.

¹⁰⁷ *Federal Environmental Protection Agency (Amendment) Decree No.59 of 1992*, Laws of the Federation of Nigeria, diperoleh dari <http://www.nigeria-law.org>, diakses pada Jum'at 3 Juni 2009, pada pukul 12.11 WIB.

kebijakan nasional yang mengedepankan perlindungan terhadap lingkungan termasuk diantaranya pengurangan polusi dalam kegiatan industri dan membentuk fasilitas pembuangan sampah/limbah, dimana *EIA* menjadi sebuah kewajiban yang harus dilakukan jika ada permintaan dari *FEPA* dan harus dipenuhi 90 hari setelah permintaan tersebut dikeluarkan. Bagaimanapun, prinsip dasar legislasi dalam industri minyak di Nigeria adalah *Petroleum Act* tahun 1969 dan semua kebijakan serupa (pengurangan polusi) yang dibuat oleh *Department of Petroleum Resources (DPR)*.¹⁰⁸

Melalui Dekrit No. 59 tahun 1992, pemerintah negara bagian dan dewan pemerintahan lokal yang terdiri dari pemerintahan tingkat dua dan tiga di dalam negara, dianjurkan untuk membuat badan perlindungan lingkungan di daerah masing – masing. Undang – undang *EIA*, yaitu Dekrit *EIA* No.86 tahun 1992, menetapkan *FEPA* sebagai badan regulator utama, membuat mandat mengenai pelaksanaan *EIA* dalam semua rencana pembangunan (walaupun dengan beberapa pengecualian). Melalui dekrit ini tidak ada perencanaan/ pembangunan/ aktivitas yang berada di bawah mandat *FEPA* dapat dieksekusi tanpa menyertakan berbagai pertimbangan, penilaian ataupun perhatian utama akan dampak terhadap lingkungan (*EIA*) dalam pelaksanaan sejumlah aktivitas industri, dalam formulir penilaian akan dampak lingkungan. Di bawah dekrit tersebut, *FEPA* telah mempublikasikan berbagai macam prosedur *EIA* secara sektoral bersamaan dengan pedoman prosedur *EIA* pada tahun 1995.¹⁰⁹

EIA merupakan inti legislasi yang diadopsi oleh pemerintah Nigeria, secara langsung dari salah satu dasar ketetapan dalam 17 dasar ketetapan pada *Rio Declaration*, yang berbunyi:¹¹⁰

“*Environmental Impact Assessment* selayaknya dijadikan sebuah instrumen nasional yang harus dijalankan bagi berbagai macam aktivitas, yang memiliki dampak signifikan untuk merugikan lingkungan dan juga sebagai subjek untuk menentukan sebuah keputusan yang berasal dari otoritas nasional yang kompeten.”

¹⁰⁸ Nerry Echefu, *op.cit.*, hlm.63- 65.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Ifeanyi Anago, “Environmental Impact Assessment as a Tool for Sustainable Development: The Nigerian Experience”, *FIG XXII International Congress*, Washington D.C. USA, April 19-26 2002, hlm. 3.

Dekrit ini *EIA* no. 86 ini memiliki 3 tujuan utama dan 13 prinsip dasar agar semua tujuan tersebut dapat tercapai. Tujuan – tujuan tersebut diantaranya:¹¹¹

- Sebelum tiap – tiap individu ataupun otoritas mengambil sebuah keputusan untuk melakukan dan mengesahkan perusahaan dari semua aktivitas yang mungkin secara signifikan berdampak terhadap lingkungan, prioritas utama akan dampak terhadap lingkungan harus diletakkan di urutan pertama;
- Untuk meningkatkan dan mengembangkan dilakukannya implementasi terhadap sejumlah prosedur yang tepat untuk mencapai tujuan – tujuan di atas;
- Untuk mencari dan melakukan dorongan terhadap prosedur timbal balik (industri-lingkungan) di dalam pembangunan (sebagai sebuah catatan penting), adanya pertukaran informasi dan konsultasi, karena kemungkinan besar aktivitas industri tersebut memiliki dampak secara signifikan terhadap lingkungan dalam cakupan wilayah yang lebih luas, yaitu antar negara bagian.

Syarat minimum bagi laporan setelah melakukan *EIA* mencakup tidak hanya deskripsi dari aktivitas yang dilakukan, namun juga menyangkut efeknya secara potensial terhadap lingkungan, langkah/tindakan alternatif, dan penilaian/analisis terhadap dampak secara potensial terhadap lingkungan, tapi juga mengidentifikasi dan mendeskripsikan langkah – langkah dalam melakukan mitigasi, melihat indikasi adanya ketimpangan dalam pengetahuan akan dampak lingkungan, pemberitahuan yang mencakup lintas negara bagian akan dampak yang merugikan bagi lingkungan (jika mencakup lebih dari 1 negara bagian) dan sebuah laporan singkat yang bersifat non – tehnikal mengenai informasi – informasi di atas.¹¹²

Regulator lain dalam hal kebijakan lingkungan adalah termasuk Badan perlindungan lingkungan tingkat negara bagian, (*State Environmental Protection Agency's (SEPA's)*) yang dibandingkan melakukan kerjasama dengan *FEPA*, mereka lebih menuntut untuk memiliki peran dalam penanganan lingkungan di negara bagian mereka masing - masing. Hal ini terjadi secara khusus, dikarenakan

¹¹¹ Nerry Echefu, *op.cit.*, hlm.66.

¹¹² *Ibid.*, hlm.68.

