

## **BAB V**

### **KESIMPULAN**

#### **V.1. Esensi Kebijakan Nasionalisasi Pemerintahan Evo Morales**

Dengan menelaah pada proses dan hasil kesepakatan yang terjadi dalam interaksi Brazil dan Bolivia, dapat diintisarikan adanya beberapa-beberapa faktor yang secara crucial mempengaruhi proses dan hasil tersebut –atau dalam arti kata lain yaitu faktor-faktor yang menyebabkan tidak terjadinya konflik antara Brazil dan Bolivia dalam kasus nasionalisasi Sektor Hidrokarbon tersebut. Faktor-faktor tersebut secara garis besar adalah esensi dari nasionalisasi Morales itu sendiri, adanya interdependensi dari kedua belah pihak, dan juga faktor ideologi yang membatasi perilaku kedua kepala negara secara khusus dihadapan dunia internasional:

1. Esensi nasionalisasi Morales yang sebenarnya lebih dapat ditranslasikan sebagai kebijakan proteksionisme ketimbang nasionalisasi murni telah membuat tuntutan minimal yang ingin diamankan oleh Bolivia adalah otoritas untuk mengambil keputusan dan penerimaan bagian yang lebih besar dari sebelumnya. Hal ini menyebabkan tuntutan kebijakan nasionalisasi Bolivia tidaklah se-rigid dengan apa yang telah digembarkannya sebelumnya.
2. Ketergantungan yang besar dari Bolivia terhadap Brazil sebagai pasar utama (dan paling ideal) bagi hasil produksi gas hidrokarbon Bolivia. Mengingat konteks mekanisme proses bisnis industri gas yang baru dapat berjalan jika sudah memiliki konsumen tujuan, telah membuat proses produksi gas Bolivia akan sia-sia jika konsumen utamanya sudah tidak ada; absennya konsumen utama ini akan menyebabkan aktivitas berbisnis dalam sektor tersebut

menjadi tidak menguntungkan, dan secara otomatis mendorong investor asing untuk menarik investasinya dari sektor hidrokarbon Bolivia. Kesemua hal ini tentu menjadikan tujuan ekonomis utama dari nasionalisasi yaitu untuk *men-generate income*, akan sulit untuk tercapai.

3. Ketergantungan yang relatif tinggi dari matriks energi Brazil terhadap pasokan gas Bolivia telah menyebabkan Brazil terpaksa harus terus mengikatkan dirinya pada pasokan gas Bolivia setidaknya sampai pada jangka menengah.
4. Adanya pertimbangan kesamaan ideologi bercorak sosialis dari kedua negara yang mendorong mereka untuk mempertahankan *image* hubungan yang baik antara sesama negara sosialis, khususnya dihadapan dunia internasional. Hal ini sendiri semakin diperkuat oleh kenyataan bahwa kedua kepala negara (bersama dengan Hugo Chavez) sedang berada dalam gerakan aliansi anti imperialisme Amerika Serikat. Secara relatif faktor ideologi ini juga cukup mempengaruhi pemilihan pendekatan yang lebih kooperatif dari Brazil, mengingat dalam konstitusinya Brazil juga mengakui otoritas penuh negara dalam mengatur dan mengelola kekayaan alam yang ada di wilayahnya, secara khusus untuk tujuan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya.

Dengan melihat pada model kebijakan nasionalisasi yang dikeluarkan oleh Morales dapat dipahami bahwa sebenarnya kebijakan ini tidak dapat disamaratakan dengan intensi dari kebijakan nasionalisasi sebelumnya yang tampak tidak begitu didasarkan pada pertimbangan jangka panjang yang matang. Dalam sejarah Bolivia, kebijakan nasionalisasi tampak lebih sebagai suatu pernyataan politis yang emosional (seperti pada nasionalisasi *Standard Oil* yang lebih ditujukan sebagai simbol hukuman dari Bolivia terhadap sikap tidak kooperatif dari Standard Oil) maupun semata tindakan oportunistis dari kenaikan

harga energi yang terus meningkat (seperti pada kasus nasionalisasi *Bolivian Gulf Oil*) yang kemudian langsung diikuti oleh pemberian kompensasi dan pembukaan ekonomi guna menarik kembali investor asing ke Bolivia.

