

BAB II

BRAZIL- BOLIVIA: PROFIL DAN HUBUNGAN

Untuk memahami secara lebih lanjut mengenai isu nasionalisasi beserta interaksi yang terjadi didalamnya, diperlukan terlebih dahulu suatu pemahaman yang mendasar mengenai sejarah dan kondisi yang melatarbelakangi kebijakan, dari sudut pandang kedua negara. Secara garis besar bab kedua ini akan membahas sejarah dan profil singkat masing-masing negara, secara khusus dalam konteks politik dan ekonomi untuk memahami latar belakang dan model kebijakan yang diambil masing-masing negara dalam menghadapi kebijakan nasionalisasi tersebut. Pada bagian yang kedua dari bab ini, akan dibahas mengenai hubungan kedua negara secara umum, baik dalam kerangka historis maupun sampai pada keadaan sebelum aksi nasionalisasi 2006. Pada bagian yang terakhir, bab ini akan semakin memfokuskan kajian hubungan Bolivia-Brazil kedalam konteks kerjasama energi.

II.1 Bolivia

II.1.1 Struktur Geografis dan Demografis

Bolivia merupakan bagian dari kawasan Amerika Latin yang terletak di bagian tengah Amerika Selatan. Dengan luas wilayah sebesar 1,098,580 km², Bolivia berbatasan langsung dengan Brazil (di bagian utara dan timur), Paraguay (di bagian selatan), Peru dan Chile (di bagian barat).⁵⁹ Melalui sejumlah perang dan negosiasi, Bolivia kehilangan hampir setengah dari wilayah teritorinya yang notabene merupakan bagian-bagian wilayah yang cukup signifikan (lihat Tabel 2.1.). Bolivia kehilangan satu-satunya akses ke wilayah lautan (*Landlock*) akibat kekalahan atas Chile dalam Perang Pasifik (1879-1882), kemudian wilayah Acre yang kaya akan karet akibat peperangan dengan Brazil di tahun 1903. Wilayah

⁵⁹ "Bolivia Country Profile", diakses dari <http://www.boliviainfoforum.org.uk/> pada tanggal 1 April 2008 pukul 20.00 WIB.

Chaco yang kaya akan minyak juga jatuh ke tangan Paraguay akibat dari kekalahan Brazil dalam Perang Chaco (1932-1935).⁶⁰

Tabel 2.1. Pengambilalihan Wilayah Teritori Bolivia dari tahun 1825-1985

| Negara | Luas (Km ²) |
|------------------------|-------------------------|
| Argentina | 170.758 |
| Brazil | 490.430 |
| Chile | 120.000 |
| Paraguay | 234.000 |
| Peru | 250.000 |
| Total Area 1825 | 2.363.769 |
| Total Area 1985 | 1.098.581 |

Sumber: Benjamin Kohl & Linda Farthing, *Impasse in Bolivia*, (London: Zedbooks, 2006)

Secara demografis, distribusi etnik Bolivia diestimasikan terdiri dari 56-70 % komunitas lokal (pribumi), dan sekitar 30%-42% keturunan bangsa Eropa dan juga campuran.⁶¹ Komunitas lokal terbesar adalah suku Aymara, Quechua dan Guarani. Sedangkan sisanya merupakan bangsa-bangsa pendatang dan campuran seperti bangsa-bangsa keturunan Jerman, Yugoslavia, Asia, Timur Tengah dan minoritas lainnya.

Walaupun mayoritas penduduk Bolivia merupakan keturunan pribumi, Bolivia masih dikategorikan sebagai negara yang paling tidak terintegrasi di Amerika Latin.⁶² Kelemahan fundamental ini pada dasarnya tidak saja disebabkan oleh kenyataan sejarah Bolivia yang menunjukkan belum adanya kebijakan khusus dari pemerintahan Bolivia yang ditujukan secara serius guna menyatukan rakyat

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Natalia Springer, "Bolivia: a Situation Analysis", *A Writenet Report Commissioned by United Nations High Commissioner for Refugees*, diakses dari www.ilw.com/articles/2005_0629-bolivia.pdf pada tanggal 9 Mei 2008 pukul 18.00 WIB.

Bolivia; Faktor struktur wilayah Bolivia yang sangat berfraksi dan dipisahkan oleh penghalang-penghalang geografis pada dasarnya juga cukup berkontribusi besar dalam menyebabkan terbentuknya identitas lokal yang sangat tinggi di masing-masing wilayah. Pembangunan infrastruktur inter-regional yang masih sangat minim dan cenderung dipusatkan pada infrastruktur pendukung aktivitas ekspor pada dasarnya telah menunjukkan minimnya upaya pemerintah dalam upaya memupuk rasa kesatuan antara rakyat Bolivia.⁶³

II.1.2 Sejarah dan Pemerintahan

Berdasarkan sejarah, Bolivia merupakan bagian dari wilayah kolonial Spanyol. Melemahnya kekuatan Spanyol pada masa perang melawan Napoleon mendorong dideklarasikannya kemerdekaan Bolivia pada tahun 1809, yang kemudian diikuti oleh 16 tahun perjuangan dan diakhiri oleh pembentukan Republik Bolivia pada 6 Agustus 1825.⁶⁴

Saat ini Bolivia berbentuk Republik Demokratik, dengan berpegang pada konsitusi yang telah disempurnakan pada tahun 1994. Seperti negara demokratik pada umumnya, struktur pembagian kekuasaan dalam pemerintahan Bolivia dibagi kedalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebagai pemegang kekuasaan dalam badan eksekutif, presiden berfungsi sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan yang memiliki tanggung jawab penuh terhadap aktivitas diplomatik, pembentukan kebijakan ekonomi, dan memimpin angkatan bersenjata negara.

Kekuasaan legislasi dipegang oleh kongres bikameral Bolivia yang terdiri dari 27 anggota senat dan 130 anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁵ Kekuasaan legislatif pada dasarnya sangat terbatas; khusus untuk memperdebatkan, menyetujui atau pun menolak legislasi yang diinisiasikan oleh eksekutif untuk kemudian berlaku menjadi suatu hukum yang sah. Untuk sistem yudisial, Bolivia memiliki sebuah Mahkamah Agung, pengadilan distrik untuk tiap departemen,

⁶³ Benjamin Kohl & Linda Farthing, *Op.cit.* hlm. 36

⁶⁴ "Country Profile: Bolivia", *Library of Congress –Federal Research Divisions*, diakses dari <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Bolivia.pdf>, pada tanggal 1 Mei 2008 pukul 19.00 WIB.

⁶⁵ *ibid.*

dan juga pengadilan lokal dan provinsi untuk mengatasi kasus-kasus yang kecil. Jaksa-jaksa pada Mahkamah Agung dipilih langsung oleh presiden dengan persetujuan dari kongres untuk sekali masa jabatan selama 10 tahun.

Berdasarkan keputusan kongres tahun 1989, wilayah Bolivia dibagi-bagi kedalam sembilan departemen wilayah yaitu La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni, dan Pando dengan La Paz sebagai ibu kota negaranya (Lihat Gambar 2.1.). Selain terbagi dalam sembilan departemen, wilayah Bolivia juga dibagi-bagi lagi menjadi 94 provinsi dan 312 wilayah distrik.

Dalam bidang politik, Bolivia memiliki sistem multi partai dengan struktur yang cenderung sangat terfragmentasi; terbukti dari banyaknya partai yang direpresentasikan dalam kongres Bolivia. Walau memiliki banyak partai, namun pada dasarnya hanya terdapat tiga partai yang mendominasi, yaitu *Nationalist Revolutionary Movement (MNR)*, *Nationalist Democratic Action (ADN)*, and *Movement of the Revolutionary Left (MIR)*

Gambar 2.1. Pembagian Wilayah Bolivia



Sumber: Map of Bolivia, diakses dari: http://en.wikipedia.org/wiki/Departments_of_Bolivia

II.1.3 Sejarah dan Perkembangan Politik Bolivia

Sejak kemerdekanya pada tahun 1825, Bolivia didominasi oleh keturunan Eropa yang berbahasa Spanyol, yang kemudian mengontrol kekuatan politik dan ekonomi di Bolivia. Bangsa mestizo (campuran bangsa Eropa dan pribumi) menempati kelas menengah dan menengah bawah, yaitu suatu posisi intermediet dibawah elit Eropa dan diatas penduduk pribumi Bolivia. Dengan sistem dominasi oleh bangsa minoritas seperti demikian, mayoritas kekuatan politik Bolivia didasarkan oleh *force* (kekuatan yang opresif).

Evolusi politikal dari negara ini sendiri didominasi oleh usaha-usaha kaum elit dalam mempertahankan posisi eksklusif yang secara perlahan-lahan mengalami penurunan pada akhir abad ke-19. Institusi elit negara yang berkuasa pada saat itu telah menerima suatu hantaman keras akibat Perang Chaco (1932-1935), yang kemudian menyebabkan Bolivia kehilangan bagian substansial dari teritorinya terhadap Paraguay. Dengan posisinya yang rentan, kaum elit tersebut pun akhirnya mendapat kehancuran akibat revolusi yang diinisiasikan oleh MNR (*Revolutionary Nationalist Movement*) pada tahun 1952 (Revolusi 1952).⁶⁶

II.1.3.1 Revolusi Bolivia

Revolusi yang diinisiasikan oleh MNR ini pada dasarnya merupakan hasil kombinasi dari beberapa faktor yang diantaranya adalah krisis yang terjadi di industri pertambangan dan juga perubahan demografis yang mendorong semakin vokalnya golongan pribumi Bolivia. Faktor-faktor tersebut pada perkembangannya telah mendorong semakin menguatnya pengaruh sosio-populis di Bolivia.⁶⁷ Menguatnya gerakan populis ini telah membawa dampak yang cukup besar bagi sistem sosial dan politik Bolivia, seperti penginisiasian sistem referendum secara universal, penyebaran pendidikan bagi penduduk desa,

⁶⁶ Klein, H., *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*, (New York: Oxford University Press, 1992).

⁶⁷ Natalia Springer, Loc. Cit.

nasionalisasi sektor pertambangan dan juga perintisan program reformasi agraria.⁶⁸ Walaupun revolusi 1952 ini memang diakui telah membawa beberapa perubahan terhadap sistem bernegara di Bolivia, namun pada perkembangannya dampak dari revolusi ini cenderung masih sangat terbatas. Perubahan yang berusaha disebarkan oleh revolusi ini masih kurang mampu untuk mengatasi struktur masyarakat yang memiliki tingkat rasisme yang kental, hierarki sosial dan juga kesenjangan ekonomi yang sangat tinggi.⁶⁹

Adanya perpecahan internal dan juga ketergantungan yang semakin meningkat dari pemerintahan MNR terhadap kekuatan militer telah berkontribusi pada semakin melemahnya pemerintahan sipil MNR, hingga akhirnya pemerintahan militer berhasil menjatuhkan pemerintahan sipil dari Presiden Victor Paz Estenssoro di tahun 1964.

II.1.3.2 Era Pemerintahan Militer

Sejak dijalkannya kudeta terhadap pemerintahan Paz Estenssoro pada tahun 1964, Bolivia dikuasai oleh rezim otoriter militer sampai dengan tahun 1982. Perjalanan rezim militer ini pada perkembangannya dicirikan oleh pergantian kebijakan secara radikal, rentetan aksi kudeta dan kudeta balasan dan meningkatnya tindak korupsi dalam badan pemerintahan. Situasi yang buruk tersebut berusaha ditangani oleh koalisi pemerintahan militer dan MNR dengan menaikan Jenderal Hugo Banzer keatas kursi kepresidenan. Walau pada awalnya Banzer sempat mengikutsertakan pihak sipil dalam pemerintahan, namun pada perkembangannya Banzer memutuskan untuk mengganti semua tokoh sipil dengan militer dan secara radikal menghentikan semua aktivitas politik di Bolivia. Meski cenderung sangat represif dalam hal kebebasan politik, pemerintahan militer Banzer terbukti dapat mengembalikan kestabilan politik dan ekonomi di Bolivia.

⁶⁸ L. Whitehead., "The Bolivian National Revolution: A Twenty-First Century Perspective", dalam Grindle, M.S. and Domingo, P. (Eds), *Proclaiming Revolution*, (Cambridge MA: Harvard University Press, 2003)

⁶⁹ Natalia Springer, Loc. Cit.

Walaupun demikian, pengeksalasian aksi kekerasan dan meningkatnya tuntutan terhadap kebebasan politik tetap menimbulkan mosi ketidakpuasaan massa dan menyebabkan pemerintahan militer pun menjadi sangat tidak stabil. Kudeta dan kudeta balasan terus mewarnai pemerintahan penerus Banzer. Hingga pada akhirnya, kekacauan yang dibawa oleh pemerintahan Garcia Meza telah mendorong pihak militer untuk mengembalikan kekuasaan pada pihak sipil di tahun 1982.⁷⁰

II.1.3.3 Perjalanan Menuju Demokrasi

Setelah kurang lebih duapuluh tahun lamanya Bolivia berada dalam kekuasaan militer, akhirnya pada tahun 1982, pemerintahan dikembalikan ke tangan sipil. Pemerintahan sipil yang baru ini cenderung memulai dengan dasar yang sulit, secara khusus akibat kekacauan politik dan ekonomi yang ditinggalkan oleh pemerintahan sebelumnya. Baru pada masa pemerintahan Paz Estenssoro yang kedualah (1985-1989) situasi politik dan ekonomi mulai membaik, dan campur tangan militer pun berhasil ditekan secara minimal. Walaupun begitu, jatuhnya harga timah di awal tahun 1985 telah memaksa Paz Estenssoro untuk mengeluarkan kebijakan yang menyebabkan sekitar 20.000 pekerja tambang kehilangan pekerjaannya.

Kebijakan tersebut telah membuat Paz Estenssoro gagal terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Walaupun demikian, model kebijakan *New Economy Policy* (NEP) yang dijalankan sebelumnya oleh Paz Estenssoro tetap diteruskan oleh penggantinya, Jaime Paz Zamora (1989-1993), hingga pada akhirnya mencapai klimaks menjadi suatu kebijakan neoliberal pada masa pemerintahan Sanchez de Lozada (1993-1997). Dibawah pemerintahan Gonzalo “Goni” Sanchez de Lozada ini, sejumlah besar industri dan perangkat-perangkat publik diprivatisasi ketangan swasta.

Setelah sekian lama interaksi politik Bolivia didominasi oleh adu kekuatan kaum elit dan militer, pada akhirnya di awal tahun 2000, ledakan “*people power*”

⁷⁰ Ibid.

yang pertama mulai terlihat pada aksi protes massa yang terjadi di Cochabamba sehubungan dengan kebijakan privatisasi air yang dikeluarkan oleh pemerintah. Peristiwa yang lebih dikenal sebagai “Perang Air” atau “*Water War*” ini muncul dari gerakan resisten golongan *grassroots* (akar rumput) terhadap peningkatan harga tarif air, setelah sebelumnya pemerintah memberikan konsesi terhadap perusahaan multinasional Betchel untuk menangani administrasi sistem air Cochabamba.⁷¹

Mantan presiden Sanchez de Lozada terpilih kembali pada pemilihan umum 2002 namun mengalami penurunan dukungan setelah Lozada mengumumkan pemberlakuan pajak pendapatan baru yang dianggap sangat tidak adil bagi kaum miskin. Aksi protes terhadap pemberlakuan pajak ini berakhir dengan kerusuhan yang menyebabkan 31 orang meninggal pada tanggal 12 Februari 2003.⁷² Puncak dari demonstrasi massa ini terjadi pada September 2003, ketika aksi mogok dan pemblokadean secara besar-besaran di wilayah La Paz guna menentang rencana Lozada untuk mengekspor gas ke wilayah Amerika Serikat melalui Chile telah berdampak pada tewasnya kurang lebih 80 orang,⁷³ dan akhirnya memaksa Lozada untuk turun dari kursi kepresidenan pada Oktober 2003.

Lozada kemudian digantikan oleh wakilnya, Carlos Mesa. Mesa berusaha meredakan pergerakan massa dengan melakukan referendum berkaitan dengan isu sektor Hidrokarbon Bolivia. Referendum yang dilaksanakan pada bulan Juli 2004 ini berujung pada pembentukan Hukum Hidrokarbon 2005 yang mengizinkan diberlakukannya peningkatan pajak terhadap perusahaan-perusahaan asing yang berinvestasi di sektor Hidrokarbon Bolivia. Walaupun begitu, hukum ini masih dianggap sangat lemah oleh sebagian besar masyarakat Bolivia yang menuntut dilakukannya nasionalisasi secara penuh terhadap sektor hidrokarbonnya.⁷⁴ Hal

⁷¹ Nickson, A. and Vargas, C., “The Limitations of Water Regulation: The Failure of the Cochabamba Concession”, dalam *Bolivia: Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 1, 2002.

⁷² Benjamin Dangl, “The Wealth Underground: Bolivian Gas in State and Corporate Hands”, diakses dari <http://upsidedownworld.org/> pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.00 WIB.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Benjamin Kohl & Linda Farthing, *Op. Cit.* hlm. 12.

ini yang kemudian menyebabkan selama masa pemerintahannya yang singkat itu, berulang-ulang tersebar rumor akan dilakukannya kudeta atas Mesa.⁷⁵ Berulang kali Mesa menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang terus menerus ditolak oleh kongres. Akhirnya setelah menghadapi rentetan demonstrasi massa yang menuntut mundurnya Mesa, maka pada bulan Juli 2005 Mesa digantikan oleh Eduardo Rodriguez Veltze, Ketua Mahkamah Agung Bolivia. Dengan melihat pada situasi politik yang semakin tidak stabil, Rodriguez akhirnya memutuskan untuk mempercepat pemilihan umum Bolivia ke Desember 2005.

Pemilihan umum Desember 2005 diantisipasi secara luas sebagai suatu kesempatan bagi rakyat Bolivia untuk mengakhiri krisis pemerintahannya. Sebagai tambahan dari pemilihan presiden, senator dan anggota kongres, rakyat Bolivia juga mendapatkan kesempatan pertamakalinya untuk memilih gubernur dari sembilan departemen Bolivia (Prefektur).⁷⁶ Pemilihan gubernur ini diharapkan dapat menghasilkan suatu desentralisasi kekuatan politik di Bolivia. Pada akhirnya dalam pemilihan umum 2005 tersebut Evo Morales, dari MAS berhasil memenangkan pemilihan umum dengan hasil suara sebesar 53.7%.⁷⁷ Kemenangan tersebut telah menjadikan Evo Morales sebagai presiden pribumi pertama dalam sejarah Bolivia.

II.1.4 Sejarah dan Perkembangan Ekonomi Bolivia

Sejarah perekonomian Bolivia telah memperlihatkan adanya suatu pola sistem perekonomian yang selalu berfokus pada satu komoditas tunggal. Dalam struktur perekonomian yang masih sangat minim, Bolivia cenderung terbiasa untuk menggantungkan perekonomiannya pada komoditas tunggal, seperti perak (pada awal abad ke-16 dan 17), timah (pada abad ke-18 dan awal abad ke-19), coca (pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20), dan gas hidrokarbon (dari akhir abad ke-19 sampai sekarang).

⁷⁵ Natalia Springer, Loc. Cit.

⁷⁶ Clare M. Ribando, "Bolivia: Political and Economic Developments and Relations with the United States", diakses dari <http://www.crs.gov/> pada tanggal 21 April 2008 pukul 21.38 WIB.

⁷⁷ Jorge Casttana dan Patricio Navia, "The Year of the Ballot", *Current History: A Journal of Contemporary World Affairs* 14 February 2007.

Pengembangan model perekonomian yang ditekankan pada satu komoditas tunggal ini pada dasarnya menggambarkan kondisi eksplotatif yang di alami Bolivia, baik oleh bangsa asing maupun oleh kaum minoritas di Bolivia. Eksploitasi yang dilakukan terhadap perak dan timah pada masa kolonialisme Spanyol telah berkontribusi dalam membangun dan mempertahankan keberadaan kerajaan kolonial Spanyol.⁷⁸ Pada masa itu, Centro Rico dan Potosi merupakan pemasok lebih dari setengah produksi perak dunia.⁷⁹ Setelah kolonialisme Spanyol berakhir pun, pola eksploitatif ini masih diteruskan oleh kaum minoritas Bolivia, guna mempertahankan kekuasaannya atas mayoritas Bolivia.

Pola perekonomian yang berorientasi ekspor tunggal ini telah menjadikan upaya diversifikasi atau pengembangan sektor usaha lain cenderung terabaikan. Sektor pertanian yang pada dasarnya cukup krusial pun masih sangat minim dikembangkan sebagai sebuah komoditas, dan hanya terbatas untuk memenuhi kebutuhan lokal atau pribadi. Padahal hampir 40% dari penduduk Bolivia hidup dan bermatapencaharian dari sektor tersebut.⁸⁰ Sistem perekonomian berbasis ekspor ini pada perkembangannya telah menyebabkan jumlah import kebutuhan pokok Bolivia cenderung sangat tinggi.⁸¹ Pada masa Revolusi 1952, telah dilakukan berbagai upaya untuk mengurangi ketergantungan import tersebut (walau secara bersamaan tetap menggantungkan perekonomiannya pada satu komoditas tunggal), dengan salah satunya memberlakukan sistem industrialisasi import (*Import Substitution Industrialization*). Sistem substitusi import ini diberlakukan mulai dari tahun 1950an sampai dengan tahun 1980an. Secara garis besar sistem ini ditujukan untuk melindungi industri lokal dengan memberlakukan hambatan tarif, mengetatkan kontrol pemerintah terhadap sumber-sumber daya Bolivia, mengontrol sektor-sektor strategis dan memperbaiki infrastruktur-infrastruktur yang produktif.⁸²

⁷⁸ Benjamin Kohl & Linda Farthing, Op. Cit. hlm. 34.

⁷⁹ Ibid. hlm. 38

⁸⁰ ibid.

⁸¹ ibid.

⁸² ibid. hlm. 48.