FEPA mengikutsertakan mereka hanya pada tahap tinjauan ulang dalam proses *EIA*. Hal ini menyebabkan banyak kebingungan dan penundaan secara birokratik di dalam implementasi. Proses *EIA* pada akhirnya hanya menghabiskan waktu dan biaya.¹¹³

Dengan dibentuknya *FEPA*, secara langsung pula telah dibentuk dan dikeluarkannya berbagai kebijakan lingkungan secara sektoral dengan berbagai macam pertanggungjawaban yang berhubungan dengan perlindungan dan perbaikan lingkungan. Di bawah *FEPA* sendiri terdapat berbagai macam komisi yang memiliki kapasitas sebagai pemberi masukan/penasehat dalam hal – hal yang berhubungan dengan lingkungan maupun dalam hubungannya dengan organisasi - organisasi lingkungan non pemerintah (*environmental NGOs*). Dibandingkan dengan sektor – sektor yang lain, industri minyak memiliki berbagai macam aktivitas dan kombinasi yang kompleks dan saling ketergantungan satu sama lain dalam pengoperasiannya, sehingga dapat dipastikan akan berdampak bagi lingkungan.¹¹⁴

Sementara itu, dalam hal kontrol di dalam aktivitas minyak sendiri, pemerintah membentuk *Department of Petroleum Resources (DPR)*, yang merupakan perpanjangan tangan dari Kementerian Sumber Daya Minyak (*Ministry of Petroleum Resources*) dan juga merupakan badan regulator dalam hal industri. Namun demikian, dalam perjalanannya *DPR* menjadi subordinat dari pelaku – pelaku industri skala besar di Nigeria.¹¹⁵ *DPR* sendiri mengakui adanya kepentingan nasional terhadap sektor industri minyak dan gas sebagai keberlangsungan pertumbuhan perekonomian Nigeria dan menyadari bahwa keberlangsungan eksploitasi, eksplorasi, dan produksi dari sumber daya minyak telah menyebabkan dampak terhadap lingkungan yang begitu mengkhawatirkan. Untuk itu pemerintah memutuskan untuk menetapkan sejumlah standar yang komprehensif dan acuan untuk mengarahkan pelaksanaan aktivitas industri minyak dan gas yang memberikan perhatian utama akan dampak terhadap lingkungan. Pada tahun 1991 *DPR* mengeluarkan *The Environmental Guidelines*

¹¹³ *Ibid.*, hlm.66.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm.65.

¹¹⁵ *Reforming Corruption Out of Nigerian Oil? Part One: Mapping Corruption Risks in Oil Sector Governance*, U4Brief (Februari, 2009), hlm. 2.

and Standards (EGAS), yang merupakan pedoman dan standar bagi semua industri petroleum. Kebijakan tersebut merupakan sebuah pedoman kerja yang komprehensif yang memberikan perhatian serius bagi pelaksanaan preservasi dan perlindungan terhadap lingkungan seperti di Delta Niger dan juga seluruh lingkungan di Nigeria, yang termasuk juga dalam kegiatan pencarian maupun produksi minyak mentah.¹¹⁶

Di dalam menangani masalah lingkungan di sektor industri minyak, *DPR* mengadopsi instrumen pelaksanaan dan perbaikan, walaupun dirasa tidak mencukupi, yang mencakup pemenuhan akan proses monitoring dan pemberian izin/lisensi kepada perusahaan – perusahaan minyak tersebut. Berbagai penelitian menyebutkan bahwa tingkat pengrusakan dalam industri minyak telah berdampak terhadap ekosistem tanah dan air, maupun sumber daya historis dan kultural. Hal ini juga berdampak dengan ketidakpuasan dan perlawanan yang muncul dari komunitas lokal, terutama di tanah masyarakat Ogoni dan Ijaw, yang semakin menguatkan kebutuhan mereka akan sejumlah wilayah untuk bertani, kebutuhan akan perlindungan dan dengan bijak menghargai sumber daya alam demi terciptanya kondisi lingkungan yang lebih baik.¹¹⁷

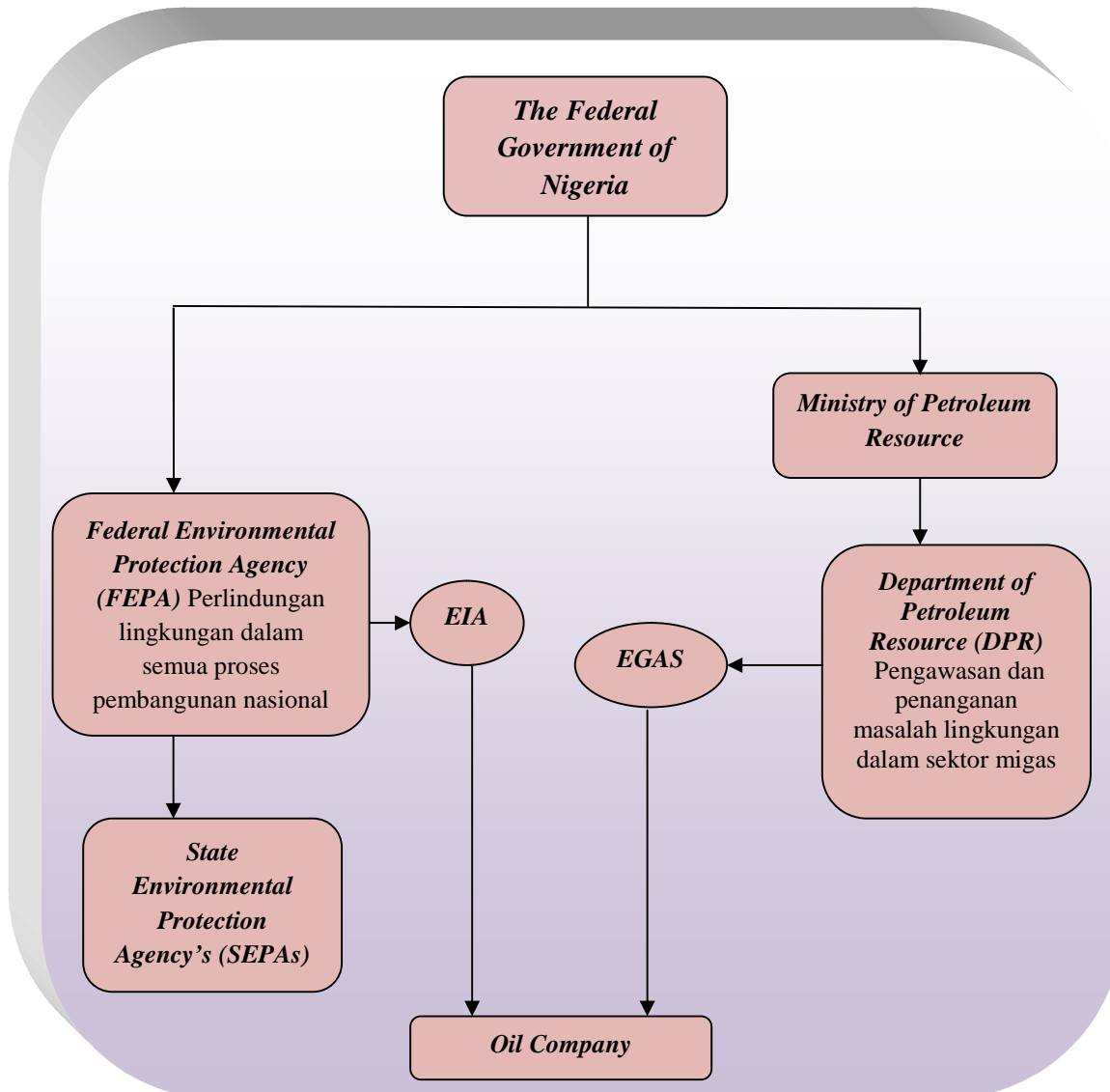
Kebutuhan akan pengontrolan terhadap proyek – proyek dan instalasi baru dalam industri minyak sejalan dengan kapasitas industri tersebut untuk melakukan degradasi lingkungan sebenarnya sudah teridentifikasi oleh pemerintah. Hal ini mendorong pemerintah untuk melakukan pembaharuan dalam *EGAS*, pedoman dan standar lingkungan, pada tahun 1991, yang pertamakalinya dilengkapi, bersamaan dengan teknologi pengurangan polusi, pedoman dan standar dalam prosedur monitoring, sebuah mandat laporan *EIA* sebagai sebuah instrumen pelaksanaan. *FEPA* yang memiliki tugas untuk melakukan perlindungan dan pembangunan terhadap lingkungan, menyiapkan sebuah kebijakan nasional yang komprehensif, termasuk prosedur dalam melakukan penilaian akan dampak lingkungan bagi semua proses pembangunan. Kekuatan pemerintah untuk melakukan pelaksanaan di lapangan juga memiliki ketentuan tersendiri di dalam undang – undang yang ada. Di dalam *National Policy of Environment (NPE)*,

¹¹⁶ Nerry Echefu, *op.cit.*, hlm. 63-64.

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm.65.

FEPA mengadopsi sebuah strategi yang menjamin sebuah kesatuan yang holistik dan penilaian yang sistemik terhadap isu – isu lingkungan yang membawanya menjadi penilaian utama dalam analisis mengenai dampak lingkungan di setiap aktivitas industri yang akan berjalan.¹¹⁸

Gambar 2.1. Diagram Birokrasi Lingkungan yang Berhubungan dengan Industri Minyak di Nigeria



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm.66.

Ada beberapa kebijakan – kebijakan sektoral yang bertujuan untuk melakukan kontrol terhadap terjadinya degradasi lingkungan, dan kebanyakan dari kebijakan tersebut tidak berhasil dengan baik dikarenakan ketiadaan sanksi yang efektif dan tegas dari pemerintah. Perhatian yang terlalu terfokus kepada kepentingan ekonomi, dan kurangnya pengetahuan secara fundamental dalam hubungan yang saling ketergantungan tersebut di tengah – tengah proses pembangunan yang sedang berjalan dan faktor – faktor lingkungan, begitupula dengan keadaan sumber daya manusia dan sumber daya alamnya, secara langsung maupun tidak telah menyebabkan alam maupun lingkungan menjadi tereksplorasi dan rusak. Bagaimanapun, lingkungan dan kebutuhan untuk melakukan preservasi, haruslah menjadi fokus utama pemerintah Nigeria setelah kejadian pembuangan limbah beracun secara illegal di Teluk Koko, Negara Bagian Bendel, pada bulan Mei tahun 1988 oleh sejumlah pelaku industri asing.¹¹⁹

2.3. Peran *Shell Petroleum Development Company (SPDC)* dalam Industri Minyak di Nigeria

Royal Dutch Shell sebenarnya telah berada di Nigeria semenjak tahun 1937, mereka mulai melakukan eksplorasi pertama kali dengan menggunakan nama *Shell D'Arcy*, sebuah perusahaan *joint venture* antara konglomerat minyak *D'Arcy Exploration Company* dan pemerintah kolonial Inggris. Namun kemudian kegiatan eksplorasi ini berhenti dikarenakan adanya Perang Dunia Kedua, eksplorasi ini kembali dilanjutkan lima tahun kemudian di bawah nama baru *Shell* yaitu *Shell-BP Development Company*. Perusahaan ini menemukan ladang minyak pertama di Oloibiri, yang merupakan daerah perkampungan etnis Ijaw di bagian timur Delta Niger, pada tahun 1956. Eksploitasi secara komersial dimulai dua tahun setelahnya.¹²⁰

Dari eksplorasi sederhana inilah kemudian lahir perusahaan *Shell Petroleum Development Company* di Nigeria yang saat ini telah menjadi perusahaan privat paling penting di negara tersebut. *SPDC* mengoperasikan produksi minyak terbesar dengan resiko yang cukup besar pula di Nigeria, yang

¹¹⁹ Nerry Echefu, *op.cit.*, hlm. 64.

¹²⁰ Ike Okonta dan Oronto Douglas, *Where Vultures Feast: Shell, Human Right, and Oil in The Niger Delta* (San Fransisco: Sierra Club Books, 2001), hlm. 49.

berkolaborasi dengan perusahaan minyak milik pemerintah, *Nigerian National Petroleum Company (NNPC)* dan juga dua perusahaan minyak multinasional lainnya dari barat, diantaranya *Elf Nigeria*, yang merupakan anak perusahaan dari perusahaan minyak Perancis *Elf*, dan kemudian *Nigerian Agip Oil Company*, yang merupakan anak perusahaan minyak Italia.¹²¹ Baru pada tahun 1978 setelah dikeluarkannya dekrit oleh pemerintah pusat, pengelolaan SDA termasuk minyak, kewenangannya berada di tangan pemerintah negara bagian yaitu di bawah *Nigerian Petroleum Development Company (NPDC)* yang juga merupakan perpanjangan *NNPC* di wilayah negara bagian, sehingga pihak Shell harus bekerjasama dan berhubungan secara langsung dengan pemerintah negara bagian.¹²²