Upaya substitusi import ini pada perkembangannya tidak terlalu berhasil mengatasi permasalahan ekonomi Bolivia. Perlindungan pemerintah terhadap industri lokal diikuti oleh tingginya tingkat korupsi dalam berbagai aspek telah menjadikan aktivitas perekonomian di Bolivia menjadi sangat tidak efektif dan efisien. Untuk menutupi hal ini, pemerintah maupun pihak swasta terpaksa melakukan pinjaman ke institusi-institusi keuangan internasional, yang kemudian berdampak pada semakin membengkaknya hutang luar negeri Bolivia. Pada tahun 1982, hutang luar negeri Bolivia mencapai US \$3.8 milyar dolar, dari sebesar US \$500 juta dolar di tahun 1972, dan US \$2.5 milyar dolar di tahun 1978.⁸³ Membengkaknya hutang ini pada perkembangannya juga diikuti oleh tingginya tingkat inflasi, yaitu mencapai 20.000 % dalam periode 1984-1985.⁸⁴ Tingkat pendapatan negara (GDP) pada periode itu pun menurun tajam dari sekitar US \$ 5.9 milyar menjadi US \$4.79 milyar dalam jangka waktu satu tahun.⁸⁵

Situasi ini pada akhirnya telah menempatkan Bolivia pada kondisi yang terpojok, sehingga pada tahun 1985 Bolivia menerima paket bantuan ekonomi IMF dan Bank Dunia, diikuti oleh persyaratan struktural yang mengharuskan Bolivia untuk melakukan beberapa perubahan pada kebijakan perekonomiannya. Guna mengikuti persyaratan tersebut, Bolivia diharuskan untuk melakukan deregulasi kebijakan ekonomi, mengorientasikan diri ke pasar bebas, melakukan privatisasi, membuka pasar dan sumber dayanya ke *international capital*, dan mengganti nilai tukar tetapnya dengan nilai tukar mengambang.⁸⁶ Secara dominan kebijakan-kebijakan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk mempersiapkan kompatibilitas sistem ekonomi Bolivia untuk menarik investasi asing. Untuk mencapai tujuan tersebut, secara khusus pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang semakin melindungi hak-hak investor asing, seperti meyakinkan pengiriman profit secara bebas, penghapusan *preferential treatment*

⁸³ Ibid. lihat hlm 51 dan 55.

⁸⁴ Ibid. hlm.55

⁸⁵ ibid.

⁸⁶ ibid. hlm. 61.

bagi bisnis lokal, memberlakukan peraturan yang ringan dan memberikan banyak insentif seperti mempertahankan tingkat upah dan pajak yang rendah.⁸⁷

Kebijakan yang berorientasi pada pasar ini kemudian mencapai puncaknya pada masa pemerintahan Sanchez de Lozada yang secara ekstrem melakukan privatisasi terhadap lima sektor publik Bolivia, yaitu sektor Gas dan Minyak Bumi, Telekomunikasi, Penerbangan, Pembangkit Listrik, dan Kereta Api. Skema privatisasi yang semula dibagi menjadi 51% pemerintah dan 49% pihak asing guna menjamin mayoritas kepemilikan oleh negara, telah diabaikan, menjadi 51% pihak asing dan 49% pemerintah, karena adanya tuntutan pihak asing yang juga ingin mengamankan otoritasnya atas sahamnya tersebut.

Paket *Structural Adjustment* pada perkembangannya sempat membawa keberhasilan yang cukup signifikan dan bahkan dijadikan sebagai salah satu *success story* utama dari program IMF (sebuah simbol dari kemampuan neoliberalisme dalam mencapai kestabilan makro ekonomi). Hiperinflasi yang mencapai hingga 20.000% tersebut dapat diturunkan hingga pada tingkat 9% hanya dalam kurun waktu beberapa bulan saja.⁸⁸

Walaupun secara makro kondisi perekonomian Bolivia tampak seakan mengalami perbaikan namun pada kenyataannya, neoliberalisme gagal untuk meningkatkan standar dan kualitas hidup masyarakat Bolivia secara merata. Kebijakan efisiensi yang diambil oleh neoliberalisme untuk menutup tambang-tambang besar yang dianggap sudah tidak produktif telah menyebabkan 23.000 dari total keseluruhan 30.000 penambang kehilangan pekerjaan.⁸⁹ Hanya dalam jangka waktu setahun, sekitar 10.000 pegawai administratif publik dan 25.000 guru desa menjadi pengangguran. Penarikan subsidi yang biasa diberikan pemerintah terhadap industri kecil telah menyebabkan industri-industri tersebut jatuh kedalam krisis dan memaksa kurang lebih 120 pabrik diantaranya untuk

⁸⁷ Claire McGuigan, "The benefits of FDI: is foreign investment in Bolivia's oil and gas delivering?" Diakses dari www.boliviainfoforum.org.uk/documents/774917411_774914599_Bolivia%20oil%20and%20gas%20investment%20report pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.20 WIB.

⁸⁸ Benjamin Kohl & Linda Farthing, Op. Cit. hlm. 61.

⁸⁹ Ibid. Hlm. 71

gulung tikar.⁹⁰ Hal ini pada perkembangannya semakin memperburuk tingkat kemiskinan Bolivia yang sebelumnya pun sudah cukup berada dalam kondisi terpuruk. Bahkan pada tahun 2002, tercatat 14.4 % dari penduduk Bolivia masih hidup kurang dari 1 dolar perhari dan 62.7 % hidup dibawah garis kemiskinan.⁹¹

Keuntungan dan pendapatan yang diperoleh dari hasil pembukaan ekonomi Bolivia pada kenyataanya hanya menjangkau lapisan-lapisan tertentu saja. Hal ini menyebabkan pendapatan dan kemakmuran tersebar dengan sangat tidak merata di Bolivia, dengan indeks koefisien Gini mencapai angka 60.1 pada tahun 2002.⁹² Postur ini telah menjadikan Bolivia sebagai negara dengan tingkat kesenjangan paling tinggi di Amerika Selatan, dan menempati peringkat ke-7 dalam daftar kesenjangan dunia. Hanya negara-negara seperti Namibia, Lesotho, Botswana, Sierra Leone dan Republik Afrika Tengah yang memiliki tingkat kesenjangan lebih tinggi dibanding Bolivia.⁹³

Kondisi perekonomian inilah yang pada dasarnya menyebabkan isu energi menjadi suatu hal yang sangat krusial bagi masyarakat Bolivia. Dalam struktur perekonomian dan perindustrian yang masih sangat minim, Bolivia yang memang telah terbiasa untuk menggantungkan ekonominya pada komoditas tunggal, cenderung menggantungkan harapan yang tinggi pada sektor energi hidrokarbon sebagai sumber pendapatan utama yang dapat mengangkat GDP Bolivia ketingkat yang lebih baik. Hasil dari peningkatan pajak, royalti dan harga gas ini telah diproyeksikan akan memberikan surplus yang sangat besar bagi Bolivia hingga mencapai 12% GDP Bolivia.⁹⁴ Surplus yang diprediksikan akan sangat besar ini pada nantinya akan menjadi sangat penting untuk menaikan standar kehidupan masyarakat Bolivia yang telah lama tidak dapat merasakan hasil-hasil kekayaan alam yang sebenarnya dimiliki oleh Bolivia.

⁹⁰ ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² *Human Development Report (HDR)2007/2008*, diakses dari http://www.hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_BOL.html/ pada tanggal 20 April 2008 pukul 20.00 WIB.

⁹³“Development and Social Statistic”, diakses dari http://www.boliviainfoforum.org.uk/documents/805302813_cty_ds_BOL.ds pada tanggal 28 April 2008 pukul 19.00 WIB.

⁹⁴ “Bolivia”, *Central Intelegency Agency* diakses dari <http://www.cia.gov/library/publication/the-world-rfact-book/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 22.00 WIB.

II.2 Brazil

II.2.1 Struktur Geografis dan Demografis

Brazil merupakan negara yang terbilang cukup besar baik dalam segi populasi maupun luas wilayah. Brazil urutan kelima sebagai negara terbesar dunia, dan menduduki peringkat pertama di Amerika Selatan⁹⁵ Dengan luas wilayah mencapai 8.5 juta km², Brazil menduduki hampir setengah bagian dari seluruh wilayah Amerika Selatan. Luas geografis cukup besar tersebut telah mengkondisikan Brazil berbatasan langsung dengan sejumlah negara. Brazilia berbatasan langsung dengan Venezuela, Suriname dan Guyana di bagian utara, Samudera Atlantik di bagian timur, Uruguay di bagian Selatan, Colombia dibagian Barat Laut, Bolivia dan Peru di bagian barat, Paraguay dan Argentina di bagian Barat Daya (lihat Gambar 2.2.)

Gambar 2.2. Peta Teritorial Brazil



Sumber: *Brazil: Energy Country Analysis*, diakses dari <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/brazil.html>

⁹⁵ "Brazil", *Central Intelligence Agency*, diakses dari <http://www.cia.gov/library/publication/the-world-fact-book/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 21.30 WIB.

Brazil memiliki empat wilayah geografikal utama, yaitu *Coastal Band* (mencakup Hutan Hujan Tropis Atlantik), *Brazilian Plateau* di bagian selatan, *Patana* di pedalaman bagian selatan dan yang terakhir adalah Basin Amazon. Hutan Amazon merupakan hutan hujan tropis terbesar di dunia. Selain mencakup hampir 30% dari hutan hujan tropis dunia yang masih tersisa, hutan ini juga berfungsi sebagai tempat perlindungan dari 10% spesies-spesies hewan dan tumbuhan dunia.⁹⁶ Hutan Amazon juga memiliki kedudukan yang penting dalam menyerap gas Karbon Dioksida (CO₂) dunia, yang semakin meningkat khususnya akibat semakin aktifnya kegiatan perindustrian dunia. Kondisi ini pada perkembangannya semakin memperjelas posisi penting Brazil dalam mempertahankan keseimbangan lingkungan hidup dunia.

Selain kaya dalam hal keanekaragaman lingkungan, Brazil juga kaya akan keanekaragaman rasial dan kelompok-kelompok etnik. Menurut sensus yang dilakukan oleh *National Research for Sample of Domiciles* (PNAD), komposisi rasial Brazil terdiri dari 49.7% bangsa kulit putih (peranakan Eropa), 42.6% Pardo (berkulit coklat atau keturunan pribumi Brazil), 6.9% bangsa kulit hitam, 0.5% bangsa Asia dan sekitar 0.4% adalah bangsa Amerindian.⁹⁷ Komposisi demografis yang demikian pada dasarnya dapat dirunut dari jaman kolonialisme Portugis di tahun 1500. Brazil menerima lebih dari 700.000 imigran Portugis dan 4 (empat) juta budak-budak dari Afrika dalam kurun waktu tiga periode, sampai pada awal abad 19 ketika Brazil mulai membuka negaranya bagi imigran-imigran luar.⁹⁸

II.2.2 Sejarah dan Pemerintahan

Brazil merupakan bagian dari wilayah koloni Portugis. Pada awalnya, Pemerintah Portugis kurang menaruh perhatian yang besar terhadap wilayah

⁹⁶ "Sustainability, Brazil Country of Diversities and Inequality", diakses dari <http://www.sustainability.com/> pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 21.00 WIB.

⁹⁷ "National Research for Samples of Domiciles", diakses dari <http://www.ibge.gov.br/home/estetica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/brazilpnad2006.pdf> pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 21.30 WIB.

⁹⁸ "People and Society", *Encarta*, diakses dari http://encarta.msn.com/encyclopedia_7615543423/brazil.html pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 19.00 WIB.

koloninya tersebut. Namun, dengan adanya indikasi negara-negara kolonial lain seperti Perancis, Spanyol dan Belanda yang secara perlahan tampak mulai menempatkan diri disekitar wilayah Brazil, pemerintah Portugal mulai melakukan investasi yang cukup tinggi untuk mempertahankan wilayah koloninya tersebut. Melalui perkembangan inilah, perekonomian Brazil secara perlahan-lahan mulai mengalami perkembangan pesat.

Walau telah secara resmi merdeka pada tahun 1822, Brazil baru berbentuk Republik seperti sekarang ini pada tahun 1889. Berdasarkan Konsitusi Brazil yang dibentuk di tahun 1988, Brazil didefinisikan sebagai negara republik yang berbentuk federal dengan Presiden berfungsi sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Federasi Brazil sendiri terdiri dari sebuah Federal Distrik, 26 negara bagian dan 5.564 pemerintahan kota.⁹⁹ Berdasarkan konstitusi 1998 ini jugalah, kekuasaan federal pemerintahan Brazil di bagi-bagi kedalam tiga bagian, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan Eksekutif dipegang oleh presiden beserta wakil dan menteri-menterinya. Kekuasaan Legislatif dimiliki oleh pemerintah dan juga badan kongres nasional. Secara khusus kongres nasional Brazil terdiri dari dua bagian yaitu Federal Senate (terdiri dari 81 kursi yang diisi oleh 3 orang perwakilan dari masing-masing negara bagian) dan juga *Chamber of Deputies* (Dewan Perwakilan Rakyat yang terdiri dari 513 kursi yang dibagi-bagi berdasarkan proporsi kemenangan Partai dalam pemilu). Sedangkan kekuasaan Yudikatif yang sepenuhnya independen dari eksekutif dan legislatif, terdiri dari tiga mahkamah peradilan yaitu *State Judicial Branch* (berdasarkan wilayah distrik), *Federal Judicial Branch* (berdasarkan region) dan *Superior Court*. Brazil juga merupakan negara dengan sistem multi partai, dengan empat partai dominan yaitu Partai Buruh (PT), Partai Pergerakan Demokrat Brazil (PMDB), Partai Sosial Demokrat Brazil (PSDB) dan Partai Demokrat

⁹⁹ "Brazilian Federal Constitution", diakses dari <http://www.v-brazil.com/government/laws/titleI.html/> pada tanggal 1 September 2008 pukul 20.00 WIB.

II.2.3 Politik Brazil

Sejak mendapatkan kemerdekaannya di tahun 1822, Brazil mengalami beberapa bentuk pemerintahan militer dan otoriter sebelum akhirnya menuju ke arah pemerintahan demokratis dan masyarakat egaliter seperti sekarang ini. Brazil mengalami setidaknya lima era politik dan pemerintahan yang berbeda, yang pertama adalah era *Old Republik* (1889-1930) dengan politik *Cafe au Lait*, kedua adalah era pemerintahan Getulio Vargas (1930-1945) dengan kebijakan *Estado Novo*, ketiga adalah Era Populis (1946-1964) yang terdiri dari pemerintahan Getulio Vargas (1950-1954), Juscelino Kubitscheck dan Joao Goulart, keempat adalah era pemerintahan diktaktor militer (1964-1984) dan era yang terakhir adalah era kembalinya Brazil kepada sistem demokrasi di bawah rintisan pemerintahan Jose Sarney, Fernando Collor de Mello, sampai pada puncaknya pada pemerintahan Fernando Cardoso, yang diikuti dengan pembukaan sistem perekonomian secara besar-besaran.

II.2.3.1 Era *Old Republic*

Pada tahun 1889, Marsekal Deodoro da Fonseca mendeklarasikan pembentukan Republik Brazil melalui sebuah aksi kudeta. Perubahan bentuk negara dari monarki konstitusional menjadi republik ini secara simbolis telah mengakhiri bayang-bayang pemerintah Portugis atas Brazil. Sampai dengan tahun 1930, republik Brazil pada dasarnya masih berbentuk pemerintahan demokratis, walau pemusatan kekuasaan negara cenderung terkonsentrasi di tangan elit-elit pemilik tanah yang berkuasa.

Politik yang secara dominan mewarnai era pemerintahan ini adalah sistem politik *Cafe au Lait*, yaitu aliansi kekuasaan antara elit-elit pengusaha kopi dari Sao Paulo dengan pengusaha ternak di Minas Gerais.¹⁰⁰ Sistem politik ini menyebabkan dominasi kekuasaan dan kemakmuran terkonsentrasi di wilayah-wilayah perkebunan kopi dan peternakan saja, terlebih lagi dengan sikap

¹⁰⁰ Edwin Williamson, "Brazil: Order and Progress", dalam *The Penguin History of Latin America*, (London: Penguin Group:1992), hlm.412.

pemerintah yang terus mengedepankan kepentingan kedua pihak tersebut pada kebijakan-kebijakan ekonominya. Hal ini mendorong timbulnya rasa ketidakpuasan diantara negara-negara bagian lain. Jatuhnya harga kopi di pasaran internasional telah menciptakan krisis ekonomi tersendiri bagi Brazil, yang menyebabkan kekuatan poros elit kopi dan peternakan ini semakin melemah sampai pada pemilihan umum 1930. Jatuhnya aliansi *Cafe au Lait* ini telah berujung pada pembentukan aliansi-aliansi baru yaitu aliansi elit kopi Sao Paolo dengan elit-elit oposisi dari Rio Grande de Sul. Ketidakmampuan kedua pihak untuk menentukan kepemimpinan negara telah mendorong pihak militer untuk melakukan kudeta. Melalui kudeta ini, pihak militer memilih Getulio Vargas sebagai presiden Brazil selanjutnya.

II.2.3.2 Era Getulio Vargas

Melalui kudeta 1930 terhadap pemerintahan elit Sao Paolo, Getulio Vargas berhasil muncul sebagai presiden Brazil yang baru. Sejak saat itu, selama lima belas tahu lamanya, Vargas mengontrol politik pemerintahan di Brazil. Kebijakan politik yang mencolok dari Vargas adalah sistem pemerintahan *Estado Novo* (Negara Baru). Sistem pemerintahan yang menggunakan metode otoriterian ini pada dasarnya muncul baik sebagai respon terhadap krisis ekonomi yang melanda Brazil maupun sebagai hasil dari kalkulasi politik. Dari segi ekonomi, sistem ini merupakan salah satu upaya untuk mengatasi krisis ekonomi secara cepat, akibat dari jatuhnya harga kopi yang notabene merupakan komoditas ekspor utama Brazil, yang juga diikuti oleh defisit masif dari neraca pembayaran, utang luar negeri yang tidak terkontrol dan laju inflasi yang terus meningkat.¹⁰¹ Pada perkembangannya, krisis perekonomian ini jugalah yang mendorong Vargas untuk mulai merintis industrialisasi di Brazil.

Sistem *Estado Novo* ini pada dasarnya merupakan salah satu dari sekian banyak bentuk *Authoritarian Corporate State* yang muncul di Amerika Latin pada dekade 1930an. Hak-hak sipil cenderung dibatasi, diikuti oleh penyensoran media

¹⁰¹ *ibid.* hlm 418.

massa secara ketat, pelarangan beberapa partai politik dan peningkatan penggunaan kekerasan oleh pihak keamanan. Beberapa nilai fasisme yang ada pada sistem *Estado Novo* yang dijalankan oleh Vargas ini pada perkembangannya tidak begitu disukai oleh Amerika Serikat. Mengkhawatirkan akan adanya penarikan dukungan dari Amerika Serikat yang notabene merupakan sumber investasi utama terhadap perindustrian Brazil telah mendorong pihak militer untuk kembali turun tangan dan memberikan ultimatum terhadap Vargas untuk mengundurkan diri atau diberhentikan dari kursi kepresidenan. Pada 29 Oktober 1945 Vargas mengundurkan diri dari kursi kepresidenan dan kembali ke kampung halamannya di Rio Grande de Sul.

II.2.3.3 Era Populis (1945-1964)

Dalam sejarah Brazil, era populis dari periode 1945-1964 lebih dikenal dengan istilah *Second Republic* (Republik Kedua). Dengan peninggalan kondisi krisis ekonomi dan perpecahan politis menyebabkan era ini secara kental ditandai dengan kondisi politik yang tidak stabil. Walau Vargas telah secara resmi mundur dari kursi kepresidenan pada tahun 1945, namun pengaruhnya dalam politik Brazil masih tetap terasa sampai berakhirnya era *Second Republic* ini. Selama periode ini, terdapat tiga partai politik nasional yang tampak mendominasi pemerintahan Brazil, yaitu Partai Buruh Brazil dan Partai Sosial Demokrat yang pro terhadap Vargas, dan Partai Persatuan Demokratik Nasional yang anti terhadap Vargas.¹⁰²

Setelah sebelumnya digantikan oleh Eurico Gaspar Dutra sebagai Presiden Republik Federal Brazil, Vargas kembali menjabat sebagai presiden di awal tahun 1951 melalui kemenangannya di pemilu 1950. Selama masa pemerintahannya ini, Vargas terus menerus diserang oleh krisis ekonomi, oposisi kongres dan ketidaksabaran dari pihak pendukungnya sendiri. Untuk mengatasi kondisi tersebut, Vargas berupaya untuk melakukan pendekatan populis, dengan

¹⁰² Ibid.

mengkumandangkan ambisinya untuk meningkatkan industrialisasi Brazil dan memberlakukan kebijakan nasionalisasi terhadap sumber-sumber kekayaan Brazil.

Untuk mengurangi ketergantungan Brazil terhadap pihak asing, Vargas mendirikan Perusahaan minyak negara Brazil, yaitu Petrobras. Pada tahun 1954, Vargas menghadapi serangan dari pihak oposisi yaitu Partai Persatuan Demokrat Nasional dan militer Brazil. Setelah gagal bernegosiasi dengan kedua pihak oposisi, Vargas kemudian memutuskan untuk mengakhiri hidupnya sendiri pada 24 Agustus 1954.

Setelah berakhirnya pemerintahan Vargas, era *Second Republic* tetap dijalankan berdasarkan pengaruh nilai-nilai populisme dan ekonomi nasionalisme Vargas. Hal ini dapat dilihat dalam pemerintahan Juscelino Kubitschek yang menjalankan kampanye kebijakan *Fifty Years of Progress in Five*. Kubitschek bermaksud untuk mencapai kemajuan melalui bantuan investasi asing. Salah satu simbol pembangunan yang dilakukan oleh Kubitschek adalah konstruksi Brasilia sebagai ibu kota negara dengan menggunakan arsitektur ultra-modern kapitalis. Berbeda dengan Kubitschek, Joao Goulart –presiden Brazil berikutnya –menutup era populis dengan berusaha mendekatkan pemerintahan dengan sistem kelas yang ada pada pergerakan komunis. Khawatir dengan arah pemerintahan yang di jalankan oleh Goulart, pihak militer sekali lagi turun tangan untuk mengatasi ketidakstabilan politik –kali ini dalam jangka waktu yang lebih permanen – melalui kudeta militer di tahun 1964. Berakhirnya pemerintahan Goulart ini mengakhiri pula era pemerintahan populis Vargas yang kemudian digantikan oleh era pemerintahan junta militer lebih dari 20 tahun lamanya.

II.2.3.4 Era Pemerintahan Militer (1964-1985)

Setelah kudeta yang dilakukan terhadap pemerintahan Goulart, pihak militer tidak dapat menemukan politikus sipil yang dianggap tepat untuk menggantikan pemerintahan Goulart. Pada 15 April 1964, Marsekal Humberto de Alencar Castello Branco naik menjadi presiden terpilih dengan tujuan untuk mereformasi dan menstabilkan kondisi sosial dan politik Brazil. Branco yang

semula berniat untuk mengembalikan pemerintahan ke tangan sipil harus menghadapi oposisi dari garis keras militer Brazil yang menginginkan dihapuskannya terlebih dahulu pengaruh-pengaruh populis di tubuh pemerintahan Brazil. Untuk memuaskan kelompok-kelompok militer garis keras tersebut, Branco pun tetap mempertahankan kedudukan kepresidenannya, yang kemudian menyebabkan terus berlanjutnya pemerintahan militer oleh penerus-penerus Branco.