Walaupun *SPDC* mengoperasikan perusahaannya dengan *joint venture*, namun aktivitas operasi kesehariannya *SPDC* memiliki tanggung jawab tersendiri (masing – masing), dan (secara terpisah dengan 3 perusahaan rekanannya) *SPDC* memproduksi antara 800.000 hingga 1 juta barrel tiap harinya, sekitar setengah dari total produksi minyak Nigeria per hari. Untuk melakukan ini *SPDC* memiliki area konsensi lebih dari 31.000 km² di Delta Niger,¹²³ dengan memiliki 96 ladang minyak *onshore* dan pipa saluran sepanjang 4000 mil,¹²⁴ dengan mempekerjakan 5.500 orang, termasuk 300 orang diantaranya adalah ekspatriat. Lebih jauh lagi para pekerja di *SPDC* bertambah menjadi 20.000 orang, baik berupa pekerja kontrak ataupun tetap.¹²⁵

Dengan melihat banyaknya produksi minyak yang dihasilkan oleh *SPDC* selama setahun, dapat ditarik kesimpulan pula bahwa *SPDC* memiliki pengaruh yang begitu besar terhadap aktivitas industri minyak di Nigeria. Pemasukan yang didapat dari industri minyak ke kas negara otomatis juga akan lebih banyak jika dibandingkan dengan perusahaan minyak lain di Nigeria. Seperti yang terlihat di sub bab sebelumnya mengenai pengelolaan minyak di Nigeria, terlihat bahwa dalam *joint venture*-nya dengan *SPDC*, *NNPC* mendapatkan pembagian hasil produksi minyak sebesar 55%, sementara *SPDC* sebesar 30%. Hal ini sekaligus

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Bill Turnbull W.F., *loc.cit.*

¹²³ Ike Okonta dan Oronto Douglas, *op.cit.*

¹²⁴ Bill Turnbull W.F., *loc.cit.*

¹²⁵ Ike Okonta dan Oronto Douglas, *op.cit.*

membuktikan begitu besarnya pemasukan yang berasal dari SPDC bagi kas negara. Tidak hanya itu, pemerintah di sisi lain juga diuntungkan dikarenakan seluruh sarana, prasarana, maupun biaya eksplorasi minyak sebelumnya ditanggung sendiri oleh SPDC. Pemerintah melalui NNPC juga akan menerima tambahan jumlah minyak sebagai biaya royalti dan konsensi tambahan dari SPDC.¹²⁶

Dengan besarnya produksi minyak yang dilakukan oleh SPDC ini pula, diperkirakan SPDC mengontrol kurang lebih 60% pasar minyak domestik di Nigeria.¹²⁷ Konsensi yang diberikan pemerintah Nigeria menjadi semakin apalagi jika dilihat total produksi minyak SPDC di Nigeria yang telah mencapai 93,1 juta ton hingga tahun 1994 – yang total produksinya semakin meningkat mendekati 1,9 juta barrel per hari – yang dalam pasar saat itu harganya mencapai \$16,20 per barrel. Antara tahun 1991 hingga 1995 total pembagian keuntungan yang diterima oleh SPDC sebesar 30% menghasilkan antara 250.000 hingga 290.000 barrel minyak mentah per hari, hingga membuat *Nigeria Royal Dutch Shell* menjadi negara ketiga terbesar dalam hal produksi minyak setelah Amerika Serikat dan Inggris. Pada tahun 1994 saja, 11,7% total minyak mentah *Shell* berasal dari Nigeria.¹²⁸ Namun kemudian semakin meningkat di tahun – tahun setelahnya menjadi 14%.¹²⁹

Mengacu kepada struktur pembagian oleh SPDC, 2/3 dari satu dolar keuntungan bersih (*net profit*) per barrel dari 3 perusahaan minyak rekanannya, jatuh ke SPDC. SPDC mendapat keuntungan antara \$530.000 hingga \$670.000 per hari dari konsesinya di Nigeria, yang jika dijumlahkan rata – rata mendapat \$200 juta per tahun. Jika kita mengasumsikan bahwa pendapatan yang diterima oleh SPDC ini konstan, perusahaan minyak raksasa ini telah mendapat sekitar \$2 milyar dari tahun 1986 hingga 1995 dari Nigeria. Untuk itu, bagi SPDC industri minyak di Nigeria merupakan sebuah permainan yang dapat dengan mudah dapat mereka menangkan. Hal demikian dapat terjadi karena harga minyak internasional memiliki bagian utama yang selalu bertahan terhadap penentuan harga yang

¹²⁶ Soala Ariweriokuma, *op.cit.*

¹²⁷ *Nigerian Petroleum Pollution in Ogoni Region, loc.cit.*

¹²⁸ Ike Okonta dan Oronto Douglas, *op.cit.*, hlm. 50.

¹²⁹ Bill Turnbull W.F. *loc.cit.*

senantiasa terjadi. Hal ini semakin menguntungkan bagi *SPDC* karena di dalam negeri sendiri harga minyak dilakukan melalui penggolongan yang dilakukan oleh pemerintah Nigeria semenjak tahun 1986, walaupun dengan kenaikan nilai di atas \$23,50 di tahun – tahun tertentu. Dengan kata lain nilai harga minyak yang dilakukan melalui penggolongan oleh pemerintah Nigeria cenderung konstan dan dapat diprediksi setiap tahunnya.¹³⁰

Anak perusahaan baru milik *Shell* kemudian dibentuk pada tahun 1992 dengan nama *Shell Nigeria Exploration and Production Company (SNEPCO)*. *SNEPCO* sengaja dibentuk untuk melakukan aktivitas eksplorasi minyak di pantai Nigeria dan di lembah sungai Gongola di bagian utara Nigeria. Pada tahun 1992, pemerintah menemukan fakta bahwa cadangan minyak Nigeria hanya sekitar 17,9 milyar barrel saja. Pada saat itu pemerintah kemudian memperkirakan bahwa cadangan minyak Nigeria 26 tahun kemudian akan habis. Tapi ada banyak lagi cadangan minyak yang mungkin dapat ditemukan (pada tahun 1994 juga telah ditemukan ladang minyak baru di Nigeria dengan perkiraan kandungan di dalamnya hingga mencapai total 1 milyar barrel), dan membuat rancangan strategi keuntungan selama proses tersebut. *Royal Dutch Shell*, melalui *SPDC* dan anak perusahaan barunya *SNEPCO*, diperkirakan akan tetap berada di Nigeria dalam waktu yang cukup lama.¹³¹

2.4. Kepentingan Ekonomi Politik Pemerintah Rezim Militer atas Industri Minyak di Nigeria

Minyak, semenjak diketemukan di Nigeria pada tahun 1950-an telah menjadi sumber dari segala krisis yang terjadi di Nigeria. Minyak merupakan salah satu faktor yang paling berpengaruh terhadap terjadinya perang saudara di Nigeria. Hingga saat ini, daerah – daerah produksi minyak di Nigeria dikuasai oleh rezim militer yang diwakili oleh pemerintah federal. Penguasaan terhadap daerah – daerah produksi minyak tersebut merupakan salah satu alasan dari kudeta militer yang tak henti – hentinya terjadi di Nigeria. Sementara di sisi lain, juga dikarenakan tidak ada satupun aktor politik, baik militer maupun sipil yang siap

¹³⁰ Ike Okonta dan Oronto Douglas, *op.cit.*

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 52.

untuk melepaskan kontrolnya terhadap keuntungan akan penjualan minyak negara.¹³²

Industri minyak yang berkembang di Nigeria telah mengubah Nigeria menjadi sebuah negara rente (*rentier state*) di bawah pemerintahan rezim militer.¹³³ Di bawah rezim militer perusahaan – perusahaan multinasional yang menjadi kontraktor minyak di Nigeria mendapatkan jaminan lisensi untuk mengeksplorasi dan melakukan pengeboran di daerah sumber – sumber minyak di Nigeria dengan biaya mereka sendiri. Sebagai balasannya, perusahaan – perusahaan tersebut membayar biaya sewa bagi semua kilang minyak mereka di daerah Delta Niger.¹³⁴

Secara umum pendapatan yang diterima dari sektor minyak didapatkan dari pajak atau biaya sewa dari produksi minyak, daripada aktivitas produksi minyak itu sendiri. *Nigerian National Petroleum Company (NNPC)* yang merupakan agensi nasional yang bertanggungjawab terhadap ekonomi minyak berada di bawah kontrol lembaga eksekutif. Kontribusinya yang hampir mencapai 90% dari total pendapatan nasional, telah membuat pemerintahan rezim militer menggunakan kewenangannya untuk mendapatkan keuntungan sebesar – besarnya.¹³⁵ Begitu besarnya biaya sewa yang berasal dari perusahaan – perusahaan minyak tersebut inilah yang menjadi dasar utama penyebab banyak terjadinya kudeta militer di Nigeria.¹³⁶

Walaupun prinsip alokasi pendapatan sudah tertera dalam undang – undang, namun pada kenyataannya pemerintah pusat telah mengambil bagian lebih dari 50% total pendapatan di industri minyak. Sementara sisanya baru didistribusikan untuk negara – negara bagian maupun pemerintah – pemerintah lokal. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah negara bagian di Nigeria telah melakukan sebuah korupsi secara massif dan eksplotasi besar – besaran dalam industri minyak. Hal ini digambarkan dengan besarnya pendapatan yang dikontrol oleh pemerintah negara bagian dari hasil ekspor minyak, dan juga adanya

¹³² *Ibid.*, hlm.117.

¹³³ Kalu N. Kalu, *Power, Autarchy, Political Conquest in Nigerian Federalism* (Lanham: The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc, 2008), hlm.112.

¹³⁴ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.108.

¹³⁵ Kalu N. Kalu, *op.cit.*, hlm.112.

¹³⁶ Olayemi Akinwumi, *op.cit.*

hubungan patronase, melalui pengaturan dalam hal kontrak maupun alokasi dalam pertukaran yang dilakukan dengan negara – negara lain. Dengan mengambil alih tanggung jawab sebagai agen pusat dalam ekonomi minyak (*NNPC*), pihak militer juga dapat dengan mudah memberikan instruksi terhadap satu – satunya sumber utama pendapatan (yaitu industri minyak) tersebut sekaligus berwenang menentukan besarnya nilai alokasi dari pendapatan minyak di dalam negara. Alokasi anggaran yang dibentuk oleh birokrasi militer menciptakan banyak kesempatan karir bagi ribuan perwira kelas menengah yang loyal terhadap negara untuk merangkap jabatannya sebagai seorang pekerja sipil.¹³⁷

Salah satu dampak utama akibat pemerintahan yang dijalankan oleh militer adalah konsentrasi kekuasaan yang terpusat, yang seringkali menjadi sumber konflik antara unit - unit konstitusi dengan pemerintah negara bagian.¹³⁸ Dengan menciptakan banyak negara bagian baru¹³⁹, secara tidak langsung justru semakin memperluas kewenangan rezim militer di tingkat pusat, termasuk dalam hal alokasi pendapatan dari industri minyak. Implikasi dari banyak negara bagian ini adalah keberadaan pemerintahan pusat yang kuat dan negara bagian yang lemah. Tidak semua negara bagian dapat aktif dan bertahan. Mereka selalu tergantung kepada alokasi bulanan dari pemerintah negara bagian untuk dapat bertahan. Karena besarnya porsi dan kekuatan yang dimiliki pemerintah pusat dalam mengontrol perekonomian, hal ini membuat para politikus – politikus dari berbagai daerah di Nigeria yang mengusung isu etnis dan agama tertarik untuk menguasai pemerintahan pusat.¹⁴⁰

Industri minyak yang berdasarkan pada biaya sewa (royalti, pendapatan dari ekspor minyak, kepentingan investasi dalam aktivitas *joint-venture*, dll) di satu sisi merupakan sumber kehidupan bagi perekonomian Nigeria. Walau sumber daya minyak Nigeria begitu besar dan luas, World Bank mengestimasi bahwa

¹³⁷ Kalu N. Kalu, *op.cit*, hlm.112-113.

¹³⁸ Olayemi Akinwumi, *op.cit*, hlm. 111.