Sejak saat itu, mulai dari tahun 1964 sampai dengan 1985, Brazil dipimpin oleh pemerintahan otoriter militer, dengan sistem dua partai, yaitu *National Renewal Alliance Party* (ARENA) yang pro pemerintah dan *Brazilian Democratic Movement* (MDB) yang menentang pemerintah militer. Pada masa ini, sejumlah politikus (termasuk mantan presiden Juscelino Kubitscheck) dicabut hak-hak politiknya oleh pemerintah. Selain itu, pemerintah juga memberlakukan sistem pemilihan tidak langsung yang diikuti oleh pengawasan militer secara ketat untuk tiap aktivitas pemilihan tersebut. Represi terhadap hak-hak politik ini terus berjalan sampai pada masa pembebasan politik di jaman pemerintahan Joao Figureiredo.

II.2.3.5 Era Demokratisasi

Upaya penempatan kembali pemerintahan Brazil kedalam jalur demokratis pada perkembangannya mulai kembali di rintis pada masa pemerintahan Jose Sarney sampai pada pemerintahan-pemerintahan selanjutnya yaitu pemerintahan Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Cardoso, hingga pada pemerintahan Lula Da Silva sekarang ini. Pemerintahan Lula yang berbau populis pada awalnya sempat menimbulkan kecurigaan di beberapa pihak, khususnya kaum-kaum demokrat. Walaupun begitu, terbukti bahwa sejalan dengan kebijakan populisnya, Lula tetap mampu menjalankan prinsip-prinsip demokratis dalam pemerintahan Brazil.

II.2.4 Kondisi Ekonomi Brazil

Sama seperti Bolivia, sejarah ekonomi Brazil juga ditandai oleh sebuah suksesi siklus, yang masing-masing dari siklus tersebut merupakan dampak dari model perekonomian yang terbiasa bergantung pada komoditas ekspor tunggal saja. Seperti pada awal masa kolonialisme, kayu (*Brazilian Wood*) merupakan komoditas ekspor tunggal Brazil. Sedangkan pada masa abad ke-16 dan awal abad ke-17 pengolahan tebu muncul sebagai komoditas ekspor utama. Anjloknya harga gula kemudian mendorong masyarakat Brazil untuk pindah ke komoditas ekspor berikutnya yaitu emas dan batu-batu permata. Akhirnya, setelah pasokan emas semakin menyusut akibat eksploitasi secara berlebihan, kopi kemudian muncul sebagai komoditas ekspor utama menggantikan emas. Pararel dengan siklus perkebunan kopi ini, usaha agrikultur dan peternakan dalam skala kecil pun mulai meningkat untuk memenuhi kebutuhan konsumsi lokal.

Pabrik-pabrik kecil, terutama pabrik-pabrik tekstil, mulai muncul pada pertengahan abad ke-19. Dibawah kekuasaan Raja Pedro II ini, teknologi-teknologi baru mulai diperkenalkan, calon-calon basis industrial mulai dikembangkan begitu pula dengan pengadopsian praktek-praktek finansial modern. Pada perkembangannya, upaya pembangunan industrialisasi di Brazil semakin diintensifkan pada masa Perang Dunia II, di bawah pemerintahan Presiden Vargas. Proses industrialisasi dari tahun 1950-1970an telah mengarah pada ekspansi sektor-sektor penting dalam perekonomian Brazil, yaitu industri Petrokimia, kendaraan bermotor dan baja. Pada masa paska Perang Dunia II ini pulalah, tingkat pertumbuhan GNP Brazil sempat menduduki tingkat teratas di antara negara dunia, dengan rata-rata 7.4 % sampai tahun 1974.

Seperti yang dialami negara-negara Amerika Latin lain pada umumnya, selama tahun 1970an Brazil menyerap bantuan dana secara besar-besaran dari negara-negara Eropa, Amerika Serikat dan Jepang, sebagai bagian dari gerakan anti komunis yang dipelopori Amerika Serikat. Aliran kapital besar-besaran ini dialokasikan oleh pemerintah Brazil pada pembangunan infrastruktur dan juga area-area lain yang sebelumnya kurang mendapat perhatian dari para investor.

Hasilnya menjadi sangat impresif, pendapatan perkapita meningkat empat kali lipat selama dekade tersebut, hingga mencapai US \$ 2.200 di tahun 1980. GDP Brazil pun mengalami peningkatan dengan pertumbuhan 8% pertahun, meskipun telah terkena dampak krisis minyak dunia di tahun 1970an tersebut.

Memasuki tahun 1980an, peningkatan substansial dalam tingkat suku bunga digabung dengan turunnya harga komoditas telah berdampak pada krisis utang bagi negara-negara Amerika Latin. Untuk mengatasi kondisi tersebut, Brazil dipaksa untuk mengadopsi kebijakan-kebijakan *Structural Adjustment* milik IMF yang kemudian berdampak pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang negatif. Beban yang diterima dari utang luar negerinya tersebut telah mempengaruhi *public finances* yang berujung pada semakin meningkatnya laju inflasi. Pada dasarnya, krisis yang terjadi pada dekade 80an ini merupakan pertanda dari lelahnya model perekonomian substitusi import Brazil yang kemudian berkontribusi terhadap pembukaan ekonomi Brazil terhadap pihak luar.¹⁰³

Memasuk era 1990-an, kebijakkan ekonomi Brazil mulai dipusatkan pada upaya stabilisasi ekonomi, pembukaan ekonomi pada investasi dan perdagangan internasional, dan normalisasi hubungan Brazil dengan komunitas finansial internasional.¹⁰⁴ Salah satu titik balik proses stabilisasi ekonomi Brazil adalah melalui pemberlakuan *Real Plan* di bulan Juni 1994. Pada dasarnya *Real Plan* memiliki tiga tujuan utama:

1. Menjaga inflasi agar tetap dapat terkontrol
2. Menghasilkan penurunan yang tetap dan substansial dari ketidakseimbangan sosial
3. Mencapai pertumbuhan GDP, investasi, ketenagakerjaan, dan produktivitas yang berkelanjutan secara jangka panjang.

¹⁰³ Model ekonomi substitusi import merupakan sebuah model kebijakan ekonomi yang mulai dijalankan pada masa pemerintahan Vargas, untuk menggantikan ketergantungan Brazil terhadap Kopi sebagai komoditas ekspor utama. Model ini pada dasarnya bertujuan untuk membangun industri local melalui pelarangan pembelian beberapa barang-barang manufaktur dari luar Brazil.

¹⁰⁴ Hal ini dikarenakan selama krisis perekonomian nya tersebut Brazil menunda pembayaran utangnya terhadap komunitas finansial internasional.

Pada tahun 1998, kenaikan harga berada di tingkat paling rendah selama empat dekade terakhir. Stabilisasi harga menggambarkan sebuah redistribusi pendapatan yang signifikan yang memihak terhadap kaum-kaum yang terbilang kurang mampu. Kini, Brazil telah mencapai struktur perekonomian yang makin matang dan stabil. Pada tahun 2007, dengan GDP sebesar US\$ 1.836 trilyun dolar, perekonomian Brazil telah berumbuh sebesar 5.4% dari tahun sebelumnya.¹⁰⁵ GDP Brazil bahkan menduduki peringkat ke sembilan di dunia, satu tingkat lebih besar diatas GDP Russia.¹⁰⁶ Produksi industri dan perdagangan retail pun cenderung stabil, diikuti oleh semakin meningkatnya laju ekspor dan import dan juga tingkat pendapatan masyarakat Brazil. Secara khusus dalam sektor ekspor, performa dari aktivitas ekspor Brazil pada perkembangannya telah menunjukkan dinamisme dari perekonomian Brazil. Dari tahun 1992-2004 ekspor Brazil meningkat dari US\$ 35.7 milyar sampai keUS\$ 96 milyar dolar, dan sebanyak 70% dari hasil ekspor ini merupakan barang-barang manufaktur.¹⁰⁷

Selain sektor perindustrian, sektor energi pada perkembangannya juga semakin menempati kedudukan yang cukup signifikan dalam sektor perekonomian Brazil. Dengan postur perekonomian yang semakin membesar, Brazil semakin haus akan pemenuhan energi, guna mendukung perkembangan sektor perindustriannya. Pada tahun 2003, Brazil menempati peringkat ke sepuluh besar dunia dalam hal pengkonsumsian energi, atau mencakup 2.1 % total konsumsi energi dunia. Brazil juga menempati posisi ke empat negara non-IEA, sebagai pengkonsumsi energi terbesar setelah China, India dan Russia.¹⁰⁸ Selain memegang predikat sebagai negara pengkonsumsi energi, Brazil juga memiliki postur kekayaan energi yang cukup besar di kawasan Amerika Selatan. Diestimasikan bahwa pada tahun 2006, kandungan minyak pasti Brazil berkisar

¹⁰⁵ “Brazil”, Loc. Cit.

¹⁰⁶ “The Energy Situation In Brazil: an Overview”, *International Energy Agency Working Paper* diakses dari <http://www.iea.org/> pada tanggal 1 Mei 2008 pukul 19.45 WIB.

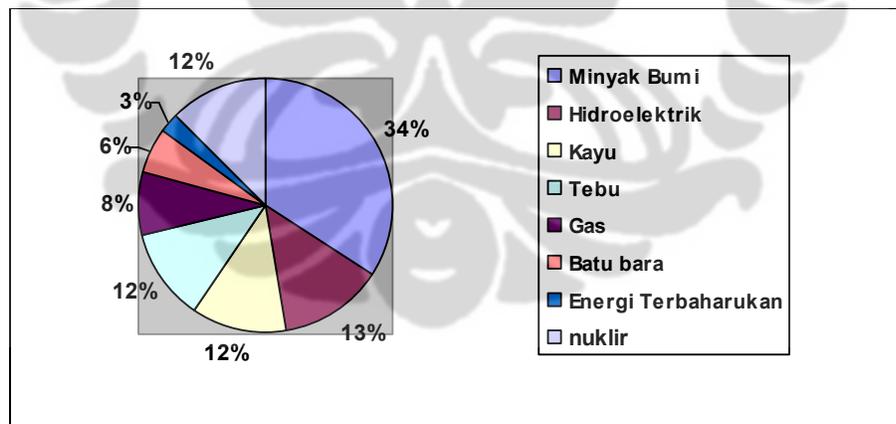
¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Luiz Pinguelli Rosa, Alexandre Salem Szklo dan Mauricio Tiomno Tolmasquim, “Searching for Sustainability: The Energy Sektor in Brazil”, *Latin American Program Working Papers* No.260 Juli 2002, The Woodrow Wilson International Center.

pada angka 13 milyar barel, menempati posisi kedua terbesar di Amerika Selatan setelah Venezuela.¹⁰⁹

Besarnya ketergantungan Brazil akan sumber energi telah mendorong dikeluarkannya kebijakan untuk semakin meragamkan matriks energi Brazil (komposisi energi yang digunakan). Walaupun Brazil tetap menggunakan minyak bumi sebagai sumber energi utamanya, namun secara *general* pembagian matriks energi Brazil terbilang cukup tersebar. Pada tahun 2005 tercatat komposisi penggunaan energi sebagai berikut: 38.4 % berasal dari minyak bumi, 15 % dari sumber hidroelektrik, 13.7 % dari bahan bakar kayu, 13.1 % dari tebu, 9.1 % dari gas, 6.4 % dari batu bara, 2.9 % dari sumber energi terbarukan lain dan 1.4 % dari tenaga nuklir (lihat Gambar 2.3.).¹¹⁰ Sejauh ini Brazil menggunakan tenaga hidroelektrik dan gas sebagai komponen utama pembangkit tenaga listriknya, yaitu sebesar 77.1 % pasokan listrik Brazil berasal dari hidroelektrik, 8.3 % merupakan hasil import, 4.1 % menggunakan sumber gas, 3.9 % berasal dari biomass, 2.8 % dari minyak bumi, 2.2 % dari tenaga nuklir dan 1.6 % dari tenaga batu bara (terhitung pada tahun 2005).¹¹¹

Gambar. 2.3. Komposisi Matriks Energi Brazil tahun 2005



Sumber: *Energy Situation in Brazil: An Overview(2006)*, diakses dari <http://www.iea.org//>

¹⁰⁹ “The Energy Situation In Brazil: an Overview”, Loc. Cit.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

Pencapaian *self-sufficiency* energi pada dasarnya telah menjadi salah satu tujuan utama dari kebijakan-kebijakan energi Brazil. Pada 21 April 2006, Presiden Lula da Silva memproklamkan negaranya sebagai negara yang berdikari (*self sufficient*) terhadap minyak bumi. Pencapaian ini pada perkembangannya merupakan hasil dari upaya Petrobras, perusahaan nasional Brazil, yang telah menginvestasikan sebesar US\$17 juta dolar dalam kampanye pencapaian tujuan swasembada energi tersebut.¹¹²

Pada perkembangannya, gas telah mendapatkan perhatian yang cukup besar dalam skema diversifikasi matriks energi Brazil. Gas alam merupakan sumber bahan bakar yang relatif lebih murah dan dengan tingkat polusi yang lebih rendah dari minyak bumi. Gas bahkan disebut-sebut sebagai salah satu kandidat kuat yang dapat menggantikan posisi minyak bumi sebagai sumber bahan bakar utama dunia (lihat penjelasan mengenai gas dalam Bab 1). Banyaknya kandungan gas alam di Amerika Latin, khususnya di negara tetangganya sendiri yaitu Bolivia, telah meyakinkan Brazil untuk semakin mengedepankan gas dalam perencanaan energinya. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, gas mencakup 9.1 % dalam komposisi *supply* energi utama Brazil. Antara tahun 1999-2004, permintaan terhadap gas alam meningkat hingga mencapai 20% pertahun. Permintaan ini diperkirakan akan terus meningkat, hingga mencapai 100Mm³/d di tahun 2010, dengan tingkat pertumbuhan 14% pertahun.

Peningkatan ini pada dasarnya merupakan dampak dari kebijakan diversifikasi pemerintah. Dalam perencanaan skema energi Brazil, gas digunakan sebagai alternatif utama untuk mengurangi ketergantungan Brazil pada sektor hidroelektrik mengingat kondisi iklim dunia yang sangat tidak stabil pada saat ini telah mengancam kestabilan dan ketersediaan air dalam waduk sebagai sumber penggerak tenaga hidroelektrik.¹¹³ Sebagai hasilnya, naiknya permintaan gas tidak hanya terjadi pada sektor pembangkit tenaga listrik, namun juga pada sektor industri dan otomotif, dengan rata-rata 12% pada periode 2004-2005.

¹¹² *ibid.*

¹¹³ *ibid.*

Walaupun secara makro tingginya tingkat perekonomian Brazil mengindikasikan standar kemakmuran yang cukup tinggi bagi tiap-tiap masyarakat Brazil (dengan pendapatan perkapita sebesar US\$ 9.700 di tahun 2007) namun pada kenyataannya distribusi kekayaan ini tidak menyebar secara merata di antara masyarakat Brazil. Dengan indeks koefisien gini sebesar 0.59% (2001), Brazil cukup terkenal sebagai negara dengan tingkat kesenjangan sosial dan ekonomi yang sangat tinggi.¹¹⁴ Diperkirakan 10% dari penduduk terkaya Brazil menerima lebih dari 50% pendapatan negara, sedang 10% penduduk termiskin hanya mendapat 1% dari total pendapatan Brazil.

Pada perkembangannya, terdapat sekitar 35 juta masyarakat Brazil masih hidup dalam garis kemiskinan.¹¹⁵ Kesenjangan dan ketidakmerataan kesejahteraan ini pada perkembangannya dapat secara jelas dilihat berdasarkan negara-negara bagian. Masyarakat di negara-negara bagian selatan dan tenggara cenderung jauh lebih makmur dibandingkan masyarakat di bagian barat dan utara. Selain berdasarkan negara bagian, tingkat kesenjangan pun dapat dibagi lagi berdasarkan garis keturunan dan rasial. Masyarakat keturunan kulit putih atau campuran cenderung lebih makmur dari pada masyarakat pribumi maupun kulit hitam.¹¹⁶

II.3 Hubungan Brazil-Bolivia

Brazil dan Bolivia pada dasarnya ikut mengalami pengalaman sejarah yang dialami oleh negara-negara Amerika Latin pada umumnya. Brazil dan Bolivia ikut mengalami masa menjadi bagian dari koloni Eropa (Brazil di bawah Portugal dan Bolivia di bawah Spanyol). Keduanya pun ikut memperoleh kemerdekaan pada era 1820an dan menghadapi tantangan-tantangan global yang cenderung sama, seperti Perang Dunia, depresi perekonomian 1930, krisis harga minyak di tahun 1970, dan juga krisis ekonomi Asia di tahun 1980an. Keduanya

¹¹⁴Ibid.

¹¹⁵ UNDP, *Human Development Report 2005*, diakses dari hdr.undp.org/reports/global/2005 pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 22.00 WIB.

¹¹⁶ Ibid.

pun harus berjuang melalui sejumlah pemerintahan militer yang otoriter sebelum akhirnya dapat menjadi negara republik yang demokratis.

Berkembangnya aliran politik populis di Amerika Latin pun pada dasarnya juga sangat mempengaruhi peta perpolitikan di kedua negara ini. Berbekal pengalaman buruk dari sistem *structural adjustment* yang di berlakukan oleh IMF, aliran populis semakin mendapatkan popularitas di kedua negara. Hal ini dapat dilihat dengan munculnya pemimpin beraliran populis sebagai kepala negara, yaitu Lula Da Silva dan Evo Morales di masing-masing negara.

II.3.1 Hubungan Politik dan Ekonomi Brazil dan Bolivia

Sepanjang sejarah, hubungan politis antara Brazil dan Bolivia umumnya terjalin dengan cukup harmonis. Permasalah ekonomi dan politik domestik yang melanda masing-masing negara pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 menyebabkan interaksi politik tidak terlalu terjalin secara intens, walau dengan tetap memberlakukan prinsip hubungan bertetangga yang baik diantara keduanya. Hubungan bilateral mulai tampak aktif di akhir tahun 1900an, ketika Brazil –yang sudah mulai mencapai kestabilan ekonomi dan politik- mulai mencoba mengembangkan ambisinya sebagai kekuatan regional Amerika Latin yang baru. Intensifikasi hubungan diantara keduanya mulai mendapatkan momentum melalui semakin meningkatnya kebutuhan energi Brazil. Kerjasama ekonomi yang tercipta antara perusahaan energi kedua negara tersebut (Petrobras dan YPFB), pada perkembangannya telah pula mendorong terjadinya intensifikasi hubungan dalam bidang lainnya.

Ketika krisis politik di Bolivia semakin memuncak di tahun 2003, Brazil-bersama-sama dengan Venezuela- pun muncul sebagai mediator guna menstabilkan kondisi perpolitikan di Bolivia. Brazil secara pribadi memberikan nasehat-nasehat politik baik terhadap kepala pemerintahan Bolivia maupun pada pemimpin oposisi Bolivia (yang nota bene pemimpin utama kelompok oposisi pada saat itu adalah Presiden Bolivia sekarang ini, yaitu Evo Morales) guna mendorong terciptanya kestabilan dan perdamaian di dalam domestik Bolivia.

Pada perkembangannya, dengan naiknya dua pemimpin kharismatik beraliran populis di kedua negara, interaksi politik yang terjalin antara keduanya tampak semakin intens. Kedua kepala negara tersebut, bersama dengan presiden Venezuela, Hugo Chavez, sama-sama mempunyai visi terciptanya integrasi negara-negara Amerika Selatan yang kiranya dapat membendung sikap dan kekuatan unilateralisme Amerika Serikat. Secara lebih jauh, ketiga pemimpin negara ini bermaksud untuk membangun integrasi di antara negara-negara Amerika Selatan di atas fondasi kerjasama energi, khususnya dalam sektor minyak dan gas bumi.¹¹⁷ Semakin meningkatnya arti penting minyak dan gas bumi bagi negara-negara Amerika Latin, terlebih dengan relatif besarnya kandungan kedua sumber daya tersebut di Amerika Latin, dianggap sebagai suatu perekat yang tepat untuk menstimulasi integrasi sektor-sektor lain, seperti ekonomi dan kemudian politik. Cita-cita ini pada perkembangannya telah dituangkan dalam Mercosur (*Mercado Comun del Sur*); Venezuela bahkan mencetuskan sebuah ide untuk membentuk suatu MNC energi raksasa milik Amerika Latin yang berperan dalam mengelola seluruh sumber energi di Amerika Latin.¹¹⁸

Diluar dari postur hubungan diplomatik kedua negara yang tampak harmonis, pada kenyataannya terdapat bibit perpecahan yang dapat memicu perasaan-perasaan sentimen antara masyarakat negara. Hal ini khususnya dapat ditemui dalam masyarakat Bolivia. Bolivia merupakan negara dengan pengalaman sejarah yang cukup pahit. Tidak saja telah mengalami eksploitasi secara besar-besaran pada masa kolonial Spanyol, Bolivia juga harus menghadapi kekalahan yang bertubi-tubi yang menyebabkan Bolivia harus kehilangan hampir setengah dari wilayah negara (lihat tabel 2.1), yang notabene cukup signifikan, seperti akses ke Samudera Pasifik, wilayah Chaco yang mengandung minyak, dan yang terakhir wilayah Acre yang kaya akan karet. Sampai saat ini pun, isu hilangnya

¹¹⁷ Edmilson Moutinho, Victorio Enrique Oxilia Davalos, dan Murilo Tadeu Weinick Faga, "Natural Gas Integration in Latin America: Forward or Backward," *Presentation Paper*, diakses dari <http://www.saopaolouniversities.edu> pada tanggal 21 Agustus 2008 pukul 19.01 WIB.

¹¹⁸ Justin Vogler, "South America: Toward Union or Disintegration", diakses dari <http://opendemocracy.com/> pada tanggal 21 Agustus 2008 pukul 19.25 WIB.

akses Bolivia kewilayah lautan masih menjadi duri dalam daging pada hubungan Chile dan Bolivia dan menghalangi terciptanya kerjasama-kerjasama yang potensial antara kedua negara.

Walau lepasnya wilayah Acre Bolivia pada Brazil tidak lagi terlalu dipermasalahkan dalam hubungan politik Brazil-Bolivia, namun kekalahan tersebut tetap membekas dalam sejarah bangsa Bolivia sebagai suatu bentuk ketidakadilan dan eksploitasi bangsa lain terhadap kekayaan alam Bolivia.¹¹⁹ Pada perkembangannya, kasus privatisasi sektor hidrokarbon Bolivia di masa pemerintahan Lozada pun juga dianggap sebagai suatu bentuk eksploitasi bangsa asing terhadap kekayaan Bolivia, yaitu ketika para pengusaha energi asing dapat menarik keuntungan jauh diatas investasi dan biaya yang telah dikeluarkannya dan meninggalkan masyarakat Bolivia hanya bisa merasakan sebagian kecil dari hasil kekayaan alamnya tersebut.

Selain isu energi, salah satu isu yang belakangan ini berkembang dan sempat memicu terjadinya friksi diantara kedua pemerintahan adalah kebijakan reformasi lahan yang dijalankan oleh Evo Morales. Reformasi agraria ini pada dasarnya bertujuan untuk mendistribusikan lahan diantara komunitas petani kecil dan masyarakat pribumi Bolivia. Dalam jangka pendek, reformasi ini akan menyebabkan terusirnya lebih dari 2000 keluarga Brazilia yang tinggal di area perbatasan Brazil (Acre) dan Bolivia. Rencana ini mendapat tentangan keras dari pemerintah Brazil. Brazil pun kemudian mengancam akan mengusir pula kurang lebih 70.000 penduduk ilegal Bolivia yang tinggal di Brazil, jika Bolivia tetap memutuskan untuk menjalankan kebijakan tersebut. Akibat dari ancaman tersebut, reformasi agraria yang semula menjadi salah satu janji utama kampanye Morales, menjadi tersendat.

Hubungan kerjasama ekonomi antara Brazil dan Bolivia telah lama terjalin melalui perdagangan ekspor dan import. Bolivia bergantung pada Brazil untuk mengimport barang-barang industri maupun kendaraan bermotor. Brazil cenderung memiliki peran yang sangat penting terhadap aktivitas ekspor Bolivia. Pada tahun 2001, Brazil mulai menggeser Amerika Serikat sebagai tujuan utama

¹¹⁹ Benjamin Kohl & Linda Farthing, , *Op. Cit. hlm.42*

eksport Bolivia. Pada tahun 2006 kedudukan Brazil sebagai negara tujuan ekspor utama Bolivia semakin menempati posisi yang signifikan, ditunjukkan dengan komposisi sebagai berikut: Brazil 45.5%, US 10.8%, Argentina 9.2%, Colombia 6.8%, Japan 5.5%, South Korea 4.3%.¹²⁰

Secara aktif kedua negara ini juga ikut dalam kerjasama-kerjasama ekonomi dalam kerangka regional, seperti pada kerjasama dalam membentuk *Common Market* dalam Mercosur. Pada perkembangannya kerjasama Mercosur ini pun ditujukan untuk semakin ditingkatkan yaitu melalui pembentukan SAFTA (*South American Free Trade Area*). Salah satu kerangka kerjasama yang baru-baru ini sedang direncanakan secara gencar adalah rencana cita-cita ketiga kepala negara, yaitu Hugo Chavez, Lula da Silva dan Evo Morales untuk membangun kerjasama ekonomi dalam bentuk integrasi energi yang dapat menyatukan ekonomi negara-negara Amerika Selatan. Pada akhirnya, tampak sangat jelas bahwa kerjasama ekonomi yang paling utama antara kedua negara adalah kerjasama energi dalam sektor gas hidrokarbon Bolivia

II.3.2 Hubungan Brazil dan Bolivia dalam Sektor Energi

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, gas mencakup 9.1 % dari total supply energi matriks Brazil. Antara tahun 1999 sampai tahun 2004, permintaan akan pasokan gas alam meningkat sampai pada angka 20% pertahunnya. Hampir setengah dari pasokan gas Brazil merupakan hasil import dari Bolivia; Gas Bolivia mencakup 42% dari total pasokan gas di Brazil. Jika pasokan gas yang dihasilkan oleh Petrobras (yang kemudian digunakan sendiri untuk kebutuhan produksi Petrobras) dikeluarkan maka Gas Bolivia akan merepresentasikan 58% dari total pasokan gas komersial di Brazil.¹²¹ Pengguna utama dari gas pada saat ini adalah sektor industri yang mengkonsumsi hampir 60% dari total supply gas, diikuti oleh pembangkit tenaga listrik (22.5%) dan sektor transportasi(14%).¹²²

¹²⁰ "Bolivia", Diakses dari <http://www.cia.gov/> pada tanggal 1 September 2008 pukul 19.00 WIB.

¹²¹ *ibid.*

¹²² *ibid.*

Guna memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan tersebut, Brazil telah melakukan investasi besar pada sektor hidrokarbon Bolivia, dengan salah satu diantaranya adalah dengan pembangunan pipa gas yang menghubungkan Brazil dan Bolivia yang memakan biaya sekitar US \$ 2.1 milyar dolar.¹²³ Selain melakukan investasi dalam sektor eksplorasi, Brazil juga melakukan investasi di sektor produksi, yaitu dengan mendirikan dua pabrik pengolahan, dengan total nilai buku sebesar US \$ 1,3 milyar dolar.¹²⁴

Dengan sistem penjualan gas secara “*take or pay*”, Brazil cenderung membayar lebih banyak dari jumlah gas yang sebenarnya digunakan secara efektif oleh Brazil. Untuk mencegah terjadinya inefisiensi tersebut maka pada Juni 2003 Brazil meluncurkan proyek ekspansi gas yang baru. Tujuan utama dari rencana ini adalah untuk mengekspansi jaringan pipa gas alam negara tersebut, semakin mensosialisasikan penggunaan gas alam kepada sektor industri dan juga pabrik pembangkit tenaga panas, yang secara khusus berada di wilayah selatan dan utara Brazil yang notabene tidak terhubung oleh jalur pipa gas tersebut. Secara keseluruhan upaya Brazil untuk meningkatkan permintaan domestiknya akan pasokan gas cenderung berhasil, guna mengurangi resiko kekeringan yang mungkin menghambat produksi sektor hidroelektrik Brazil. Secara garis besar, Petrobras telah melakukan investasi lebih dari US\$ 1,5 milyar di sektor hidrokarbon Bolivia.¹²⁵

Seperti halnya keberadaan Bolivia yang memiliki nilai penting bagi keberlangsungan energi Brazil, melalui Petrobras, Brazil juga memiliki nilai dan kedudukan yang penting bagi perekonomian dan pembangunan sektor energi Bolivia. Hal ini bisa dilihat pada fakta-fakta berikut, yaitu¹²⁶:

1. Petrobras telah berkontribusi terhadap 57 % produksi gas alam di Bolivia.

¹²³ *ibid.*

¹²⁴ “The Energy Situation in Brazil: An Overview”. Loc. Cit.

¹²⁵ Carlos Valdez, “Bolivia Suspends Threat to Petrobras”, diakses dari <http://www.boston.com/> pada tanggal 29 April 2008 pukul 22.30 WIB.

¹²⁶ André Corrêa and Michelle Ratton Sanchez, “*Property In The Natural Gas Sektor in Bolivia : Impacts for Development ?*”, diakses dari <http://www.fgv.br/> pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.45 WIB.

2. Petrobras juga bertanggung jawab pada 98% proses pengolahan gas alam, dimana kesemua produk ini dijual melalui jaringan 100 buah stasion gas milik Petrobras atau mencakup $\frac{1}{4}$ dari total stasion gas yang ada di Bolivia.
3. Petrobras merupakan perusahaan terbesar di Bolivia, dengan kontribusi sebesar 20 % terhadap GDP Bolivia.
4. Petrobras mempekerjakan sekitar 850 orang Bolivia dan merepresentasikan sejumlah US\$ 563 juta dolar dari pendapatan Bolivia di tahun 2005.

Figur-figur diatas pada dasarnya telah menunjukkan secara jelas pentingnya kedudukan sektor hidrokarbon Bolivia dalam kerjasama ekonomi dan energi, antara Brazil dan Bolivia

Tabel 2.2. *Overview* Postur Keberadaan Petrobras di Bolivia

| |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Eksplorasi dan Produksi (E&P) <ul style="list-style-type: none"> • Tempat produksi Petrobras adalah di daerah San Alberto dan Colpacaranda. • <i>Proved reserves</i>: 681 MM boe • Produksi rata-rata: 46.400 boe/d (termasuk Colpa-caranda) • Eksplorasi: Rio Hondo, Ingre dan Blok Irenda 2. <i>Gas Supply Aggrement</i> (GSA) <ul style="list-style-type: none"> • Yacuiba –jalur pipa Rio Grande dalam operasi (431 km, 32"-membawa kapasitas 17 MM m3/hari • Pada tahun 2004, 14, 4MM m3/hari dari gas alam Bolivia diekspor ke Brazil melalui San Alberto dan Sabalo 3. Pengolahan dan Distribusi <ul style="list-style-type: none"> • Petrobras memiliki dua pabrik pengolahan gas dengan kapasitas 60.000 bpd. • 25% dari saham Bolivia ada di distribusi • 103 pompa bensin, dimana 92 yang terbilang aktif • LUBRAX diperkenalkan pada pasar Bolivia |
|--|

Sumber: Petrobras – YPFB *Contract*.(October 31. 2006)
www.petrobras.com.br/ri/pdf/ContratoPetrobras_YPFB_Ing.pdf

BAB III

KEBIJAKAN HIDROKARBON BOLIVIA

Besarnya arti penting sektor hidrokarbon baik terhadap aspek politik, ekonomi dan sosial pada dasarnya telah menjadikan sektor ini menjadi sektor yang cukup strategis dalam konteks kehidupan Bolivia. Kondisi tersebut telah menyebabkan faktor hidrokarbon selalu dimasukkan sebagai salah satu agenda utama dalam setiap era pemerintahan yang berkuasa di Bolivia. Hal ini pada perkembangannya telah menyebabkan model kebijakan hidrokarbon Bolivia cukup berubah-ubah dan tidak konsisten, disesuaikan dengan fluktuasi politik dan ekonomi yang sedang dialami oleh pemerintahan yang berkuasa. Masing-masing pemerintah pun cenderung enggan untuk melanjutkan kebijakan pemerintah sebelumnya dan memilih untuk mengambil kebijakan baru sesuai dengan agenda politik dan ekonominya. Dalam beberapa situasi, pengambilan kebijakan yang berbeda-beda ini bahkan cenderung ditujukan untuk mengatasi dampak negatif yang disebabkan oleh kebijakan sebelumnya.

Untuk itulah, sebelum masuk kedalam pembahasan mengenai kebijakan nasionalisasi yang dikeluarkan oleh pemerintahan Evo Morales, penting bagi penulis untuk terlebih dahulu memaparkan fluktuasi kebijakan hidrokarbon Bolivia secara umum. Hal ini pada dasarnya ditujukan tidak saja untuk menjelaskan alur yang mendorong dikeluarkannya model kebijakan nasionalisasi tanpa *expropriation* ala Evo Morales, namun juga untuk melihat signifikansi dari perubahan yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Secara garis besar, Bab III ini akan dibagi kedalam tiga bagian. Bagian yang pertama akan membahas secara singkat mengenai fluktuasi kebijakan hidrokarbon Bolivia sebelum masa pemerintahan Evo Morales, yaitu mulai dari tahun 1896 (masa dirintisnya sektor hidrokarbon melalui eksplorasi minyak bumi di Bolivia) sampai tahun 2005 (masa dikeluarkannya referendum 2005 oleh Carlos Mesa). Pada bagian yang kedua barulah penulis akan membahas secara mendalam mengenai kebijakan nasionalisasi yang dikeluarkan oleh Evo Morales melalui

Supreme Decree 28701. Pada bagian ketiga, penulis akan memaparkan mengenai respon yang muncul akibat kebijakan nasionalisasi tersebut, secara khusus dalam konteks respon yang dikeluarkan oleh Brazil.

III.1 Tinjauan Historis Kebijakan Hidrokarbon Bolivia Pra-Nasionalisasi 2006

III.1.1. Nasionalisasi Standard Oil

Dilihat dari sejarahnya, sektor minyak bumi merupakan sektor energi yang lebih dahulu dikembangkan dari pada sektor gas alam. Penemuan sejumlah kandungan gas dalam jumlah yang cukup signifikan pada awalnya dideteksi ketika sedang dilakukannya eksplorasi minyak di Bolivia di tahun 1953. Kandungan minyak bumi Bolivia sendiri pertama kali ditemukan oleh Manuel Cuellar di tahun 1896, yang kemudian mengatur pembentukan *Sindicato Sucre* untuk memayungi aktivitas ekstraksi dan komersialisasi dari hasil eksplorasi minyak tersebut.¹²⁷ *Sindicato* berhasil mengumpulkan konsesi untuk membayar penggunaan wilayah eksplorasi dan industri seluas 74.400 hektar di tahun 1911. Namun *Sindicato* mengalami kesulitan mengumpulkan dana untuk proses pengeboran dan pembangunan pabrik minyaknya.

Pada perkembangannya, *Standard Oil* milik Amerika Serikat telah menunjukkan ketertarikan yang besar pada sektor minyak Bolivia dengan membayar sejumlah besar konsesi pada pemerintah Bolivia. Bahkan setelah dikeluarkannya kebijakan *Ley Orgánica de Petróleo* (1921) yang ditujukan untuk membatasi ekspansi asing dalam sektor energi Bolivia, *Standard Oil* tetap mampu membeli lebih dari tujuh juta hektar dan membangun sumur minyak yang sangat produktif di Bermejo (1924), Sanandita (1926), Camiri (1927) and Camatindi (1931).

Penemuan kandungan minyak bumi di wilayah selatan Bolivia pada perkembangannya telah memprovokasi terjadinya perang (Perang Chaco di tahun 1932-1935) dengan Paraguay. Ketika perang sudah berakhir, Bolivia menuduh

¹²⁷ Lykke Andersen, Johann Caro, Robert Faris dan Mauricio Medinaceli, "Natural Gas and Inequality in Bolivia after Nationalization", *Development Working Paper Series No.05, 2006 Harvard University*, diakses dari www.caf.org pada tanggal 28 Maret 2008 pukul 10.23 WIB.

Standard Oil telah menyelundupkan minyak ke Paraguay dan menggelapkan 11% royalti yang seharusnya dibayarkan ke Bolivia. *Standard Oil* sendiri mendeklarasikan dirinya sebagai pihak yang netral dalam perang, dan menolak untuk mensuplai bahan bakar bagi keperluan kapal-kapal perang Bolivia. Hal ini meyulut kemarahan rakyat Bolivia, sehingga pada Maret 1936 perusahaan tersebut dinasionalisasi oleh pemerintah Bolivia dan akhirnya berujung pada pembentukan perusahaan energi negara, *Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), dibawah pemerintahan David Toro pada 21 Desember 1936.¹²⁸

Selama bertahun-tahun lamanya, YPFB harus berjuang akibat dari kurangnya kapital dan pengalaman dari para personelnya. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, YPFB merekrut banyak ahli asing (sebagian besar dari Argentina) dan secara gencar memberikan beasiswa kepada pelajar-pelajar Bolivia untuk melakukan studi perminyakan di luar negeri. Perusahaan ini telah melakukan investasi secara besar-besaran dalam bidang eksplorasi selama tahun 1940-an hingga akhirnya pada tahun 1950-an kegiatan produksi mulai berhasil dijalankan. Di tahun 1954, YPFB berhasil mencapai tahap swasembada energi untuk pertama kalinya; mengubah status Bolivia dari negara pengimpor energi menjadi negara pengekspor energi.¹²⁹

III.1.2 Nasionalisasi Bolivian Gulf Oil

Untuk meningkatkan eksplorasi dan produksi sektor energinya, pada Oktober 1955 pemerintah Bolivia mengeluarkan peraturan baru, yaitu *El Código del Petróleo* yang secara resmi membuka kembali sektor energi Bolivia terhadap investasi asing. Pada perkembangannya peraturan ini memberlakukan 11% royalti dan 19% pajak. Dari empat belas perusahaan energi asing yang menanamkan

¹²⁸ Caroline Jova , “Nationalization in Bolivia: Curse or Blessing?” *LACC Working Paper Series* diakses dari http://www.acc.fiu.edu/research_publications/working_papers/WPS_012.pdf pada tanggal 28 Maret 2008 pukul 10.04 WIB.

¹²⁹ Lykke E. Andersen et al., *Loc. Cit.*

saham di Bolivia,¹³⁰ *Bolivian Gulf Oil* merupakan perusahaan yang memiliki kedudukan cukup dominan. Setelah mengalami periode stagnasi yang cukup panjang, produksi minyak bumi Bolivia meningkat lima kali lipat. Dari semula hanya berjumlah 3 juta barel pertahun di awal tahun 1960an, meningkat menjadi 15 juta di tahun 1968.¹³¹ Ketika sektor energi Bolivia tampak kembali menguntungkan, pemerintah kemudian memutuskan untuk menasionalisasi *Bolivian Gulf Oil* pada Oktober 1969. Hal ini merupakan nasionalisasi kedua yang dilakukan Bolivia pada sektor Hidrokarbonnya.

Keputusan nasionalisasi ini pada perkembangannya telah membawa suatu kemunduran bagi sektor energi Bolivia. Selain berhentinya aliran pendanaan dari Bank Dunia, informasi operasional pun hilang bersamaan dengan keluarnya *Bolivian Gulf* dari Bolivia. Hal ini semakin menekankan perlunya investasi baru dari pihak asing. Merespon kondisi tersebut, pada tahun 1972 pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yaitu *Ley General de Hidrocarburos* yang mengizinkan dibentuknya perjanjian bersama antara YPFB dan perusahaan energi asing. Melalui kebijakan ini, tarif royalti pun kemudian dinaikan menjadi 12%, sedangkan pajak dibiarkan tetap diangka 19% dari total produksi. Diluar dari kedua pajak dan royalti ini, terdapat pajak tambahan sebesar 19% yang harus dibayarkan oleh investor asing kepada YPFB. Dengan demikian total penerimaan yang didapat pemerintah dari pajak dan royalti adalah sebesar 50%.¹³²

III.1.3 Kerjasama Gas Bolivia-Argentina

Berkat dibukanya kembali ruang kerjasama melalui kebijakan *Ley General de Hidrocarburos*, 13 perusahaan asing menandatangani kontrak dengan YPFB dan menginvestasikan kurang lebih 220 juta dolar di sektor ini.¹³³ Bersamaan dengan pembukaan kerjasama tersebut, sektor gas hidrokarbon pun

¹³⁰ Fernando H. Navajas, "Hydrocarbons Policy, Shocks and Collective Imagination: What Went Wrong in Bolivia?" October 15, 2007, diakses dari http://www.harvard.edu/~WHogan/Populism_Nat_Res/Populism_Agenda_files/Navajas_101507.pdf pada tanggal 20 Maret 2008 pukul 22.00 WIB.

¹³¹ Lykke E. Andersen et al., Loc.cit.

¹³² Fernando H. Navajas, Loc. Cit.

¹³³ Lykke E. Andersen et al., Loc.Cit

mulai mendapatkan momentumnya sebagai bagian terpenting dari sektor energi Bolivia ketika pada tahun 1972 ditandatangani sebuah kontrak pengiriman gas ke Argentina berjangka waktu 20.¹³⁴ Kerjasama ini pada perkembangannya telah mendorong diintensifikannya aktivitas eksplorasi di sektor gas yang berdampak pada terus meningkatnya temuan kandungan gas di tanah Bolivia. Hal ini menandakan sebuah awal era *Natural Gas Boom* di Bolivia.

Sesuai dengan kontrak yang dibuat antara kedua perusahaan ini, maka dibangunlah sebuah jalur pipa gas yang menghubungkan Bolivia-Argentina, *Yacimientos-Bolivian Gulf* (Yabog). Pipa ini memiliki panjang 541 km dan lebar 24 inci.¹³⁵ Jalur pipa ini membentang dari Rio Grande ke Yacuiba dan Campo Duran. Sedangkan terdapat dua jalur pipa kecil lain milik perusahaan Pluspetrol Argentina, yang menghubungkan Bermejo (Tarija, Bolivia) dengan Ramos (Salta, Argentina) dan Madrejones (Tarija, Bolivia) dengan Campo Duran (Salta, Argentina).¹³⁶ Pada perkembangannya, ditemukannya kandungan gas di Argentina telah membuat Argentina mengurangi aktivitas impor gas dari Bolivia secara gradual. Hal ini telah menyebabkan terjadinya *over-production* pada sektor Hidrokarbon Bolivia, sehingga mendorong Bolivia untuk sesegera mungkin menemukan partner kerjasama yang potensial lainnya.

III.1.4 Kerjasama Gas Bolivia-Brazil

Guna mengantisipasi menurunnya permintaan ekspor dari Argentina, maka memasuki tahun 1994, Bolivia pun mulai membuka perjanjian baru dengan Brazil. Kontrak kerjasama yang berjangka waktu 20 tahun ini mengatur proyek pembangunan pipa gas yang menghubungkan Bolivia-Brazil (Gasbol). Pipa gas sepanjang 1800 kilometer ini akan membentang mulai dari Rio Grande, Bolivia, sampai ke Sao Paulo, Brazil.¹³⁷ Setelah pipa tersebut selesai, dibangun kembali

¹³⁴ Antônio Furtado dkk., "Bolivia", *IMF Working Paper*, diakses dari <http://www.imf.org> pada tanggal 21 April 2008 pukul 18.55 WIB.