¹³⁹ Pertama kali pada tahun 1967, Jendral Yakubu Gowon membentuk 12 negara bagian baru di luar empat wilayah. Pada tahun 1976, Jendral Murtala Mohammed mengganti struktur 12 negara bagian tersebut dengan 19 negara bagian. Pada tahun 1987, Jendral Babangida membentuk 2 negara bagian tambahan. Pada tahun 1991, Nigeria memiliki 30 negara bagian, yang merupakan hasil dari dibentuknya 9 negara bagian baru. Jendral Abacha yang berkuasa selanjutnya kembali membentuk 6 negara bagian lagi pada tahun 1996, dan menambah jumlah keseluruhan negara bagian di Nigeria menjadi 36 negara bagian. (Lihat Olayemi Akinwumi, *ibid.*, hlm.111).

¹⁴⁰ *Ibid.*

dengan adanya tingkat korupsi dari sektor minyak yang mencapai 80%, keuntungan yang didapat di sektor domestik hanya bertambah 1% dari populasi. Adanya faksi diantara elit – elit negara, kuatnya kepentingan dalam alokasi pendapatan, adanya bantuan dana, maupun penggunaan pendapatan dari minyak, telah mendominasi semua tingkatan pemerintahan di bawah rezim militer. Untuk itu kepentingan mereka dikombinasikan dengan baik melalui adanya dukungan dari negara – negara bagian terhadap rezim berkuasa baik dalam hal pelanggaran hukum dan akumulasi tanpa batas. Hal ini mengacu kepada faktor penting yang terdapat dalam proses pembangunan, dimana ekonomi rente jarang sekali yang dapat mendatangkan dan menyebarkan kesejahteraan, tapi justru lebih terkonsentrasi di tangan orang – orang atau rezim yang mengontrol aparat negara.¹⁴¹

Sudah menjadi rahasia umum bahwa selama rezim militer berkuasa korupsi kerap kali terjadi. Di bawah rezim Sani Abacha (1993-1998) misalnya, korupsi berkembang hingga merampas aset yang seharusnya menjadi sumber pemasukan negara. Ia diperkirakan memiliki kekayaan sebanyak US\$10 milyar, dan juga sebuah kerajaan bisnis yang besar dan luas yang dikontrol oleh anak laki – lakinya¹⁴² dan saudara iparnya (yang merupakan seorang Libanon) di bawah payung sebuah perusahaan besar yang bernama *Chougry and Chougry*. Anggota keluarga Abacha yang lainnya, yaitu istrinya sendiri, juga memiliki kekuasaan dalam hal kontrol pendapatan atau keuntungan yang berasal dari produk – produk industri minyak yang masuk ke dalam negara. Dengan tujuan untuk mendukung bisnisnya tersebut, pemerintah misalnya, dengan mudahnya menolak untuk membayar biaya perbaikan akibat adanya pengalihan aktivitas dari empat kilang

¹⁴¹ Kalu N. Kalu, *op.cit.*, hlm. 125.

¹⁴² *Tell Magazine*, pernah mengungkapkan adanya campurtangan dan korupsi yang dilakukan oleh anak laki – laki Abacha di dalam transaksi yang dilakukan oleh pabrik baja milik negara yang bernama *Ajaokuta Steel*. Dalam aktivitasnya, pabrik tersebut bekerja sama dengan Rusia sebagai pihak kontraktor, dalam kerjasamanya pemerintah memiliki beban hutang sebesar US\$2,5 milyar yang harus dibayarkan kepada pihak kontraktor tersebut. Guna mengatasi hal tersebut, anak laki – laki Abacha pun melakukan negosiasi untuk melakukan pinjaman kepada bank sebesar US\$2,5 milyar dan membayarkan sebesar US\$0,5 milyar kepada pihak kontraktor Rusia. Namun dia memberikan tagihan dari pinjaman yang dilakukan kepada pemerintah federal dalam jumlah penuh (US\$2,5 milyar), sementara sisa pinjaman sebanyak US\$2 milyar ia simpan, dan ironisnya semua yang ia lakukan disetujui di dalam kontrak. Dia menekan menteri terkait untuk memberinya sejumlah uang tersebut dengan tujuan dan alasan agar menteri tersebut mendapatkan kemudahan akses dari ayahnya. (Lihat Kalu N. Kalu, *ibid.*, hlm. 104).

minyak milik negara. Fenomena kelangkaan bahan bakar minyak yang sempat terjadi, (dimana banyaknya kendaraan bermotor mengantri untuk membeli bahan bakar hasil produksi negara), justru dimanfaatkannya untuk melanjutkan monopolinya dalam perdagangan produk – produk minyak tersebut, dan untuk mengumpulkan banyak keuntungan pribadi secara terselubung.¹⁴³ Sebelum kematiannya pada bulan Juni tahun 1998, Jendral Abacha diduga telah mentransfer lebih dari US\$5 milyar dana publik ke dalam rekening pribadinya di berbagai bank luar negeri.¹⁴⁴

Selain adanya korupsi dalam jumlah besar yang dilakukan oleh orang – orang pada masa pemerintahannya juga kondisi perekonomian dan industri minyak tidak mengalami kemajuan yang signifikan. Banyak para pekerja yang berada dalam industri minyak beranggapan bahwa pemerintahan sebelumnya cenderung lebih baik. Akibatnya dalam kurun waktu tersebut terjadi aksi protes yang dilancarkan oleh para pekerja di industri minyak dan menuntut agar kewenangan militer yang begitu besar dalam pengelolaan pendapatan minyak yang selama ini cenderung korup dialihkan. Para pekerja tersebut bergabung dengan para aktivis pro demokrasi dalam usaha untuk menentang pemerintahan militer yang selama ini dianggap telah salah urus dalam ekonomi negara terutam dalam industri minyak. Di bawah pemerintahan Abacha *NNPC* yang merupakan perusahaan minyak milik negara, menyebabkan *SPDC* kehilangan sepertiga dari jumlah rata - rata produksi minyak per hari yaitu sebesar 920.000 barrel. Perusahaan – perusahaan minyak di Nigeria memiliki hutang dalam jumlah besar, dan hal ini menyebabkan lemahnya nilai tukar ekspor dalam perdagangan luar negeri. Untuk meredam situasi dan tuntutan yang datang baik dari masyarakat maupun para pekerja minyak, dengan kebijakan tangan besinya¹⁴⁵ Jendral Abacha kerap kali melakukan tindakan represif. Aparat militer diturunkan untuk

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 130.