¹³⁵ Sylvie D'Apote, *South American Gas*, (Paris:OECD/IEA, 2003), diakses dari <http://www.eia.gov/> pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.22 WIB.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Maria de Fatima Salles Abreu Passos, "Bolivia-Brazil Gas Pipeline", diakses dari <http://fatimapassos.mpo.gov.br/> pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.05 WIB.

bagian pipa kedua yang menghubungkan Sao Paulo ke Porto Alegrel. Dengan total panjang 3.150 kilometer, Gasbol merupakan jalur pipa terpanjang di Amerika Latin. Total biaya pembangunan pipa ini sendiri diestimasi mencapai kurang lebih 2.5 milyar dolar.¹³⁸

Dalam kontrak tersebut, dibentuk pula suatu komitmen untuk mensuplai 30 juta meter kubik gas alam kepada Brazil setiap harinya. Komitmen semacam ini membutuhkan setidaknya kandungan sebesar 7.7 tcf (suatu jumlah yang sangat jauh dari kandungan gas 6.3 tcf yang terdeteksi pada saat itu).¹³⁹ Hal ini membuat perjanjian yang dibuat dengan Brazil tampak tidak mungkin untuk dipenuhi. Situasi tersebut, dan juga alasan inefisiensi dari YPFB yang secara gencar dikumandangkan oleh Bank Dunia, pada akhirnya dijadikan sebagai salah satu alasan pemerintahan Bolivia untuk melakukan kapitalisasi (semi-privatisasi) sektor hidrokarbon Bolivia.¹⁴⁰

Sampai dengan privatisasi yang dilakukan pada tahun 1996, YPFB telah menjadi pilar fundamental dari perekonomian Bolivia selama 60 tahun lamanya. Selama kurun waktu tersebut, YPFB bertanggung jawab terhadap sebagian besar aktivitas-aktivitas sektor hidrokarbon Bolivia, seperti eksplorasi, produksi, pengolahan, transportasi, penyimpanan dan distribusi. Sebagai perusahaan terproduktif di Bolivia, YPFB telah berperan sebagai sumber penghasil utama bagi sektor keuangan Bolivia. Ketika Bolivia memasuki periode krisis finansial dan hiperinflasi, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang memastikan agar YPFB mentransfer 65% dari total pendapatannya kepada negara.¹⁴¹ Dengan melihat situasi tersebut, maka sangat dipahami mengapa YPFB menjadi sangat tidak efisien dalam konteks pengembangan produksi dan eksplorasi sektor gas Bolivia. YPFB cenderung terbatas untuk menggunakan kapitalnya guna berinvestasi dalam bidang eksplorasi, produksi dan pengembangan transportasi

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Lykke E. Andersen et al., *Op. Cit.*

¹⁴⁰ World Bank, "Bolivia Structural Reforms, Fiscal Impacts and Economic Growth, *Report No 13067-BO*, Oktober 1994.

¹⁴¹ Claire McGuigan, *Loc.Cit*

dan distribusi, karena sebagian besar kapital tersebut telah terkuras untuk menutupi kebutuhan publik Bolivia.

III.1.5 Kapitalisasi Sektor Hidrokarbon Bolivia

Kebijakan privatisasi pada perkembangannya telah membawa era tersendiri terhadap perkembangan sektor Hidrokarbon Bolivia. Sadar akan besarnya reaksi oposisi yang akan muncul akibat dilakukannya aksi privatisasi secara penuh, maka dikeluarkanlah skema baru privatisasi, yaitu kapitalisasi. Model privatisasi baru ini disebut-sebut sebagai bentuk semi-privatisasi, yang memungkinkan terciptanya sistem *joint-venture* antara pemerintah dengan investor asing dengan membuat *Risk Sharing Contract*. Dalam model kapitalisasi ini, negara akan memegang 51% dari saham yang ada, yang kemudian akan ditransfer ke dalam sektor dana pensiun Bolivia, dan menyerahkan sisanya untuk investor asing. Pada prakteknya pembagian saham ini berubah menjadi 51% bagi perusahaan asing dan 49% bagi Bolivia. Hal ini dikarenakan adanya tuntutan dari pihak asing untuk semakin mengamankan kedudukannya dalam bidang eksplorasi, produksi dan secara khusus penentuan harga jualnya dipasaran.¹⁴² Bagian 49% saham Bolivia yang tersebar dalam bentuk dana pensiun Bolivia pada dasarnya menyebabkan porsi kekuasaan yang sebenarnya dimiliki oleh Bolivia menjadi *idle*. Hal ini dikarenakan tidak ada pihak yang secara jelas memiliki otoritas untuk mewakili aspirasi pemegang saham yang notabene sangat banyak tersebut, dalam kaitannya pada proses pengambilan keputusan dalam setiap aktivitas sektor Hidrokarbon tersebut.

Melalui model pembagian saham yang baru ini, pemerintah memberikan kekuasaan manajemen kontrol sektor tersebut terhadap pihak investor asing, sebagai ganti dari komitmen investasi secara eksplisit.¹⁴³ Komitmen ini memiliki total sebesar 1.7 milyar dolar untuk dihabiskan dalam periode 6-8 tahun.¹⁴⁴ Selain memberikan komitmen untuk berinvestasi, perusahaan asing juga diharuskan

¹⁴² Caroline Jova, Loc. Cit.

¹⁴³ Sylvie D'Apote, Op. Cit. hlm. 138.

¹⁴⁴ Ibid.

untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya yang mencakup perbaikan kualitas dan target produksi, serta komitmen untuk beroperasi sesuai dengan peraturan hidrokarbon yang telah tercatat dalam kontrak yang berdurasi kurang lebih 40 tahun.

Dengan adanya kebijakan Hidrokarbon yang baru (*Hydrocarbon Law No. 1689*) yang diberlakukan secara resmi pada April 1996 ini, peran Bolivia (YPFB) diturunkan ketingkat regulator dan administratif. Kementerian Energi dan Hidrokarbon bertanggung jawab dalam memformulasi dan mengimplementasikan kebijakan energi negara tersebut pada perusahaan-perusahaan asing. Badan ini juga berfungsi mempromosikan investasi swasta dan ekspor, mendesain area tawar-menawar dan menentukan harga yang pantas berkaitan dengan sektor hidrokarbon tersebut. Secara khusus, badan kementerian energi dan hidrokarbon yang bertanggung jawab terhadap permasalahan ini adalah *Superintendencia de Hidrocarburos* (SH). SH merupakan satu dari lima badan independen pemerintah yang dibentuk untuk mengawasi dan mengatur sektor yang diprivatisasi sejak tahun 1996.¹⁴⁵

Dengan adanya kebijakan privatisasi ini, dilakukan juga perubahan persentase pajak yang dibebankan terhadap perusahaan-perusahaan asing. Pemberlakuan pajak ini disesuaikan dengan wilayah eksplorasi tempat perusahaan asing memproduksi gasnya, yaitu wilayah baru 18% (yang baru ditemukan terhitung sesudah tahun 1994) dan wilayah lama 50 % (yang sudah ditemukan sebelum tahun 1994). Pada kenyataannya jumlah wilayah baru yang tercatat mencakup sebesar 90 % dari wilayah eksplorasi yang ada di Bolivia.¹⁴⁶ Hal ini menjadikan perhitungan pajak 18 % menjadi jumlah pajak wajib yang secara umum dibayarkan kepada pemerintah Bolivia.

¹⁴⁵ Lykke E. Andersen et al., Loc. Cit.

¹⁴⁶ Claire McGuigan, Loc. Cit.

Tabel 3.1. Persentase Pajak dan Royalti di Sektor Hidrokarbon Bolivia
(April 1996-Mei 2005)

| Kandungan Minyak dan Gas Lama | % |
|--|----------|
| Royalti departemental :dibayarkan Pada departemen tempat produksi dilakukan | 11% |
| Pembayaran royalti Kompensasi Nasional: Dibayarkan pada Beni dan Pando sebagai departemen termiskin yang juga memiliki produksi minyak dan gas | 1% |
| Pembayaran royalti komplementer Nasional: dibayarkan Pada sektor keuangan Bolivia | 13% |
| Pembayaran Partisipasi: dibayarkan pada sektor keuangan Bolivia | 19% |
| Pembayaran partisipasi terhadap YPFB: membiayai budget administrasi YPFB | 6% |
| Total | 50% |
| Kandungan Minyak dan Gas Baru | % |
| Royalti Departemental: dibayarkan Pada departemen tempat produksi dilakukan | 11% |
| Pembayaran royalti Kompensasi Nasional: Dibayarkan pada Beni dan Pando sebagai departemen termiskin yang juga memiliki produksi minyak dan gas | 1% |
| Pembayaran royalti komplementer Nasional: dibayarkan Pada sektor keuangan Bolivia | 0% |
| Pembayaran Partisipasi: dibayarkan pada sektor keuangan Bolivia | 0% |
| Pembayaran partisipasi terhadap YPFB: membiayai budget administrasi YPFB | 6% |
| Total | 18% |

Sumber: YPFB, www.ypfb.gov.bo

Kebijakan privatisasi tersebut, pada perkembangannya telah menarik perusahaan-perusahaan asing untuk berinvestasi di sektor hidrokarbon Bolivia. Dari sejumlah perusahaan yang berinvestasi di Bolivia, terdapat setidaknya empat perusahaan utama yang memiliki bagian cukup besar dalam sektor hidrokarbon Bolivia:

1. Petrobras, perusahaan energi berbasis negara kepunyaan Brazil. Petrobras mengontrol 20% dari produksi gas Bolivia dan memiliki

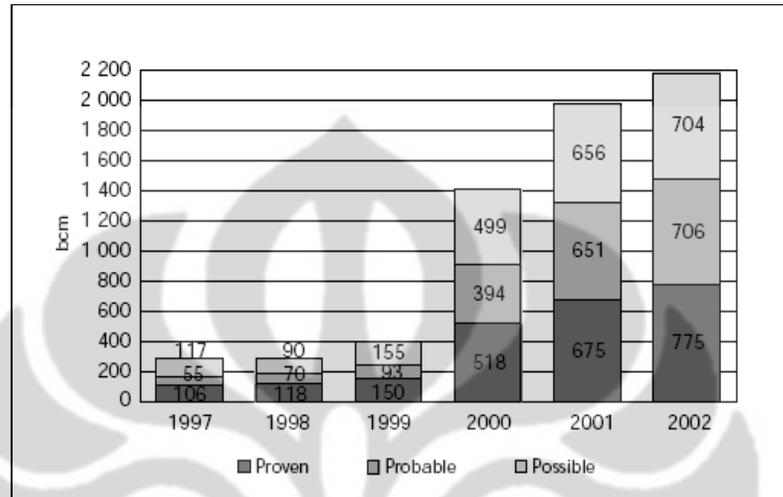
bagian sekitar 15% dalam jalur pipa ekspor yang tersambung ke wilayah Brazil. Petrobras juga beroperasi di wilayah yang memiliki kandungan gas terbesar yaitu San Antonio dan San Alberto, dan juga memiliki dua pabrik pengolahan hasil gas yang terdapat di daerah tersebut.

2. Repsol-YPF milik Spanyol dan Argentina, merupakan produsen kedua terbesar di Bolivia setelah Petrobras. Repsol beroperasi di wilayah Margarita dan juga beberapa wilayah kandungan gas kecil lainnya.
3. Total milik Perancis yang beroperasi di wilayah Itau Bolivia.
4. British Gas (BG) milik Inggris yang beroperasi di wilayah La Vertiente, Escondido dan Los Suris Fields. BG juga merupakan partner dari eksplorasi gas di wilayah Margarita dan Itau.

Privatisasi sektor gas hidrokarbon Bolivia ini pada perkembangannya telah membawa hasil ekonomis yang sangat besar. Setelah sektor ini dipindahtangankan ke perusahaan asing, metode dan teknologi yang dimiliki perusahaan asing ini telah memungkinkan dieksplorasinya secara lebih dalam lagi kekayaan gas yang ada di perut bumi Bolivia. Tercatat pada Januari 2002, kandungan gas (*proven*) Bolivia berdiri pada angka 775 bcm atau 15% lebih besar dari tahun 2001 dan tujuh kali lebih besar dari angka 106 bcm di tahun 1997 (lihat Gambar 3.1.).¹⁴⁷ Pada perkembangannya, ekspansi investasi ini juga telah meningkatkan estimasi kandungan gas alam (*probable dan possible*) yaitu 706 bcm dan 704 bcm.

¹⁴⁷ Sylvie D'Apote, Op. Cit. hlm. 139

Gambar. 3.1. Evolusi Kandungan Gas alam Bolivia periode 1997-2002
(*Proven, Probable dan Possible*)



Sumber: YPFB, www.ypfb.gov.bo.

Walaupun kebijakan privatisasi ini diakui memang menarik secara ekonomis, namun pada perkembangannya privatisasi ini telah membawa dampak politis yang sangat buruk terhadap rezim pemerintahan Bolivia. Besarnya ketidakpuasan massa akibat dari isu gas tersebut telah membuat stabilisasi politik Bolivia menjadi cukup terganggu, terbukti dari cukup seringnya siklus pergantian kepemimpinan dalam pemerintahan Bolivia. Tercatat pada periode 2001-2006, Bolivia telah berganti pemimpin kepresidenan sebanyak empat kali. Target ketidakpuasan pertama terhadap pemerintah terjadi pada masa pemerintahan Lozada –sebagai pihak utama yang dianggap bertanggung jawab terhadap proses kapitalisasi di Bolivia.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, kapitalisasi yang dilakukan oleh pemerintahan Lozada ditujukan untuk menggairahkan kembali postur perekonomian Bolivia yang sedang lesu. Walaupun begitu, pihak penentang

kebijakan privatisasi mempertanyakan kembali keuntungan yang sebenarnya di dapat Bolivia melalui privatisasi ini. Hal pertama yang sangat dikritisi oleh pihak oposisi ini adalah, hasil penjualan aset YPFB yang dianggap sangat “*undervalued*”. Bahkan tersebar suatu frase populer yang menyebutkan bahwa negara telah menjual habis aset-asetnya seharga *una gallina muerta* –sebuah ayam mati.¹⁴⁸ Persepsi ini pada dasarnya muncul dikarenakan dalam proses pengambilalihan aset-aset Hidrokarbon Bolivia, pihak asing tidak diharuskan untuk membayar sejumlah besar uang sebagai ganti pengambilalihan. Melainkan, pihak asing cukup memberikan komitmen tertulis untuk berinvestasi dalam sektor hidrokarbon dalam kurun waktu 6-8 tahun. Selain itu, dalam model kapitalisasi ini Bolivia tercatat hanya akan menerima 18% dari total keuntungan yang mungkin didapat dari eksplorasi gas tersebut atau berkisar 40 juta dolar sampai 70 juta dolar pertahunnya.¹⁴⁹ Bagian 18% dari perusahaan pajak ini juga terkadang menjadi lebih kecil dari nilai yang seharusnya dan dampaknya bahkan hampir tidak begitu terasa bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Bolivia.

Walau argumen ini memang muncul sebagai argumen utama penentang nasionalisasi, namun isu gas ini baru secara efektif menyebabkan turunnya Lozada dari kursi kepresidenan ketika dihubungkan dengan adanya ide proyek Pacific LNG dari Repsol-YPF (Spanyol-Argentina) untuk mengirimkan gas ke Amerika Serikat dan Meksiko melalui pembentukan kerjasama dengan Chile.¹⁵⁰ Hal ini telah menghadirkan suatu problem politik tersendiri, mengingat pada hubungan Bolivia-Chile yang masih diliputi ketegangan akibat dari sengketa wilayah yang belum usai sejak berakhirnya Perang Chaco sampai sekarang.

Rencana ini mendapat tentangan yang keras dari rakyat Bolivia karena pada kenyataannya Chile menolak untuk menukar gas dengan wilayah yang dulu direbutnya dari Bolivia –yang meninggalkan Bolivia sebagai negara yang tidak memiliki akses langsung ke laut. Walaupun mendapatkan tentangan yang keras dari rakyat Bolivia, pemerintahan Lozada tampak bermaksud untuk menerima proposal tersebut. Hal ini menimbulkan aksi protes besar-besaran yang berakibat

¹⁴⁸ Claire McGuigan, *Loc. Cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Clare M. Ribando, *Loc. Cit.*

pada tewas nya kurang lebih 80 orang selama masa demonstrasi tersebut.¹⁵¹ Insiden ini pada akhirnya memaksa Lozada untuk turun dari kursi kepresidenannya.

Pada dasarnya kegagalan pemerintahan Lozada untuk mendapatkan penerimaan populer dari masyarakat Bolivia dikarenakan dari tiga kesalahan atau eror yang telah dilakukan oleh Lozada dalam membentuk perjanjian privatisasi tersebut, yaitu:

1. Pemerintah Lozada setuju untuk mengimplementasikan kontrak jangka panjang yang bersifat *fixed price*. Karena begitu inginnya presiden Lozada untuk mencapai target peningkatan investasi asing yang disarankan oleh IMF, Lozada menyetujui diberlakukannya model *fixed-price* dalam kontrak berjangka 40 tahun. Dengan memberlakukan model *fixed-price* dalam jangka panjang seperti itu, Lozada telah menghilangkan kesempatan bagi Bolivia untuk mendapatkan keuntungan dari tiap kenaikan harga di pasaran.
2. Kurangnya spesifikasi berkaitan dengan bagaimana dan kapan perusahaan asing harus membayar pajak mereka pada pemerintah Bolivia. Pemerintah Lozada telah gagal untuk menspesifikasi mengenai kapan dan bagaimana para pengusaha asing tersebut melaksanakan kewajibannya terhadap Bolivia. Tidak adanya spesifikasi ini telah digunakan oleh para pengusaha asing sebagai suatu celah untuk membayar 18% pajak mereka setelah terlebih dahulu mensubstraksikan jumlah investasi mereka. Hal ini mengakibatkan jumlah yang dihitung menjadi subjektif dan dapat dibayar kapan saja. Hasilnya cenderung menyebabkan terjadinya penurunan nilai yang sangat absurd terhadap 18% jumlah pajak yang seharusnya dibayarkan kepada pemerintah Bolivia.
3. Kegagalan pemerintah Lozada untuk mendapat persetujuan kongres terhadap kontrak kapitalisasi tersebut. Kesalahan ini

¹⁵¹ Benjamin Dangl, Loc.Cit.

mungkin dapat dikategorikan sebagai kesalahan paling fatal yang pernah dilakukan oleh Lozada. Karena menyadari bahwa kebijakan privatisasinya tidak akan populer ditengah-tengah masyarakat yang cukup nasionalis, Lozada telah memutuskan untuk menutupi perjanjian privatisasinya dengan investor. Hal ini dilakukan dengan jalan tidak men-submit terlebih dahulu perjanjian tersebut kepada kongres, sebelum akhirnya diaktifkan sebagai perjanjian yang valid. Pada akhirnya, hal ini digunakan oleh gerakan-gerakan pro-nasionalis untuk menyatakan ketidaksahan dari perjanjian privatisasi tersebut.

III.1.6 Refrendum 2005 (Kebijakan Hidrokarbon No. 3058)

Setelah naik sebagai presiden menggantikan Lozada, Mesa menjanjikan pelaksanaan suatu referendum untuk menangani isu gas Bolivia dan juga menunjuk beberapa orang-orang pribumi untuk masuk kedalam pos kabinetnya. Pada 18 Juli 2004, Mesa mulai memasukan isu nasionalisasi pada daftar referendum kongres Bolivia. Refrendum yang ditujukan untuk meninjau ulang Kebijakan Hidrokarbon No. 1689 ini pada dasarnya merupakan suatu hasil perhitungan kualitatif dari lima pertanyaan (dengan jawaban “ya” atau “tidak”) yang disebarkan ke sembilan wilayah administratif Bolivia. Dengan mayoritas jawaban “ya” tersebut, maka hasil refrendum ini diartikulasikan sebagai bentuk persetujuan rakyat Bolivia untuk “mengembalikan kepemilikan negara akan minyak dan gas alam yang ada di mulut sumur” (*recovery of ownership of oil and gas from the mouth of the well*)

Berdasarkan hasil refrendum tersebut, kongres Bolivia meluluskan sebuah kebijakan Hidrokarbon baru yang dikodifikasikan pada tanggal 6 Mei 2005.¹⁵² Kebijakan yang baru ini memberlakukan pajak tambahan sebesar 32% dan royalti

¹⁵² Marcus Kollbrunner, “Evo Morales’ action on oil and gas”, diakses dari <http://www.worldsoc.co.uk/> pada tanggal 22 April 2008 pukul 19.09 WIB.

sebesar 18%, yang menghasilkan total 50% royalti dan pajak yang harus dibayar oleh para perusahaan asing.¹⁵³ Walaupun begitu, setelah disetujuinya peraturan tersebut, Mesa gagal untuk menindaklanjuti, baik dalam bentuk menjalankan atau pun memveto kebijakan tersebut. Ketidakjelasan ini pada perkembangan semakin menimbulkan mosi ketidakpuasaan massa terhadap pemerintahan Mesa

Naiknya Mesa sebagai presiden Bolivia memang telah berjasa untuk meredakan krisis yang terjadi pada saat itu, namun masih gagal untuk menyelesaikan pertentangan antara pendukung dan penentang dominasi peran perusahaan asing di sektor energi Bolivia. Tidak mampu-nya Mesa untuk merealisasikan secara jelas kebijakan hidrokarbon baru tersebut telah berujung pada turunnya Mesa dari kursi kepresidenan di pertengahan tahun 2005. Posisi Mesa pun kemudian digantikan oleh Eduardo Rodriguez Veltze, presiden dari mahkamah Agung Bolivia, sebagai pengisi kedudukan sementara sampai dijalankannya pemilihan umum pada bulan Desember 2005. Kemenangan Evo Morales telah menandai suatu era baru dari pola pemerintahan Bolivia, yang mulai didominasi oleh kebijakan-kebijakan yang populis yang pada akhirnya berujung pada keputusan untuk menasionalisasi ulang sektor hidrokarbon Bolivia pada tanggal 1 Mei 2006.

Tabel .3.2.Ulasan Kebijakan Hidrokarbon Bolivia Pra Nasionalisasi 2006

| Kebijakan | Tahun | Isi | Mekanisme |
|-----------------------------------|-------|--|--|
| <i>Ley Organica de Petroleo</i> | 1921 | Membatasi peran asing dalam sektor hidrokarbon Bolivia | |
| Nasionalisasi <i>Standard Oil</i> | 1937 | Pengambilalihan Standard Oil dari tangan asing | <i>Expropriation with compensation</i> |
| <i>El Código del Petróleo</i> | | Ditujukan untuk membuka kembali sektor hidrokarbon | Pemberlakuan 11% royalti dan 19% pajak |

¹⁵³ Ibid.

| | | | |
|--|------|---|---|
| | | guna menarik investor asing | |
| Nasionalisasi <i>Bolivian Gulf Oil</i> | 1969 | Pengambilalihan Bolivian Gulf dari tangan asing | <i>Expropriation with compensation</i> |
| <i>Ley General de Hidrocarburos</i> | 1972 | Mengijinkan dibentuknya perjanjian bersama antara YPFB dan Investor asing | Pemberlakuan 12% royalti, 19% pajak dari total pendapatan, 19% pajak tambahan ke YPFB |
| <i>Hydrocarbon Law No. 1689</i> | 1996 | Mengkapitalisasi Sektor Hidrokarbon Bolivia | Pemberlakuan total pajak dan royalti sebesar 18% untuk wilayah baru dan 50% untuk wilayah lama. |
| <i>Hydrocarbons Law No. 3058</i> | 2005 | Merevisi Kebijakan Hidrokarbon No. 1689 | pemberlakuan pajak tambahan sebesar 32% dan royalti sebesar 18%. |

III.1.7. Kebijakan Nasionalisasi Sektor Hidrokarbon Bolivia 2006

Pada tanggal 1 Mei 2006, bertepatan dengan Hari Buruh sedunia, Morales mengeluarkan kebijakan yang ditujukan untuk secara efektif mengembalikan kontrol negara atas sektor hidrokarbon Bolivia. Aksi nasionalisasi ini dilakukan Morales secara dramatis. Selain mengambil momen bertepatan dengan Hari Buruh Sedunia, Morales juga mengerahkan angkatan bersenjata untuk “mengamankan” jalannya nasionalisasi.¹⁵⁴ Morales memilih untuk mengumumkan kebijakannya di Pabrik Gas San Alberto milik Petrobras, dekat dengan wilayah Tarija Bolivia, yang notabene merupakan pabrik pengolahan terbesar di Bolivia.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Sarah John de Sousa, Loc. Cit.

¹⁵⁵ Hector Benoit. “Morales’s Nationalization in Bolivia: Who got stabbed?” *Global Research.ca* 22 May 2006. diakses dari <http://globalresearch.ca/index.php?context=view> pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 21.22 WIB.

Menurut Morales, Kebijakan nasionalisasinya ini pada dasarnya memiliki legitimasi hukum yang cukup kuat, yaitu:

1. Berpegang pada pasal 139 Konsitusi Bolivia yang menyatakan bahwa sektor hidrokarbon Bolivia merupakan milik pemerintah sehingga setiap penjualan dan transaksi yang dilakukan sehubungan dengan aset negara ini telah bertentangan dengan konsitui dan tentunya bersifat ilegal
2. Berpegang pada hukum nasional Bolivia yang mengharuskan setiap perjanjian untuk melalui proses persetujuan legislatif dari kongres Bolivia untuk kemudian dapat disebut sebagai peraturan yang sah. Keputusan Lozada untuk mengaktifkan kontrak hidrokarbon dengan perusahaan asing tanpa persetujuan kongres telah menyebabkan kontrak perjanjian tersebut menjadi tidak sah.
3. Berpegang pada hasil Refrendum 2005 yang ditranslasikan sebagai mandat dari rakyat Bolivia untuk mengembalikan kontrol negara terhadap sektor hidrokarbon Bolivia.

Berdasarkan dasar legitimasi tersebut, Morales pun mengeluarkan *Supreme Decree* 28701 yang mendeklarasikan penasionalisasian dari sektor gas dengan mencakup detail-detail komponen peraturan yang di masukan dalam sembilan pasal (selengkapnya lihat di lampiran 1). Secara garis besar kebijakan nasionalisasi ini mengatur hal-hal sebagai berikut¹⁵⁶:

- Perusahaan Gas Negara Bolivia, YPFB (*Yacimientos Petroliferos Fiscales de Bolivia*) akan mengambilalih keseluruhan rantai produksi, bahkan sampai ke bagian pemasaran (art. 7 dan art.5).
- Akan dilakukan *auditing* terhadap semua perusahaan asing, untuk kemudian menyusun kontrak baru dengan Bolivia (art.4)

¹⁵⁶ “Bolivia” *Bolivia Information Forum Buletin*, No.2 May 2006, diakses dari http://www.boliviainfoforum.org.uk/documents/114824583_BIF%20Bulletin%202.pdf, pada tanggal 1 Maret 2008 pukul 19.09 WIB.

- Peran para investor asing akan dikurangi menjadi sebatas penyedia jasa bagi YPFB (art. 2)
- Diberikan tenggat waktu 180 hari bagi para perusahaan asing untuk membuat kontrak baru dengan Bolivia; bagi perusahaan yang menolak atau gagal untuk membuat kontrak baru sebelum waktu tenggat diharuskan untuk meninggalkan Bolivia tanpa kompensasi apapun. (art.3)
- Peningkatan tarif pajak dan royalti menjadi 82% (18% untuk royalti dan partisipasi, 32 % untuk pajak *Impuesto Directo Hidrocarburos* (IDH) dan 32% lagi pajak untuk YPFB) bagi perusahaan yang setelah tahun 2005 memproduksi lebih dari 100 mcf (*million cubic feet*) perharinya. (art.4) (Pada perkembangannya, perusahaan yang terkena dampak dari ketentuan pajak baru ini hanya dua sektor gas terbesar Bolivia yaitu San Antonio dan San Alberto milik Petrobras.)
- Pemerintah Bolivia akan mengambil alih 50% + 1 saham dari perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi, dan meninggalkan mereka untuk berputar dalam kontrol operasional.(art.7)

Secara garis besar melalui ketentuan baru dari Kebijakan *Supreme Decree* ini, manifestasi peningkatan kontrol Bolivia dapat dilihat dalam dua bentuk:

- Melalui perluasan partisipasi negara dalam proses pengambilan keputusan dalam tiap proses negosiasi mengenai pemberian konsesi pada tiap aktivitas eksplorasi dan produksi di sektor hidrokarbon Bolivia. Hal ini tidak saja dapat dilihat pada penegasan peran kongres dalam meluluskan tiap kontrak maupun legislasi dalam sektor tersebut, namun juga ketentuan yang mengharuskan investor asing untuk mengkonsultasikan tiap rencana eksplorasinya dengan penduduk lokal Bolivia.
- Melalui peningkatan pendapatan yang didapat pemerintah Bolivia dari tiap aktivitas eksplorasi dan produksi sektor hidorkarbon Bolivia. Hal ini tidak saja melalui peningkatan pajak dan royalti

namun juga melalui semakin meningkatnya partisipasi YPFB dalam aktivitas produksi gas Bolivia.

Perusahaan-perusahaan yang terkena dampak dari kebijakan ini diberikan beberapa *priviledge* oleh kebijakan nasionalisasi ini untuk:¹⁵⁷

1. Melanjutkan operasi selama periode negosiasi kontrak mereka berlangsung, hingga waktu tenggat 180 hari yang telah diberikan oleh pemerintah.
2. Pada lapangan yang lebih besar, diberikan *priviledge* untuk *me-recover* nilai produksinya selama masa periode transisi tersebut. Pembagian keuntungan 18% yang mereka dapat ini merupakan penurunan dari 50% dibawah art.8 Kebijakan Hidrokarbon No. 3058 dari 17 Mei 2005, dan terlebih dari 82% dibawah Kebijakan Hidrokarbon No. 1689 dari 30 April 1998.
3. Mendapatkan kompensasi dari kesediaan mereka untuk melanjutkan kontraknya di Bolivia (Art.4)

Ketentuan pengambilalihan kontrol setidaknya 50%+1 dari art.7 *Supreme Decree* 28071 pada perkembangannya akan mempengaruhi lima perusahaan Bolivia, yaitu:¹⁵⁸

1. Chaco SA: 50% dari saham Chaco SA dimiliki oleh Pan American Energy (yang 60% sahamnya dimiliki oleh BP dan 40% oleh Bidas Corp). Dana pensiun Bolivia, BBVA Prevision AFP SA dan Futuro Bolivia SA AFP memegang masing-masing 24.5%. sedangkan sisa 1% dipegang oleh pemegang saham individual.
2. Andina SA: 50% saham Andina di pegang oleh Repsol YPF Spanyol. Dana pensiun Bolivia, BBVA Prevision AFP SA dan

¹⁵⁷ Raquel Gutierrez and Dunia Mokrani, "Bolivia Returns Hydrocarbons to the Public Sektor: Nationalization without Expropriation?" (*Silver City, NM: International Relations Center, June 12, 2006*). Diakses dari www.americaspolicy.org . pada tanggal 18 April 2008 pukul 23.00 WIB.

¹⁵⁸ "Supreme Decree 28071", Loc. Cit.

- Futuro Bolivia SA AFP memegang masing-masing 24.46 %. Sedangkan sisa 1.08 % dimiliki oleh pemegang saham individual.
3. Transredes SA: 50 % saham Transredes SA di pegang oleh Royal Dutch Shell (Dutch) dan Prisma Energy (Amerika Serikat) dengan masing-masing memegang 25% saham. Dana pensiun Bolivia, BBVA Prevision AFP SA dan Futuro Bolivia SA AFP memegang saham 34 % secara bersama-sama. Sedangkan sisa 16 % dimiliki oleh pemegang saham lain.
 4. Petrobras Bolivia Refinacion SA: 70 % saham perusahaan ini dipegang oleh Petrobras dan sisanya di pegang oleh Pecom milik Argentina.
 5. Compania Logistica de Hidrocarburos de Bolivia SA: GMP SA (Peru) dan Oiltanking GmbH (Jerman) memegang masing-masing 50% dari saham perusahaan ini.

Secara garis besar kontrak ini membawa beberapa perubahan terhadap mekanisme kerjasama antara Bolivia dan para perusahaan asing. Ketika di bawah Kebijakan Kapitalisasi (UU Hidrokarbon tahun 1996) para perusahaan asing diperbolehkan untuk masuk kedalam perjanjian kerjasama bertajuk *Risk Sharing Contract*. Namun, pada kenyataan dilapangan, tidak terdapat aktivitas pembagian biaya resiko dengan pemerintah. Sehingga para perusahaan asing tersebut dibebaskan untuk memiliki dan menggunakan hidrokarbon yang diproduksinya untuk hal-hal komersial tanpa harus membayar biaya lain diluar pajak dan royalti.

Dari sekian banyak perusahaan asing yang terkena dampak dari kebijakan nasionalisasi ini, Petrobras merupakan pihak yang cenderung paling merasakan dampak negatif. Hal ini pada dasarnya dikarenakan oleh beberapa hal:

1. Besarnya *stake* yang dimiliki oleh Brazil di Bolivia relatif jauh lebih besar dibandingkan dengan perusahaan asing lain. Tidak saja karena besarnya investasi yang telah ditanamkan oleh Brazil dalam sektor tersebut, namun secara utama dalam kaitanya dengan kondisi matriks energi Brazil yang

terlanjur menggantungkan diri (dalam beberapa level tertentu) pada pasokan gas Bolivia. Salah satu contoh dapat dilihat pada komposisi matriks energi Sao Paolo, salah satu kota industri terpenting Brazil, yang 60% dari suply gas nya didapat dari Bolivia. Kenyataan bahwa Brazil merupakan konsumen utama gas Bolivia pun membuat kebijakan kenaikan harga gas per btu sudah tentu akan berdampak paling besar terhadap stabilitas harga gas di Brazil

2. Besarnya postur investasi Brazil di Bolivia (lebih dari 100 mcf) telah menjadikan Petrobras sebagai satu-satunya perusahaan yang terkena dampak kebijakan pajak dan royalti yang baru (yaitu 82% pajak dan royalti dari total seluruh produksi)..
3. Brazil merupakan satu-satunya perusahaan yang tidak membentuk Perjanjian Investasi Bilateral (Bilateral Investment Treaty), sehingga Brazil tidak punya dasar legitimasi untuk men-*chalange* kebijakan ini kedepan Mahkamah Agung Bolivia. Hal ini lah yang kemudian menyebabkan satu-satunya jalan ketiga yang bisa diambil Brazil adalah dengan mengajukan permasalahan ini ke depan Badan Arbitrasi Internasional.

III.2 Respon Terhadap Nasionalisasi Sektor Hidrokarbon Bolivia

III.2.1 Respon Internal Bolivia

Walau memang tidak dapat dipungkiri bahwa sejak awal opsi nasionalisasi memang muncul sebagai akibat dorongan dari masyarakat Bolivia sendiri, namun pada perkembangannya, dukungan masyarakat terhadap kebijakan nasionalisasi ini semakin mengalami penurunan. Hal ini pada dasarnya disebabkan oleh munculnya dua kelompok oposisi penentang model kebijakan nasionalisasi ala Morales.

Menurut kelompok oposisi yang pertama, model nasionalisasi tanpa *expropriation* yang dijalankan oleh Bolivia dianggap masih sangat lemah.

Pengalaman akan eksploitasi yang dilakukan oleh bangsa lain terhadap masyarakat Bolivia. Telah sekian lama, Bolivia memegang predikat sebagai bangsa yang selalu kalah dan terus dieksploitasi oleh pihak asing. Pemikiran ini pada dasarnya muncul akibat dari pengalaman sejarah, mulai dari penjajahan dan eksploitasi kekayaan Perak Bolivia oleh Spanyol sampai dengan kekalahan bertubi-tubi dalam sejumlah peperangan dengan negara tetangga yang menyebabkan Bolivia kehilangan beberapa bagian dari wilayah teritorialnya.¹⁵⁹ Setelah terlepas dari era kolonialisme dan bentuk penjajahan secara kuno, Bolivia merasa kembali mengalami penjajahan, namun dalam bentuk yang modern, yaitu melalui tangan-tangan perusahaan multinasional. Perusahaan-perusahaan ini dianggap telah mengambil keuntungan yang terlalu besar tanpa memberikan kontribusi yang berarti bagi perkembangan Bolivia. Setelah mengalami lebih dari 20 tahun dominasi asing atas aset paling berharga negaranya, masyarakat merasa ketentuan nasionalisasi yang ada sekarang ini gagal untuk memberikan "hukuman" yang setimpal terhadap perusahaan asing. Kelompok-kelompok yang menuntut dilakukannya nasionalisasi secara lebih radikal pada dasarnya didominasi oleh masyarakat pribumi di wilayah bagian barat yang tidak merasakan keuntungan yang begitu berarti dari keberadaan investor asing di Bolivia.

Dilain pihak, kelompok oposisi yang kedua cenderung menganggap kebijakan Morales sebagai tindakan yang terlalu radikal. Tindakan ini dikhawatirkan akan berdampak pada tingkat investasi asing yang masuk ke Bolivia. Hal ini menjadi sangat membahayakan karena investasi asing telah dianggap sebagai salah satu kunci pembangunan Bolivia. Kelompok yang oposisi penentang nasionalisasi ini pada perkembangannya berasal dari kaum-kaum elit, borjuis dan pengusaha-pengusaha kaya yang berada di wilayah termakmur Bolivia, yaitu Tarija dan Santa Cruz.

¹⁵⁹ Bolivia kehilangan aksesnya ke Smudera Pasifik atas Chile melalui Perang Chaco, wilayah Acre atas Paraguay pada Perang Pasifik dan wilayah Acre atas Brazil. Lykke E. Andersen and Robert Faris, "Reducing Volatility Due to Natural Gas Export: Is the Answer a Stabilization Fund?", *Paper prepared for the Andean Competitiveness Project by the Andean Development Corporation (CAF)*, diakses dari www.caf.org pada tanggal 18 April 2008 pukul 19.08 WIB.

III.2.2. Respon Eksternal Bolivia

Seperti halnya yang terjadi pada lingkungan internal, respon yang diberikan oleh dunia internasional (eksternal) Bolivia juga diwarnai oleh pihak pendukung dan oposisi. Dukungan internasional pada umumnya datang dari solidaritas negara dunia ketiga, yang ikut merasakan “pengalaman buruk” neoliberalisme seperti yang dialami oleh Bolivia. Walau nasionalisasi yang dilakukan oleh Morales ini memang tidak dianggap sesuai dengan ”standar” nasionalisasi yang ada (yaitu dengan diikuti oleh *expropriation*), namun tindakan ini dianggap cukup berani. Suatu bentuk pernyataan tegas dalam menegakan superioritas negara atas korporasi-korporasi multinasional. Nasionalisasi yang dilakukan oleh Morales ini pada perkembangannya telah menjadi sumber inspirasi bagi negara-negara berkembang lain, khususnya dikawasan Amerika Selatan sendiri. Tidak lama setelah dikeluarkannya *Supreme Decree* 28701, pemerintah Ekuador membatalkan kontraknya dengan Perusahaan minyak milik Amerika Serikat karena dianggap telah melanggar perjanjian dengan Ekuador.¹⁶⁰

Diluar dari dukungan yang diberikan pada Bolivia, aksi nasionalisasi ini sudah pasti memicu kemarahan perusahaan-perusahaan multinasional yang terkena dampak dari nasionalisasi ini, seperti diantaranya Petrobras (Brazil), Total (Perancis), British Gas dan British Petroleum (Inggris). Sebelum nasionalisasi, perusahaan-perusahaan ini mengontrol hampir 70% dari produksi gas di Bolivia.¹⁶¹ Walaupun investasi yang mereka lakukan di Bolivia pada dasarnya hanya mencakup bagian kecil dari total investasi mereka, namun ”efek” dari nasionalisasi ini terhadap negara-negara penghasil energi lain lah yang menjadi sumber kekhawatiran terbesar mereka.

Menurut analist energi dari *Wall Street*, nasionalisasi ini telah memberikan sinyal negatif terhadap pasar minyak dan gas dunia; yaitu sinyal akan semakin berkembangnya trend nasionalisasi yang dapat menyebar dari Bolivia dan

¹⁶⁰ Raúl Zibechi, Loc. Cit.

¹⁶¹ “Bolivia gas Nationalization”, diakses dari www.ips.news.com pada tanggal 20 April 2008 pukul 19.10 WIB.

Venezuela ke negara-negara seperti Mexico atau bahkan hingga ke Kuwait.¹⁶² Nasionalisasi ini pun cenderung mendapat respon yang negatif dari negara-negara Uni Eropa dan Amerika Serikat. Oleh pemerintahan Spanyol, aksi ini di anggap dapat membahayakan hubungan diplomatik antara Bolivia dan Spanyol.¹⁶³ Secara khusus dalam hubungannya dengan Brazil, reaksi yang kuat datang dari Petrobras. Menunjukkan keberatannya, Petrobras menyatakan akan membekukan semua investasi dan proyek-proyek yang telah direncanakan akan dijalankan di Bolivia. Secara formal, Petrobras pun mengungkapkan penolakannya atas semua bentuk kenaikan harga, dan mengancam akan membawa kasus ini ke badan arbitrase internasional.¹⁶⁴ Walaupun begitu, Petrobras akhirnya menyatakan kesetujuannya untuk melakukan negosiasi dengan pemerintah Bolivia. Secara lebih jauh, pembahasan mengenai respon Brazil terhadap kebijakan nasionalisasi Bolivia akan dipaparkan pada bab selanjutnya.

¹⁶² Fernando H. Navajas ,Loc. Cit.

¹⁶³ "Spain warns Bolivia about "bilateral relations"", diakses dari <http://www.mercopress.com/> pada tanggal 2 April 2008 pukul 19.45 WIB.

¹⁶⁴ "Petrobras's position in Bolivia after nationalization", *Alexander Gas and Oil Connection* Volume 13, issue #6 - April 2008 .

BAB IV

NASIONALISASI DAN KONFLIK

IV.1 Proses Negosiasi Brazil dan Bolivia

Pada perkembangannya, kebijakan nasionalisasi Morales cukup mendapatkan tanggapan keras dari Petrobras dan Kementrian Brazil. Menteri Energi Brazil, Silas Rondeu menyebut keputusan Bolivia tersebut sebagai aksi unilateral dan tidak bersahabat.¹⁶⁵ Petrobras memberikan respon yang lebih kuat dengan dikeluarkannya pernyataan secara tertulis mengenai sikap Petrobras terhadap nasionalisasi tersebut.¹⁶⁶

1. Petrobras akan semaksimal mungkin berusaha untuk melindungi kepentingannya melalui negosiasi dengan pemerintahan Bolivia, dan akan mengusahakan semua kemungkinan hukum yang ada baik melalui sistem judicial Bolivia maupun melaui badan yurisdiksi internasional.
2. Membatalkan semua rencana investasi yang semula telah diproyeksikan untuk mengembangkan sektor Hidrokarbon Bolivia, begitu juga dengan semua investasi yang berhubungan proyek ekspansi jalur pipa Bolivia-Brazil (Gasbol).
3. Secepat mungkin akan menginisiasikan studi-studi yang bertujuan untuk meningkatkan proyek-proyek diversifikasi *supply* energi alternatif diluar Bolivia.

Untuk mengatasi kepanikan yang kemudian terjadi di Petrobras tersebut, Lula memutuskan untuk segera melakukan rapat darurat dengan Presiden Direktur

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ "Petrobras Press Realese 3 Mei 2008", diakses dari www.petrobras.com pada 13 Mei 2008 pukul 19.45 WIB.

Petrobras, Jose Sergio Gabrieli dan Menteri Energi Brazil, Silas Rondou.¹⁶⁷ Setelah mengadakan rapat darurat dengan pihak Petrobras dan kementriannya, Lula pun segera melakukan inisiatif untuk mengadakan pertemuan darurat dengan tiga pemimpin negara, yaitu Evo Morales (Bolivia), Hugo Chavez (Venezuela) dan Nestor Kirchner (Argentina) guna mencari jalan keluar secara diplomatik.¹⁶⁸ Pertemuan yang dilangsungkan pada tanggal 3 Mei di Puerto Igazu ini menghasilkan sebuah pernyataan bersama dari keempat kepala negara untuk mengatasi permasalahan ini melalui kerangka yang adil dan rasional: *"the discussion about the gas price must take place in a rational and equitable framework that makes the undertaking viable"*¹⁶⁹

Berdasarkan semangat kerjasama yang ditimbulkan oleh pertemuan Puerto Igazu tersebut, pemerintah Brazil pun mengeluarkan pernyataan resminya mengenai kebijakan nasionalisasi Bolivia. Secara garis besar pernyataan resmi tersebut memuat beberapa poin penting yaitu¹⁷⁰:

1. Brazil mengakui hak Bolivia untuk menasionalisasi kekayaan alam yang dimilikinya, sesuai dengan keberadaanya sebagai negara yang berdaulat; hal ini pada dasarnya serupa dengan konstitusi Brazil yang memberikan kekuasaan pada negara untuk memegang kontrol penuh atas kekayaan yang ada di negaranya.
2. Pemerintah Brazil akan tetap bersikap dengan tegas dan tenang, dalam setiap forum, dengan tujuan untuk melindungi kepentingan Petrobras. Pemerintah Brazil juga akan menjalankan setiap bentuk negosiasi yang diperlukan guna memastikan terciptanya hubungan yang seimbang dan saling menguntungkan antara kedua negara.
3. *Supply* gas alam Brazil tetap akan dijamin oleh komitmen politikal dari kedua kepala negara, seperti halnya yang telah dinyatakan oleh Presiden

¹⁶⁷Jonathan Wheatley, "Presidents to meet over gas crisis in Bolivia", diakses dari <http://www.financialtime.com> pada tanggal 2 Mei 2008 pukul 18.55 WIB

¹⁶⁸Javier Blas and Richard Lapper, "Watchdog warns of 'dangerous' trend on energy", diakses dari www.financialtimes.com pada tanggal 21 April 2008 pukul 19.00 WIB.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ "Petrobras Repudiates Bolivian Government Declarations", diakses dari <http://www.petrobras.com.br/ri/english> pada tanggal 21 September 2008 pukul 21.07 WIB.