¹⁴⁵ Jendral Abacha mengambil alih pemerintahan dan menerapkan pemerintahan yang sangat represif yang sebelumnya belum pernah terjadi sepanjang sejarah pemerintahan Nigeria. Jika di bawah pemerintah Babangida, metode represif yang digunakan cenderung lebih halus, di bawah Abacha metode represif yang digunakan cenderung sederhana dan eksplisit. Dia membentuk *Secret Security Service* (SSS), sebuah badan keamanan rahasia, yang fungsinya adalah untuk melibatkan, menahan dan menghadapi para pembangkang, maupun agitator – agitator di seluruh negeri. Sebuah *Presidential Strike Force*, langsung di bawah presiden dibentuk guna membunuh lawan – lawannya. (Lihat Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm. 105).

meredakan aksi – aksi protes bahkan tak jarang terjadi bentrokan fisik antara militer dan masyarakat.¹⁴⁶

Satu hal yang perlu digarisbawahi, bahwa sebenarnya dalam aktivitas industri dan perdagangan minyak di Nigeria sendiri terdapat banyak aktivitas ilegal yang dibelakangnya ada peran serta militer. Perdagangan minyak ilegal di Nigeria mencapai puncaknya pada tahun 1980an, para sindikat minyak tersebut (dengan adanya hubungan antara pemerintah senior, militer, dan para pejabat polisi) tidak hanya menjual minyak dalam jumlah yang begitu besar dan berlimpah, tapi mereka juga menghasilkan dan memiliki kilang minyak sendiri. Kartel – kartel ilegal ini memiliki kilang – kilang minyak rahasia, pangkalan, tangki – tangki dan kapal yang memasok minyak dan mengalihkan minyak ke lokasi eksklusif di laut lepas. Akibatnya, milyaran dolar yang seharusnya didapat oleh negara melalui aktivitas - aktivitas legal (yang mendapat izin dari negara), menjadi berkurang dan beralih akibat adanya aktivitas ilegal yang dilakukan oleh para sindikat minyak tersebut (melalui sebuah proses yang dikenal dengan nama *bunkering*). Jika diestimasi dengan rata – rata tingkat pencurian minyak sebanyak 200.000 barrel per hari, dengan harga US\$65 per barrel, Nigeria kira – kira mengalami kehilangan sebesar US\$13 juta per hari. Mengacu kepada fakta bahwa aktivitas ekonomi di bawah tanah ini beroperasi di luar saluran formal yang dikenakan tanggung jawab pajak, hilangnya sumber pemasukan negara yang berasal dari pajak dan royalti amatlah besar.¹⁴⁷

Hal ini merupakan salah satu bukti yang menggambarkan fakta bahwa dasar sumberdaya alam yang kuat tidak sertamerta mendatangkan pembangunan ekonomi yang baik, tapi justru dapat menciptakan ilusi palsu akan sebuah dasar perekonomian yang dapat mendatangkan periode masa depan yang menuju kepada terjadinya krisis ekonomi. Secara ironis, hal ini dapat dengan mudah memperkenankan negara untuk menunda kebijakan – kebijakan yang pahit dengan menutupi masalah – masalah mendasar yang dapat menghasilkan krisis dengan segera di negara yang tidak beruntung ini. Guna memperluas langkah tersebut, orang – orang yang berkepentingan dan mereka yang mencari

¹⁴⁶“*Nigerian Petroleum Pollution in Ogoni Region*”, *loc.cit.*

¹⁴⁷ Kalu N. Kalu, *op.cit.*, hlm. 133.

keuntungan materi mengkonsentrasikan usaha mereka dalam aktivitas *rent-seeking* daripada menjadi wirausaha yang produktif. Keuntungan secara privat yang didapatkan dari aktivitas *rent seeking* ini berkembang di atas nilai sosial mereka dan mungkin malah mendesak keluar investasi yang produktif. Karena itu, daripada melakukan pengembangan, melakukan kontrol atas negara terhadap sumber daya alam yang bernilai secara materi dapat menjadi lebih bermanfaat.¹⁴⁸

Di sisi lain, pendapatan yang begitu besar ini oleh rezim militer tidak hanya dimanfaatkan untuk memperkaya diri jajaran elit – elit militer saja, tetapi juga dimanfaatkan untuk meningkatkan kekuatan internal militer sendiri. Hal ini dapat dilihat dari anggaran belanja militer yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Tabel. 2.2. Anggaran Belanja Militer Nigeria Tahun 1993-1998

Tahun	(dalam US\$ juta)	(dalam juta Naira)	Persentase (%) dari Total GDP
1993	361	6.382	0,9
1994	253	7.032	0,8
1995	292	14.000	0,7
1996	247	15.350	0,5
1997	267	17.920	0,6
1998	340	25.162	0,9

Sumber: Wuyi Omitoogun dan Tunde Oduntan, SIPRI military expenditure database, "Nigeria", dalam Wuyi Omitoogun dan Eboe Hutchful (ed.), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control* (Oxford University Press, 2006), hlm.56, diolah kembali.

Dalam tabel di atas terlihat adanya peningkatan belanja militer dari tahun ke tahun selama masa pemerintahan Sani Abacha (1993-1998). Walaupun persentasenya dari total *GDP* naik turun, namun total belanja militer Nigeria (dalam juta Naira) terus mengalami peningkatan. Dalam mencari dana guna

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 125.

memenuhi anggaran belanja mereka, militer terkadang menggunakan strategi “*economic defense*”, yang didapatkan dari penjagaan ataupun perlindungan yang mereka lakukan pada instalasi – instalasi minyak milik swasta di Nigeria. Dengan total belanja militer yang mengalami peningkatan dari tahun ke tahun ini, sekaligus juga menggambarkan bahwa selama kurun waktu tersebut rezim militer Nigeria telah memberikan perhatian yang lebih kepada keamanan nasional. Peran utama dari Tentara Nasional Nigeria selama tahun – tahun tersebut benar – benar terfokus kepada kepentingan akan penjagaan kedaulatan dan kesatuan wilayah Nigeria. Misi yang dilakukan oleh militer ini juga mengindikasikan adanya kesadaran dari pemerintah sendiri akan ancaman di dalam internal Nigeria sendiri. Banyak kalangan yang berpendapat, bahwa penjagaan keamanan yang dilakukan oleh militer terlalu berlebihan (ambisius) dan tidak realistis, apalagi jika melihat sejumlah sumber daya yang diperlukan begitu besar untuk menjalankan misi mereka.¹⁴⁹