Evo Morales dalam pembicaraan teleponnya dengan Presiden Lula da Silva.

4. Secara lebih lanjut, isu peningkatan harga gas akan diselesaikan melalui negosiasi bilateral antara kedua negara.

Keyakinan pemerintah inilah yang kemudian mendorong Petrobras untuk memberikan respon lebih positif terhadap proses negosiasi yang berlangsung. Negosiasi pertama yang dihadiri oleh Silas Rondeu, Jose Sergio Gabrieli, Andreas Soliz dan Jorge Alvarado pada tanggal 10 Mei 2006, dijalankan dengan mengungkap semangat akomodatif dari Pertemuan Puerto Igazu. Dalam pertemuan ini dicapai suatu kesepakatan untuk menunda pembahasan pada level teknikal dan memfokuskan diri pada poin-poin seperti.¹⁷¹

1. Kondisi berbisnis selama masa transisi
2. Definisi dari kondisi yang diperlukan seperti mengenai kesepakatan produksi dan marketing gas; proses pengolahan dan juga mekanisme dan sistem kompensasi dari negosiasi.
3. Kondisi yang diperlukan guna pada akhirnya menghasilkan suatu kesepakatan.

Ketegangan yang berhasil dicairkan melalui negosiasi awal ini pada perkembangannya menjadi sia-sia. Tepat pada hari sesudahnya (11 Mei 2006), dalam Vienna *Summit* yang notabene dihadiri lebih dari 50 pemimpin dari negara-negara Eropa, Amerika Latin dan Karibia, Morales mengeluarkan beberapa pernyataan yang kembali menyulut kemarahan Brazil.¹⁷²

1. Morales menuduh Petrobras telah beroperasi secara ilegal dan melanggar hukum-hukum lokal yang berlaku.
2. Bolivia tidak akan memberikan kompensasi apapun dari pengambilalihan aset-aset Petrobras.

¹⁷¹ "Bolivia: Nationalised Power to the People?" Diakses dari www.ipsnews.net pada tanggal 21 September 2008 pukul 22.02 WIB.

¹⁷² "Petrobras Press Release", diakses dari <http://www.petrobras.com/ptcm/appmanager/> pada tanggal 21 September 2008 pukul 21.55 WIB.

3. Bolivia akan menaikkan harga gas hingga 60%.

Pernyataan ini langsung direspon dengan dikeluarkannya pernyataan tertulis oleh Petrobras dalam media massa sebagai bentuk pembelaan terhadap tuduhan tersebut (secara lebih lanjut dapat dilihat pada Lampiran 2), yang secara garis besar menyatakan poin-poin berikut:¹⁷³

1. Usaha bisnis yang dijalankan oleh Petrobras di Bolivia merupakan hasil dari perjanjian bilateral antara pemerintahan Brazil dan Bolivia. Perjanjian ini merupakan suatu hal yang instrumental dalam hal pengkontruksian proyek pipa gas Bolivia-Brazil yang dijalankan dalam kerangka pembentukan mitra kerjasama antara Petrobras dengan YPFB. Perjanjian kemitraan dalam hal pembangunan pipa ini telah dihentikan bersamaan dengan diprivatisasinya YPFB, hingga meninggalkan Petrobras sebagai pelaku utama dalam aktivitas konstruksi tersebut
2. Dengan diprivatisasinya YPFB, Petrobras kemudian bertanggung jawab dalam menyediakan dana dan meneruskan pembangunan proyek pipa tersebut, berinvestasi dalam eksplorasi, dan dalam kegiatan produksi yang terletak di San Alberto dan San Antonio. Sebagai konsekuensi dari operasi ini, Petrobras telah membeli gas Bolivia sejak tahun 1999. Petrobras juga telah berkontribusi terhadap perekonomian Bolivia melalui penyediaan lapangan pekerjaan dan pembayaran pajak (mencakup 25% dari penerimaan pajak) terhadap pemerintah Bolivia.
3. Pengeksekusian dan pengimplementasian kontrak tersebut pada dasarnya dijalankan dengan sepenuhnya menghormati kerangka yang ada di Bolivia.

Secara garis besar, pernyataan tersebut berupaya menekankan bahwa sudah menjadi peraturan ketat dalam Petrobras untuk selalu beroperasi sesuai dengan

¹⁷³ Ibid.

hukum yang berlaku baik di Bolivia maupun di negara lain tempat Petrobras beroperasi. Akibat dari pernyataan Morales dalam Vienna *Summit* tersebut Presiden Lula sempat mengancam untuk memanggil pulang duta besarnya di Bolivia. Ancaman ini pun berhasil membuat Morales menarik kembali ucapannya dan berjanji untuk melanjutkan negosiasi atas mekanisme nasionalisasi dan juga kenaikan harga gas¹⁷⁴.

Negosiasi berikutnya dilakukan pada tanggal 10-14 Juli di Santa Cruz, Bolivia. Secara garis besar, pertemuan ini membahas mengenai posisi dan kepentingan Petrobras sehubungan dengan skema nasionalisasi yang diajukan oleh Bolivia. Dalam kesempatan tersebut, Petrobras mengajukan permintaan untuk dilakukannya peninjauan ulang mengenai klausa harga dari *Gas Purchase and Sales Agreement (GSA)*.¹⁷⁵ Pembicaraan dalam putaran Santa Cruz de la Sierra ini kemudian dilanjutkan pada putaran berikutnya pada tanggal 24 sampai 28 Juli 2006 di Rio de Janeiro. Pada perkembangannya, Putaran Rio de Janeiro pun gagal dalam mencapai suatu kesepakatan mengenai klausa GSA yang diajukan oleh Brazil. Putaran keempat diadakan di Rio de Janeiro pada tanggal 7 sampai dengan 11 Agustus 2006. Pada putaran keempat ini dicapai suatu kesepakatan untuk memperpanjang *deadline* negosiasi sepanjang 60 hari karena Bolivia meminta waktu untuk me-review kembali GSA nya dengan Petrobras.¹⁷⁶

Keputusan untuk memperpanjang jangka waktu negosiasi mengenai klausa GSA ini pada dasarnya disebabkan oleh sangat krusialnya isu tersebut bagi Petrobras. Hal ini dikarenakan, selain menjadi investor dalam sektor hidrokarbon Bolivia, Brazil juga merupakan pembeli dari hasil produksi sektor tersebut. Melalui model kontrak dalam *Gas Supply Agreement*, mekanisme perubahan harga diatur untuk terjadi 5 tahun sekali. Dengan dikeluarkannya *Supreme Decree* 28701, pemerintah Bolivia mulai mempertanyakan mekanisme harga yang yang

¹⁷⁴ *ibid.*

¹⁷⁵ "Press Realese Petrobras", diakses dari <http://www.agenciapetrobrasdenoticias.com.br/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 19.00 WIB.

¹⁷⁶ "Press Realese Petrobras", diakses <http://www.agenciapetrobrasdenoticias.com.br/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 18.29 WIB.

digunakan oleh GSA tersebut.¹⁷⁷ Tidak lama setelah dikeluarkannya *Supreme Decree* 28701, dikeluarkanlah *Supreme Decree* 29122 yang mengatur bahwa tiap aktivitas komersialisasi dan eksportasi terhadap hasil produksi sektor hidrokarbon Bolivia akan diserahkan pada YPFB.

Ketentuan ini pada dasarnya akan mempengaruhi tingkat pendapatan yang di peroleh Petrobras. Sebelum kebijakan ini dikeluarkan, Petrobras cenderung tidak begitu keberatan jika kepemilikan aset-asetnya akan diambilalih oleh pemerintah, mengingat postur US \$ 1.5 milyar dolar dari investasi Brazil di Bolivia hanya mencakup 1% dari total asetnya di dunia.¹⁷⁸ Diserahkannya wewenang komersialisasi pada YPFB, pada perkembangannya akan sangat menyebabkan penurunan yang cukup signifikan dalam aliran dana (*cash flow*) Petrobras. Dengan mekanisme komersialisasi yang baru ini, maka setiap perusahaan (termasuk Petrobras) harus menjual hasil produksi gasnya kepada YPFB dengan harga yang tentunya cukup rendah.¹⁷⁹ Untuk kemudian dijual kembali oleh YPFB ke konsumen utama, yaitu Brazil dan Argentina (yang notabene juga direncanakan akan mengalami kenaikan harga).

Dalam jangka panjang, hal ini tidak saja akan merugikan tingkat pendapatan Bolivia, namun juga akan mendorong keengganan para investor asing untuk melanjutkan investasinya di Bolivia. Keterbatasan investasi ini pada nantinya dapat menyebabkan aktivitas eksplorasi dan produksi gas di Bolivia menjadi terancam. Secara tidak langsung, hal ini tentu saja akan berdampak negatif terhadap nasib ketersediaan pasokan gas Bolivia ke Brazil sendiri. Kepentingan inilah yang berusaha diperjuangkan oleh Brazil dalam putaran-putaran bilateral tersebut dan juga dalam perpanjangan putaran bilateral kedepan.

Memasuki bulan-bulan terakhir menjelang batas waktu negosiasi, hubungan Brazil dan Bolivia kembali memburuk dengan dikeluarkannya *Resolusi Menteri Hidrokarbon Bolivia 2007/2006* oleh Andreas Soliz pada 12 September

¹⁷⁷ Andre Correa dan Michelle Ratton Sanchez, "Property Regulation in the Natural Gas Sektor in Bolivia: Impacts for Development?" Diakses dari www.law.yale.edu/intellecualife/selanews.htm pada tanggal 28 Agustus 2008 pukul 21.04 WIB .

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

2006. Resolusi ini mengatur mengenai pembentukan kondisi properti baru untuk semua rantai produksi, transportasi, pengolahan, penyimpanan dan pemasaran akan minyak dan *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) dan juga hasil produknya.¹⁸⁰ Pengambilalihan hampir keseluruhan proses aktivitas ini pada nantinya akan meninggalkan Petrobras sebatas perusahaan penyedia jasa. Hal ini dipastikan akan memangkas habis pendapatan yang akan diperoleh oleh Petrobras.¹⁸¹

Tindakan ini kembali memicu reaksi keras dari Lula yang mengancam untuk membekukan secara unilateral negosiasi yang sedang berlangsung dan mengajukan kasus ini ke badan arbitrase internasional.¹⁸² Situasi ini telah menimbulkan kepanikan di tingkat anggota Senat Bolivia yang notabene dikontrol oleh pihak oposisi terhadap kebijakan nasionalisasi ala Soliz tersebut. Pada 23 September 2006 senat mengeluarkan sebuah mosi melawan Menteri Energi Bolivia, yang kemudian mendorong Soliz untuk mengajukan pengunduran dirinya.¹⁸³ Morales segera mengganti tim nasionalisasinya ini dengan orang-orang yang cukup moderat, seperti Carlos Vilegas.¹⁸⁴ Oleh Wakil Presiden Bolivia, Alvaro Garcia Linera, resolusi ini dinyatakan tidak akan dihapuskan namun dibekukan untuk kurun waktu yang tidak ditentukan. Setelah resmi menjabat sebagai Menteri Hidrokarbon Bolivia, Vilegas mengadakan konferensi Press yang menyatakan bahwa pada dasarnya Brazil dan Bolivia saling membutuhkan satu sama lain sehingga penyelesaian masalah melalui negosiasi dianggap sebagai jalan yang diperlukan.¹⁸⁵

Oleh Presiden Lula, pergantian dalam kabinet tersebut dinilai sebagai suatu langkah yang sangat positif dan menunjukkan kesungguhan dari Bolivia untuk mencapai suatu kesepakatan dengan Brazil. Walaupun begitu, melalui wawancara yang dilakukannya dengan stasiun TV Brazil, *Globo Tv*, Lula menyatakan komitmennya untuk semakin agresif dalam melindungi kepentingan Brazil. Lula menyatakan bahwa dirinya telah memberikan pernyataan-pernyataan

¹⁸⁰ Sarah John de Sousa, *Loc. Cit*

¹⁸¹ Andre Correa dan Michelle Ratton Sanchez, *Loc. Cit.*

¹⁸² Sarah John de Sousa, *Loc. Cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

tegas pada Morales mengenai tekad Lula untuk mempertahankan kepentingannya tersebut: "*You can't keep sticking a sword in Brazil's head because you gave us the gas, because we can also stick a sword in your head because we buy the gas.*"¹⁸⁶

Memasuki bulan terakhir masa tenggat pembaharuan kontrak, Lula cenderung mulai mengendorkan keterlibatannya dalam negosiasi sehubungan dengan masa pemilihan umum yang sedang dihadapinya. Pada pemilihan umum putaran pertama di tanggal 1 Oktober, Lula gagal mendapatkan suara mayoritas sehingga harus menjalani *runoff* dengan kandidat kedua yaitu Geraldo Alckmin, pada 29 Oktober 2006. Pada momen ini, jalannya negosiasi mulai ditentukan oleh pihak Kementerian Brazil dan Petrobras dengan pemerintahan Morales dan YPFB.

Pada periode ini negosiasi secara intensif dilakukan oleh kedua belah pihak. Pada minggu-minggu terakhir kedua pihak menyatakan pada media bahwa kemajuan demi kemajuan telah dicapai oleh kedua belah pihak dalam negosiasi intensif yang dilangsungkan di La Paz. Memasuki beberapa hari terakhir sampai batas waktu negosiasi, ketua Partai Buruh Brazil, Marcelo Aurelo mengancam bahwa Petrobras akan keluar dari Bolivia jika sampai pada hari terakhir gagal dicapai kontrak baru antara Bolivia dengan Petrobras. Pada tanggal 27 Oktober 2006, Petrobras dan YPFB membentuk suatu kesepakatan untuk melakukan beberapa putaran tambahan untuk mendiskusikan masalah harga gas yang masih harus ditinjau ulang oleh Bolivia. Putaran tambahan ini dijadwalkan pada tanggal 6-10 November di Rio de Janeiro.¹⁸⁷

Pada tanggal 27 Oktober 2006 ini pula, Bolivia dan YPFB berhasil menyusun kontrak dengan *France's Total* dan *US-based Vintage*.¹⁸⁸ Pada hari ini pula, dilakukan sebuah rapat singkat antara Petrobras, Repsol YPF dan BP. Akhirnya pada menit-menit terakhir memasuki tanggal 29 Oktober, Pemerintah

¹⁸⁶ "Lula reminds Bolivia the "importance of Brazil", diakses dari <http://www.mercopress.com/vernoticia.do?id=8803&formato=HTML> pada tanggal 21 Mei 2008 19.55 WIB.

¹⁸⁷ "Press Realese Petrobras", diakses <http://www.agenciapetrobrasdenoticias.com.br/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 20.17 WIB.

¹⁸⁸ Gretchen Gordon, "Bolivia: Whiter Nationalization?" diakses dari <http://www.w4report.com/node/2712> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 21.04 WIB

Bolivia berhasil merampungkan kontrak dengan dengan Petrobras beserta sepuluh perusahaan asing lainnya.¹⁸⁹

Pada perkembangannya, setelah disepakatinya penerusan kontrak operasi antara Bolivia dan Petrobras, ekstensi putaran-putaran GSA pun dilanjutkan sampai pada bulan Mei 2007. Melalui proses negosiasi yang sama berbelit-belitnya, Brazil dan Bolivia akhirnya mencapai kesepakatan mengenai ketentuan harga jual gas per bt unit dan juga mengenai jumlah kompensasi yang akan diberikan oleh pemerintah Bolivia atas pengambilalihan dua pabrik pengolahan milik Petrobras.

IV.2 Hasil Kontrak Petrobras dan YPFB

Pada tanggal 27 dan 28 Oktober 2006, seluruh perusahaan multinasional yang beroperasi di Bolivia telah menandatangani 44 Kontrak Operasi atau *Contratos de Operación* sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Presiden Morales. Pada perkembangannya, walau kontrak ini sudah ditandatangani secara resmi pada tanggal 28 dan 29, namun karena adanya kesalahan administrasi, kontrak ini baru berhasil diratifikasi pada tanggal 2 Mei 2007. Kontrak ini mencakup beberapa hal, seperti (secara lebih lengkap lihat dalam Lampiran 3):

1. Lamanya kontrak yang berlaku
2. *Periode dari kegiatan eksplorasi dan kewajiban-kewajiban yang harus dijalankannya.*
3. *Deklarasi dari sistem komersialisasi*
4. *Periode eksploitasi lahan-lahan yang relevan.*
5. Kepemilikan dan kontrol atas sektor Hidrokarbon
6. Pembayaran royalti, pajak dan ganti rugi
7. Pemberian kompensasi untuk kontraktor
8. Penjaminan
9. Penugasan dan pergantian kontrol

¹⁸⁹ “Petrobras Reaches a Gas Exploration and Production Agreement in Bolivia”, diakses dari <http://www.agenciapetrobrasdenoticias.com.br/> pada tanggal 21 Mei 2008 pukul 19.25 WIB.

10. *Abandonment*

11. Arbitrasi dan hukum yang dapat diaplikasikan

Kontrak yang dibentuk dengan Petrobras pada dasarnya cukup berbeda dengan kontrak perusahaan lain, mengingat Petrobras merupakan satu-satunya perusahaan yang menghasilkan lebih dari 100 mcf perhari. Perbedaan kontrak ini pada dasarnya terletak dalam hal pembayaran pajak dan royalti. Ketentuan pajak dan royalti yang berlaku bagi perusahaan-perusahaan yang menghasilkan kurang dari 100 mcf adalah ketentuan pajak lama, sesuai dengan Undang-Undang Hidrokarbon No. 3058. Secara garis besar kontrak dengan Petrobras memuat hal-hal berikut:¹⁹⁰

1. Karakteristik dari Kontrak Operasi, yaitu mencakup :
 - a) Pengeksekusian semua kegiatan *oil-related operations* untuk setiap biaya dan resiko Petrobras
 - b) Adanya mekanisme kompensasi sebagai suatu fungsi guna *re-cover cost*, harga dan volume dari investasi
 - c) Penekanan status kontrak Bolivia bukan sebatas sebagai penyedia jasa
2. Petrobras tetap akan bertanggung jawab dalam semua operasi di blok San Alberto, San Antonio, Rion Hondo, Ingre dan Irenda.
3. Petrobras tetap melanjutkan kepemilikannya terhadap aset-aset yang ada
4. Kontrak Petrobras akan berlaku valid dalam jangka 32 tahun, dimulai pada tanggal disetujuinya kontrak tersebut oleh Kongres Bolivia.

Melalui poin-poin yang terdapat dalam kontrak tersebut maka secara garis besar Petrobras akan mendapat.¹⁹¹

¹⁹⁰ "Petrobras – YPFB Contract. October 31. 2006" , diakses dari www.petrobras.com.br/ri/pdf/ContratoPetrobras_YPFB_Ing.pdf pada tanggal 28 September 2008 pukul 19.07 WIB

¹⁹¹ Ibid.

1. Jaminan operasi pada lapangan utama pemasok gas alam ke Brazil di dua lapangan terbesar Bolivia yaitu San Antonio dan San Alberto
2. Keuntungan ekonomi sebesar 15%
3. Pengembangan sumber-sumber yang sufisien untuk membiayai operasi
4. *Rate of return* akan diambil dari kelebihan kapital melalui investasi di Bolivia
5. Posisi strategis Petrobras di Bolivia
6. Pada awal kesepakatan, Brazil akan mendapat bagian keuntungan 50 %, yang pada nantinya akan ditentukan pembagiannya dengan YPFB.
7. Kontrak sepanjang 32 tahun

Sedangkan melalui kontrak ini maka Bolivia akan memiliki otoritas untuk:¹⁹²

1. Memegang kontrol dominan dalam pemasaran hasil gas yang telah diproduksi.
2. Memegang kontrol yang lebih ketat terhadap proses operasi perusahaan-perusahaan multinasional
3. YPFB tidak akan berpartisipasi dalam investasi dan *cost*
4. Pemerintah akan mendapatkan keuntungan 50 % dari pajak dan royalti
5. YPFB akan bertanggung jawab dalam transportasi gas alam

Jika hasil kontrak ini dibandingkan dengan ketentuan awal yang ada dalam Supreme Decree 28071 akan terlihat bahwa kontrak ini relatif lebih moderat. Total pajak dan biaya lain yang harus dibayarkan oleh Petrobras menjadi sekitar 80% dari perhitungan awal Petrobras yaitu 95 %.¹⁹³ Begitu pula dengan ketentuan kontrol operasi dan manajemen. Bolivia masih memberikan Petrobras otoritas otonom dalam beberapa level tertentu dalam melaksanakan aktivitas produksinya –namun dengan catatan adanya kontrol manajemen dan operasional yang lebih ketat dari pemerintah, secara khusus dalam hal *regulation enforcement* dan juga

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Jumlah ini merupakan hasil perhitungan Petrobras terhadap total biaya dan pajak yang harus dibayar Petrobras akibat ketentuan Supreme Decree 28701, untuk selengkapnya dapat dilihat pada "*Petrobras – YPFB Contract. October 31. 2006*", *Ibid.*

dalam menentukan tiap kontrak lain yang berhubungan dengan sektor gas Bolivia (seperti pembuatan subkontrak oleh Petrobras dengan kontraktor lain dan juga mengenai kontrak jual-beli). Dengan level otoritas ini, Petrobras bukanlah hanya menjadi penyedia jasa (layaknya subkontraktor), namun Petrobras juga memegang biaya dan resiko secara otonom, yang menyebabkan nya menjadi partner yang setara dengan pemerintah.

Dalam kontrak ini pemerintah Bolivia tetap mempertahankan tuntutan awal untuk mengambilalih kegiatan komersial. Walaupun begitu, dalam kontrak operasi yang baru ini, hasil bagian penjualan yang menjadi bagian Petrobras akan ditransfer langsung kepada pihak Petrobras dan bukan melalui pemerintah terlebih dahulu. Pada negosiasi selanjutnya, yaitu mengenai harga gas dan nilai ganti rugi fasilitas pengolahan milik Petrobras yang diambilalih oleh pemerintah, keduanya juga berhasil mencapai suatu kesepakatan yang cukup moderat. Harga gas US \$ 4.6 per btu merupakan hasil kompromi dari tuntutan semula yaitu US \$ 5 dolar per btu; Petrobras pun berhasil menaikkan tuntutan terhadap kompensasi pabriknya, dari sekitar US \$104 juta dolar menjadi US \$112 juta dolar yang harus dibayarkan oleh pemerintah Bolivia.¹⁹⁴

¹⁹⁴ André Corrêa and Michelle Ratton Sanchez, Loc. Cit.

Tabel 4.1. Perubahan yang diakibatkan oleh Kebijakan Hidrokarbon

| | Risk Sharing Contract | <i>Operasional Contract</i> |
|---|--|---|
| Term Contract | 40 tahun | 32 tahun |
| Operasional | Petrobras yang melakukan semua aktivitas manajemen dan operasional dari kegiatan produksi, eksplorasi, distribusi dan transportasi dalam sektor gas Bolivia. | Semua aktivitas manajemen, produksi, eksplorasi, distribusi dan transportasi berada di tangan YPFB, Petrobras mendapatkan control produksi dalam beberapa level tertentu sehingga tidak berperan sebatas penyedia jasa. |
| Operator | Petrobras | Petrobras dan YPFB |
| Komersialitas | Petrobras | YPFB |
| Kepemilikan | Petrobras | YPFB; Aset Petrobras, yaitu dua pabrik pengolahan gas akan diambil alih oleh YPFB |
| Pajak dan Royalti yang dikenakan pada Petrobras | Total Pajak dan Royalti 18% | 18% Royalti, 32% Pajak Produksi dan Pajak tambahan terhadap YPFB yang nanti akan ditentukan dalam hal pembagian 50% produksi antara YPFB dan Petrobras. |
| Remunerasi | Petrobras menerima total pendapatan yang sudah termasuk dalam perhitungan pajak dan royalti | Petrobras menerima sebagian dari total pendapatan, sebagai hasil dari korespondensi <i>cost</i> , depresiasi dan profit YPFB menerima sebagian dari total pendapatan sebagai hasil dari korespondensi royalti, pajak dan transportasi |
| Harga gas per btu | US\$ 3.5 dolar per btu | US\$. 4.6 dolar per btu |
| Mekanisme Penyelesaian Pertikaian | Melalui mekanisme arbitrase yang sejalan dengan Hukum Bolivia dan juga Prosedur Peraturan yang ada dalam | Tidak berubah |

| | | |
|--|---|--|
| | International Chamber of Commerce (ICC) di La Paz. Cabang pengadilan yurisdiksi di Bolivia Berdasarkan Perjanjian bilateral Bolivia-Belanda mengenai perlindungan terhadap investasi asing. | |
|--|---|--|

Sumber: *Petrobras-YPFB Contract*, diakses dari www.petrobras.com.br/ri/pdf/ContratoPetrobras_YPFB_Ing.pdf

IV.3 Interaksi Brazil-Bolivia dalam Kasus Kebijakan Nasionalisasi 2006

Dalam mencermati secara lebih dalam proses interaksi dan hasil yang dicapai didalamnya, maka perlu terlebih dahulu dicermati kepentingan dari masing-masing negara yang pada perkembangannya telah menjadi dasar dari setiap aksi-reaksi yang dikeluarkan oleh kedua belah pihak.

IV.3.1 Kepentingan Bolivia

Pada dasarnya kepentingan Bolivia dengan dilihat dalam kaitannya dengan kebijakan nasionalisasi ini dapat dilihat dalam konteks pertimbangan politik dan ekonomi. Secara ekonomis, kebijakan ini sudah tentu diharapkan dapat mendorong peningkatan pendapatan Bolivia hingga ketinggian yang cukup signifikan. Melalui nasionalisasi ini telah diperkirakan bahwa pendapatan yang akan diterima oleh pemerintah akan meningkat sebesar US\$ 1 milyar dolar.¹⁹⁵ Hal ini terbukti dengan perkembangannya kemudian, yang menunjukkan terjadinya peningkatan pendapatan negara dari US\$ 173 juta pada tahun 2002 ke angka US\$1.57 milyar pada tahun 2007.¹⁹⁶

¹⁹⁵Roberto Stefanini, "Bolivian Gas Supplies", diakses dari <http://uk.equilibri.net/pdf.php?documento=6141> pada tanggal 1 April 2008 pukul 22.07 WIB

¹⁹⁶ Mark Weisbort, Loc.Cit.

Dengan adanya peningkatan pendapatan tersebut, pemerintah Bolivia sudah menyatakan komitmennya untuk mendistribusikan kapital tersebut guna melakukan pemerataan pembangunan yang berguna bagi penduduk Bolivia Berdasarkan Undang-Undang Hidrokarbon 2005, sebagian besar pendapatan dari sektor minyak dan gas ini akan dipusatkan untuk kepentingan pendidikan, kesehatan, pembangunan jalan, pembangunan yang produktif dan proyek-proyek lain yang dapat menciptakan banyak lapangan pekerjaan. Pada perkembangannya, Morales bermaksud untuk memperbesar alokasi pendapatan ini untuk program jaringan pengamanan sosial bagi kaum tua, yaitu dengan cara mengajukan pemotongan 30% dana bagi departemen pemerintahan dan kota praja.

. Secara politis, kebijakan nasionalisasi diakui memang merupakan hal yang dianaggap perlu guna memastikan keberlangsungan kabinet pemerintahan Morales. Pengalaman sejarah yang memperlihatkan jatuhnya pemerintahan Lozada dan Meza akibat ketidakmampuannya untuk merespon aspirasi rakyat, telah menjadi suatu pelajaran yang sangat berarti bagi Morales untuk mempertahankan pemerintahannya. Selain itu kebijakan nasionalisasi yang disebut-sebut sebagai jalan untuk mengembalikan kedaulatan negara atas kekayaan alamnya, merupakan suatu instrumen yang telah terbukti cukup efektif dalam menyatukan masyarakat Bolivia yang sangat tidak terintegrasi tersebut. Pengalaman sejarah telah menunjukkan, Gas merupakan satu-satunya isu yang mampu menghimpun kekuatan nasionalistik dan kesatuan emosional dari masyarakat Bolivia yang selama ini terpecah-pecah ke dalam afiliasi wilayah, kelas maupun ideologi yang berbeda-beda.

Pemilihan model nasionalisasi ini sendiri pada dasarnya telah disesuaikan dengan model kebijakan ekonomi yang memang telah diproyeksikan oleh Morales dan Garcia yaitu model ekonomi *normal capitalism* versi Bolivia.¹⁹⁷ Model ini merupakan hasil dari kritikan terhadap sistem neoliberal yang diberlakukan oleh Sanchez de Lozada. Namun demikian, konsep ini masih sangat jauh dari konsep

¹⁹⁷ James Petras, *Loc. Cit*

ekonomi sosialis (model yang selama ini diasumsikan akan dianut oleh Morales mengikuti aliansi dekatnya yaitu Fidel Castro).¹⁹⁸

Menurut wakil presiden Garcia Linera, pengambilan kebijakan ini merupakan suatu tindakan yang logis, karena menurutnya sistem ekonomi sosialis merupakan sistem ekonomi yang baru bisa diberlakukan oleh Bolivia beberapa dekade kedepan. Garcia juga berpendapat bahwa struktur ekonomi Bolivia yang lemah pada saat ini tidak akan mampu memberlakukan ketentuan seperti yang ada pada sistem sosialis.¹⁹⁹ Bolivia setidaknya harus mengalami fase ekonomi lepas landas terlebih dahulu untuk kemudian mampu mulai mengadopsi secara perlahan sistem tanpa kelas tersebut. Kesadaran Morales dan Garcia atas ketergantungan yang besar dari Bolivia terhadap pihak asing, baik berupa kebutuhan akan investasi, teknologi dan juga bantuan kemanusiaan, telah mendorong Bolivia untuk mau tidak mau sebisa mungkin menyesuaikan dengan sistem liberalisasi dunia yang sudah tercipta disekitarnya.

IV.3.2 Kepentingan Brazil

Seperti halnya dalam hal kepentingan Bolivia, kepentingan Brazil juga terdiri dari pertimbangan politik dan ekonomi. Dalam hal ekonomi, pusat dari kepentingan Brazil dalam Bolivia pada dasarnya terletak pada isu gas Bolivia yang mulai menjadi bagian penting dalam matriks energi Brazil. Seperti yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya, Brazil merupakan negara berkembang yang sedang aktif mengembangkan perindustriannya. Akselerasi perindustrian ini pada dasarnya membutuhkan energi sebagai bahan bakar yang memungkinkan berjalannya aktivitas ekonomi tersebut. Kebutuhannya yang besar akan energi ini mendorong pemerintah Brazil untuk mengeluarkan kebijakan guna mendiversifikasi matriks energinya.

Ketergantungan Brazil pada tenaga hidroelektrik, telah menyebabkan ketidakstabilan kondisi iklim dunia pada saat ini menjadi cukup mengancam

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Jeffery R. Webber, "Bolivia's Nationalization of Gas", diakses dari www.ips.news.com pada tanggal 28 September 2008 pukul 19.07 WIB.

keamanan pasokan tenaga listrik masyarakat Brazil. Terbukti pada tahun 2001, kekeringan panjang yang menimpa Brazil telah membuat pasokan air yang dibutuhkan untuk menghasilkan tenaga hidroelektrik menjadi sangat minim. Kondisi ini menyebabkan terjadinya *blackout* di sejumlah besar wilayah ibu kotanya, akibat dari ketidak mampuan sektor hidroelektrik untuk men-*generate* listrik bagi masyarakat Brazil.

Untuk mengantisipasi kondisi tersebut, sejak tahun 2000, Brazil telah mengeluarkan strategi untuk mengembangkan pasar gas domestiknya guna meningkatkan partisipasi gas dalam matriks energi Brazil.²⁰⁰Pemerintah Brazil pun telah menjadikan proyek pengembangan gas Bolivia sebagai salah satu proyek diversifikasi matriks energi Brazil. Pemilihan Bolivia sebagai pusat investasi Brazil ini pada dasarnya disebabkan oleh faktor perhitungan ekonomi. Seperti yang disebutkan pada bab I, kapital yang dibutuhkan untuk memproduksi dan mendistribusikan gas pada dasarnya jauh lebih besar dari pada biaya yang dibutuhkan pada proses produksi dan distribusi minyak bumi. Padahal, kuota konsumsi gas di Brazil pada dasarnya masih relatif kurang besar untuk kemudian menutupi *cost* yang akan dikeluarkan jika Brazil memutuskan untuk memproduksi sendiri pasokan gas tersebut. Dilain pihak, Bolivia, selain memiliki kandungan gas no. 2 terbesar di Amerika Selatan, juga cenderung memiliki *cost* yang lebih kecil dalam memproduksi energi. Hal ini dikarenakan oleh kebijakan pembukaan pasar oleh pemerintah pada saat itu, yang memberikan banyak kemudahan bagi investor asing untuk berinvestasi di Bolivia.

Dengan adanya pertimbangan tersebut, Brazil pun telah menggantungkan kebutuhan gasnya pada Bolivia. Kini, Brazil cukup memiliki *stake* yang besar dalam sektor tersebut. Brazil telah melakukan investasi kurang lebih sebesar US \$ 1.5 milyar dolar dalam sektor hidrokarbon Bolivia. Sekitar 58 % *supply* energi gas Brazil didapat dari hasil produksi di Bolivia. Sebagian dari jumlah ini menutupi 60% dari konsumsi energi di sektor industri Brazil, dan secara keseluruhan

²⁰⁰ “Energy Situation in Brazil : An Overview”, Loc. Cit

merupakan 9.1 % dari total *supply* energi tetap Brazil.²⁰¹ Hal yang terjadi kemudian adalah, ketika permintaan domestik Brazil terhadap gas terus mengalami peningkatan, tidak terdapat suatu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kemampuan produksi gas domestik.²⁰²

Pada perkembangannya kebijakan baru pengambilalihan komersialisasi dan penjualan ini pada dasarnya akan merugikan secara khusus *cash flow* dari Petrobras, karena mekanisme harga dan keuntungan penjualan menjadi dikuasai oleh Bolivia. Kenaikan harga gas ini pada perkembangannya juga akan menyebabkan kenaikan harga gas dalam pasar domestik Brazil. Dalam jangka panjang, sikap Bolivia ini juga dkhawatirkan akan membahayakan kemampuan Bolivia dalam menyediakan komitmen supply energinya terhadap Brazil. Hal ini dikarenakan adanya indikasi investor asing lain untuk membatasi investasi jangka panjang nya di Bolivia telah membahayakan kemampuan produksi dan eksplorasi Bolivia akibat kekurangan dana.

Dalam konteks politik, kebijakan fluktuatif Lula pada dasarnya di pengaruhi tidak saja oleh pertimbangan politik domestik namun juga dengan politik luar negeri Brazil sebagai pelopor integrasi di Amerika Selatan. Komitmen Brazil untuk mengambil posisi pemimpin regional Amerika Selatan, yang nota bene harus aktif menjaga kestabilan dan keharmonisan guna menjaga cita-cita integrasi Amerika Selatan. Adanya rencana untuk membasiskan energi sebagai motor utama integrasi Amerika Selatan , telah menempatkan Bolivia yang kaya akan energi dalam posisi yang sangat penting. Secara lebih jauh, posisi Lula sebagai pendukung ideologi populis yang menentang segala bentuk eksploitasi asing terhadap kekayaan nasional, berusaha menunjukkan konsistensinya dalam memahami hak nasional Bolivia untuk mulai menggunakan kekayaannya guna memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat Bolivia. Walaupun demikian, mendekati waktu pemilihan umum Brazil, Lula mulai menunjukkan posisi keras nya dalam mempertahankan kepentingan Brazil semaksimal mungkin. Pendekatan

²⁰¹ Thiago de Aragao ,”Bolivia: Morales' pledges will stall progress and co-operation in Latin America”, diakses dari www.foreignpolicycenter.org pada tanggal 23 April 2008 pukul 19.44 WIB.

²⁰² André Corrêa and Michelle Ratton Sanchez, Loc. Cit

Lula ini kemudian terbukti berhasil membawa Lula kembali terpilih menjadi kepala negara Brazil untuk kedua kalinya.

IV.3.3 Interaksi Antara Kepentingan Brazil dan Bolivia

Dari proses runutan negosiasi 180 hari yang terjadi antara Brazil dan Bolivia tampak bahwa terdapat suatu pola hubungan yang fluktuatif. Diluar dari ketegangan yang terjadi pada awal pendeklarasian kebijakan nasionalisasi ini, hubungan Bolivia-Brazil telah mengalami dua kali masa krisis, yang menyebabkan negosiasi selalu menghadapi *deadlock*

Dalam proses negosiasi tersebut dapat dilihat aktivitas tawar menawar yang cukup intens dari kedua belah pihak. Bolivia dianggap lebih unggul dengan melakukan *Opening Bid* terlebih dahulu, yaitu melalui poin-poin *Supreme Decree* 28701. Hal ini pada akhirnya menyebabkan posisi awal Bolivia dianggap sebagai patokan utama, yang membuat Brazil tidak dapat memasang posisi yang terlalu jauh dari tuntutan awal Bolivia. Bolivia telah menetapkan komitmennya untuk bersikap sesuai dengan kebijakan yang sudah dijalkannya tersebut. Pada perkembangannya, Brazil yang merasa telah ditantang kepentingan juga berusaha untuk mempertahankan komitmen untuk menolak kenaikan harga gas dan penurunan posisi Petrobras menjadi sebatas penyedia jasa bagi YPFB.

Pada awal masa negosiasi Bolivia tampak ingin menunjukkan *firmness* dari kebijakannya, yaitu dengan melakukan ancaman terhadap Brazil, seperti apa yang dilakukan oleh Morales dan Soliz. Kedua tokoh ini ingin meningkatkan posisi tawarnya atas Brazil yang notababene merupakan pemimpin regional di Amerika Selatan. Tujuan Bolivia ini menjadi kurang tepat sasaran karena pada perkembangannya Brazil, -yang semula (melalui campur tangan Lula) tampak berada dalam *mood* yang sangat akomodatif dan bersedia untuk melakukan kompensasi pada beberapa derajat tertentu, berbalik semakin memperkuat komitmennya terhadap hak-hak yang didapatnya melalui kontrak yang lama. Ancaman Bolivia yang "salah sasaran" ini menyebabkan hubungan keduanya sempat mengalami krisis beberapa kali. Walaupun sempat mengalami friksi-friksi

selama masa negosiasi, namun pada akhirnya kedua pihak ini tampak kembali dalam “*mode*” kooperatif guna memastikan agar hubungan kerjasama antara Petrobras dan Bolivia tetap dipertahankan.

Sikap kedua pihak yang berubah kedalam suasana yang akomodatif ini pada dasarnya muncul karena timbulnya kesadaran dimasing-masing pihak bahwa dengan melanjutkan kerjasama, kepentingan politik maupun ekonomi akan lebih terakomodir dengan baik dibandingkan memilih untuk mengakhiri kerjasama dan mengijinkan terjadinya konflik.

Besarnya *stake* yang dimiliki Petrobras dan juga Brazil dalam hubungan kerjasama nya dengan Bolivia pada dasarnya tidak terletak dalam besarnya investasi dan kerugian dari pengambilalihan aset Petrobras di Bolivia, namun pada besarnya ketergantungan postur matriks energi Brazil (khususnya dalam hal pasokan gas industri) terhadap gas Bolivia. Meningkatnya permintaan gas domestik Brazil tanpa adanya upaya peningkatan kemampuan produksi gas domestik, telah meninggalkan Brazil untuk mau tidak mau tetap menggantungkan kebutuhan gas nya kepada Bolivia, setidaknya sampai pada jangka menengah.

Bolivia sendiri, melalui model kebijakan ekonomi ala Morales-Linera, tampak sudah memproyeksikan pentingnya investor asing bagi keberlangsungan pembangunan ekonomi di Bolivia. Terlebih lagi dalam kaitanya dengan Brazil dan pasokan gas Bolivia. Seperti yang sudah dinyatakan sebelumnya, metode penjualan gas tidak sama seperti penjualan minyak. Besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk tiap proses eksplorasi, produksi dan khususnya distribusinya untuk itu, mekanisme penjualan gas baru akan dapat terbentuk jika memang ada pasar yang menginginkannya. Brazil merupakan pasar yang sangat besar dan menguntungkan bagi Bolivia. Daripada memilih pasar kedua terbesar, yaitu Chile, Bolivia lebih setuju untuk menjualnya ke Brazil dan Argentina.

Pada perkembangannya perubahan sikap yang ditemui pada kedua kepala negara ini disebabkan oleh adanya pertentangan dalam hal pertimbangan politik domestik, ideologi partai dan ekonomi. Nasionalisasi yang dilakukan oleh Morales pada dasarnya sangat berat dipengaruhi oleh masalah domestik politik Bolivia. Nasionalisasi, walaupun belakangan tampak muncul sebatas suatu

simbolisasi, sangat penting untuk mencegah terulangnya kembali huruhara akibat tidak terkendalinya demo massa. Hal ini terlihat ketika kelompok buruh Bolivia mengancam akan melakukan blokade pada bulan April 2006 dan juga pada kenyataan turunnya popularitas Morales yang ditunjukkan oleh penurunan poling.

Sama halnya dengan Morales, anomali Lula, yang cenderung populis dalam kebijakan luar negeri namun orthodox dalam ekonomi domestik, terpaksa harus mengambil posisi yang lebih keras terhadap Bolivia. Terlebih karena pemilihan umum yang akan dilakukan pada bulan Oktober 2006. Selama masa negosiasi tersebut Lula dituduh terlalu mengalah terhadap tuntutan Morales. Hal inilah yang menyebabkan Lula semakin menguatkan posisinya ketika semakin mendekat ke hari pemilihan umum Brazil. Morales sendiri, tampak seperti memahami posisi Lula dalam rangka menghadapi hari pemilunya, memutuskan untuk mengambilalih peran mediator antara Petrobras dan YPFB.

Pada akhirnya, pencapaian kesepakatan yang dicapai antara Petrobras dan Bolivia merupakan hasil kompromi, yaitu dengan kebersediaan masing-masing pihak untuk turun dari posisi awalnya (atau memberi konsesi) agar dapat bertemu dalam satu titik kesepakatan. Ketentuan-ketentuan yang harus dicapai dalam kontrak antara kedua belah pihak pada dasarnya cukup moderat. Jumlah pajak dan royalti yang harus dibayarkan oleh Petrobras memang berada di atas ketentuan UU Hidrokarbon 3058 (50%) namun masih berada di bawah ketentuan *Supreme Decree* 28071 (82%). Demikian juga halnya pada ketentuan harga gas dan kompensasi terhadap pabrik pengolahan gas milik Petrobras. Harga US \$ 4.6 per btu merupakan hasil kompromi dari tuntutan semula yaitu US \$ 5 dolar per btu; Petrobras pun berhasil menaikan tuntutan terhadap kompensasi pabriknya, dari sekitar US \$104 juta dolar menjadi US \$112 juta dolar yang harus dibayarkan oleh pemerintah Bolivia.²⁰³

Pada perkembangannya, cukup menjadi hal yang sulit untuk menelaah siapa yang memberi konsesi lebih besar, sehingga akhirnya kesepakatan tersebut dapat tercapai. Penaikan harga gas (US\$ 4.6) yang disebut-sebut paling merugikan Petrobras pada dasarnya masih lebih rendah dari harga yang dikenakan pada

²⁰³ André Corrêa and Michelle Ratton Sanchez, Loc. Cit.

Argentina (US\$ 5) dan harga yang ada secara general dilingkungan internasional (mencapai US\$ 7). Lagipula, Petrobras sudah lebih dari dua puluh tahun lamanya merasakan keuntungan yang luarbiasa dari Bolivia selama kebijakan kapitalisasi dilaksanakan.

Sedangkan disisi Bolivia, nasionalisasi yang semula memang lebih dititikberatkan pada tujuan politik telah cukup mampu untuk mengamankan posisi Morales hingga sampai pada saat ini. Jika dilihat dari perhitungan resiko yang mungkin akan lebih besar muncul jika Bolivia memang melakukan nasionalisasinya secara radikal. Sudah dipastikan hal ini akan menimbulkan protes yang lebih besar dari pihak luar; membahayakan aliran bantuan dana, hubungan diplomatik dan juga sangat berpotensi untuk menyerap habis investasi asing di Bolivia. Walaupun begitu, seperti halnya dalam konsep yang terdapat dalam kompromi, walau secara relatif pengorbanan yang satu mungkin lebih besar dari yang lain, penanganan konflik tersebut tetap merupakan hasil dari pemberian kompromi antara kedua pihak. Pada akhirnya, dalam konteks bahaya mengeskalasinya suatu konflik ke bentuk-bentuk yang lebih merugikan, pengakhiran konflik adalah *outcome* terbaik dalam menghadapi suatu konflik