Semenjak meningkatnya pendapatan negara akibat industri minyak, semenjak itu pula rezim militer melakukan peningkatan pada sarana dan prasarana pelatihan bagi para personel militer. Salah satu kebiasaan rezim militer Nigeria untuk dapat terus berada di urutan terdepan dan tetap memegang kekuasaan baik secara ekonomi maupun politik adalah dengan menciptakan sebuah pemisahan/jarak maupun kemandirian dalam hal pendidikan politik melalui pendirian berbagai “*political center*” bagi para personel militer sendiri. Mereka (para personel dan elit militer) harus disadarkan dan diyakinkan, bahwa penguasaan mereka dalam hal politik pada faktanya merupakan sebuah bagian yang memiliki keuntungan bagi mereka sendiri. Untuk itu, sejumlah pusat pelatihan militer dan pusat – pusat indoktrinasi militer telah tumbuh (secara berlebihan) dan meluas, di mana kebanyakan pusat pelatihan tersebut memiliki fungsi yang saling menduplikasi satu sama lain. Misalnya, *Nigerian Defense Academy*, di Kaduna yang didirikan pada tahun 1964 yang berfungsi untuk melatih profesional militer. Sementara pada tahun 1976, sebuah lembaga pendidikan *The Command and Staff College* didirikan di Jaji, yang berfungsi

¹⁴⁹ Wuyi Omitoogun dan Tunde Oduntan, “Nigeria”, dalam *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*, Wuyi Omitoogun dan Eboe Hutchful (ed.), (Oxford University Press, 2006) hlm.156-157.

khusus untuk melatih korps perwira dalam hal logistik militer dan pelaksanaan umum, sebuah fungsi yang merupakan duplikasi dari *Nigerian Defense Academy*.

150

Kemudian *The National Institute for Policy and Strategic Studies* di Kuru, dibangun dengan fungsi utamanya sebagai sebuah institusi pendidikan untuk para personel militer mencakup berbagai macam elemen dalam proses pembuatan kebijakan, dan perencanaan strategis yang berhubungan dengan sipil dan militer. Pada tahun 1981, *The Training and Doctrine Command (TRADOC)* kembali didirikan di Minna, Niger State, sebagai pusat latihan dasar militer yang merupakan *think tank* utama bagi tentara nasional Nigeria. Pada tahun 1991, *The National War College* juga didirikan oleh pemerintah rezim militer. Tempat – tempat pelatihan tersebut secara *de facto* dapat disebut sebagai pusat pelatihan politik, karena di dalamnya terdapat perluasan dalam hal pendidikan administrasi sipil, yang berguna mengembangkan keterampilan para personil militer secara independen dalam bidang politik. Dengan demikian, para personel militer dapat merasa yakin dan pantas untuk duduk dalam jajaran pemerintah.¹⁵¹ Pendirian berbagai pusat pelatihan itu dimungkinkan, mengingat besarnya pemasukan dan porsi alokasi dana yang mereka dapatkan dari industri minyak, secara tidak langsung hal ini juga membawa dampak yang signifikan bagi kemajuan militer sendiri untuk turut serta dalam arena politik.

Selain untuk meningkatkan sarana dan prasarana pengembangan para personel militer sendiri, di sisi lain, pendapatan yang berasal dari produksi minyak juga diselewengkan untuk sektor – sektor maupun usaha – usaha yang tidak produktif. Pendapatan yang seharusnya digunakan untuk membangun negara agar semakin maju dalam sektor industri dan pembangunan ekonomi terbuang secara percuma pada sektor-sektor usaha yang tidak produktif. Beberapa diantaranya menyangkut sejumlah besar impor terhadap barang – barang konsumsi ke dalam negara yang pada akhirnya justru malah menghancurkan industri – industri lokal. Di samping itu, peran Nigeria sebagai sponsor pada festival budaya Afrika (*Festival of African Culture*) pada bulan Februari 1978 (pada masa pemerintahan

¹⁵⁰ Kalu N. Kalu, *op.cit.*, hlm.113.

¹⁵¹ *Ibid.*

Obasanjo), juga merupakan salah satu contoh alokasi dana yang tidak produktif yang menggunakan pendapatan yang berasal dari sektor minyak. Pemerintahan di bawah Jenderal Obasanjo mengemukakan bahwa mereka telah menghabiskan biaya besar sekitar 141 juta naira untuk membayar para kontraktor dan juga barang – barang impor.¹⁵² Padahal masih banyak masyarakat Nigeria di daerah kaya minyak yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Dalam seluruh masa jabatan mereka di pemerintahan, rezim militer tidak berhasil mengatasi berbagai masalah yang dihadapi negara ini. Sesuai pada tempatnya jika ada indikasi bahwa militer berkontribusi terhadap krisis yang terjadi di Nigeria. Dalam sektor ekonomi, militer telah membuat masalah ekonomi yang pelik dalam negara. Pertama, ekonomi telah mengalami kesalahan dan kegagalan dalam hal manajerial. Terdapat manajemen ekonomi yang buruk. Nigeria telah menjadi negara penghutang di bawah rezim militer. Kedua, rezim militer telah berhasil menciptakan sejumlah milyuner baru (yang diragukan asal muasal harta mereka tersebut) di dalam kalangan mereka sendiri dan masyarakat sipil yang berkolaborasi dengan militer dalam perekonomian Nigeria. Akhirnya, seperti halnya kolaborator sipil mereka, etnis dan sentimen keagamaan digunakan untuk mengkonsolidasikan rezim mereka. Militer Nigeria menjadi bagian dari masalah dalam masyarakat karena keikutsertakan mereka dalam politik.¹⁵³ Berbagai cara represif juga tidak segan dilakukan oleh rezim militer bagi siapapun yang menghalangi agenda ekonomi politik pemerintah, termasuk kepada masyarakat lokal yang tinggal di daerah kaya minyak yang melancarkan tuntutan kepada pemerintah.

¹⁵²Olayemi Akinwumi, *op.cit.*, hlm.123-124.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 111-112.