Dalam model kebijakannya, Morales berusaha untuk tetap menjadi realistis dengan menyadari sepenuhnya ketergantungan yang masih dimiliki oleh sektor Hidrokarbon Bolivia (dan juga Bolivia sendiri) terhadap investasi asing. Sehingga pendekatan yang diambil oleh Morales dan Linera lebih kepada negosiasi ulang ketimbang penyitaan secara langsung dan sepihak. Jika ditelaah lebih lanjut dari mekanismenya, akan tampak pula bahwa nasionalisasi Morales tidak lah seradikal apa yang dituduhkan oleh pihak barat. Hal ini dapat dilihat pada beberapa fakta:

1. Model Nasionalisasi Morales adalah model nasionalisasi tanpa pengambilalihan aktivitas sektor secara penuh oleh pemerintah. Model nasionalisasi tanpa *expropriation* ini dijustifikasi oleh Morales dan Linera, karena secara teknis sektor energi tersebut tidak pernah berada dalam kepemilikan asing. Hal ini didasarkan pada kenyataan yang menunjukkan bahwa pengambilalihan sektor hidrokarbon Bolivia ke tangan swasta tidak pernah diikuti oleh pembelian asset tersebut. Sehingga secara hukum sektor tersebut tetaplah milik pemerintah Bolivia dan tidak perlu diambilalih
2. Nasionalisasi ditranslasikan oleh Morales dan Linera ditujukan untuk menjamin mayoritas kepemilikan dan kontrol negara, sehingga kepemilikan mayoritas saham yaitu 50%+1 dianggap sudah cukup untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan berpegang pada kenyataan bahwa 49% saham sudah dipegang oleh YPFB (hasil pengalihan dari sistem dana pensiun Bolivia), maka negara hanya perlu menasionalisasi sekitar 2% untuk menjamin mayoritas kontrol negara dalam sektor tersebut.
3. Perkembangan yang ada dalam sektor energi dunia telah menyebabkan perusahaan-perusahaan energi cenderung mendapat profit yang luar biasa tingginya (*excessive profit*).

Sehingga sudah mejadi hal yang logis bagi pemerintah untuk “melayakkan” profit yang berlebihan tersebut dengan memberlakukan sejumlah besar pajak, *licensing fees* dan lain sebagainya. Bahkan dalam kasus Bolivia yang notabene dinyatakan sebagai negara dengan pajak yang cukup tinggi, perusahaan tersebut diperhitungkan masih akan mendapatkan keuntungan yang sangat besar terutama melalui *recovery cost* yang cenderung mengijinkan perusahaan untuk meraih keuntungan besar diluar dari hasil penjualan gas sendiri.

4. Model nasionalisasi Morales dan Linera ini tidak saja jauh berbeda dengan model nasionaliasi Bolivia sebelumnya namun juga tidak sesuai dengan model nasionalisasi penuh yang dituntut oleh mayoritas masyarakat Bolivia.

Dengan model kebijakannya ini Morales pada dasarnya telah mengamankan tiga hal bagi pemerintahannya:

1. Dikeluarkannya kebijakan “nasionalisasi” sesuai dengan tuntutan masyarakat Bolivia (walau dengan model yang lebih moderat), telah mengamankan kedudukan Morales dari ancaman demonstrasi massa seperti yang dialami oleh Lozada dan Meza.
2. Pada level tertentu, model kebijakan nasionalisasi tanpa pengambilalihan secara penuh telah mengamankan secara teknikal kedudukan Bolivia dari ancaman badan arbitrase internasional.
3. Model kebijakan nasionaliasi tanpa pengambilalihan secara penuh telah memungkinkan Bolivia untuk mempertahankan investor asing untuk tetap menanamkan investasi di sektor hidrokarbon Bolivia.

Esensi nasionalisasi Bolivia yang secara dominan ditujukan untuk menjamin kontrol dan perolehan bagian pendapatan yang lebih besar dari sektor hidrokarbon, telah menjadikan kebijakan ini relatif cukup fleksibel, terlebih mengingat adanya faktor ketergantungan yang besar dari Bolivia terhadap Brazil.

Sama seperti Bolivia, ketergantungan yang besar dari kebutuhan gas Brazil terhadap pasokan gas Bolivia juga telah mendorong Brazil untuk memberikan pendekatan yang lebih moderat dan kooperatif terhadap proses negosiasi dengan Bolivia. Pada akhirnya interdependensi antara keduanya ini telah menimbulkan kesadaran bahwa semua kepentingan akan dapat tercapai jika Petrobras tetap mempertahankan bisnisnya di sektor gas Bolivia, (paling tidak sampai jangka menengah untuk pihak Brazil). Faktor ideologi sendiri, walaupun bukanlah merupakan faktor pendorong utama, namun cukup berpengaruh dalam menjamin asumsi adanya *good will* antara kedua belah pihak, yang berkontribusi dalam mengarahkan keduanya ke dalam jalur interaksi yang konstruktif dan menuju pada penyelesaian permasalahan secara damai dan kooperatif.

Pada perkembangannya faktor-faktor tersebut telah mempengaruhi pendekatan yang diambil oleh masing-masing pihak dalam menjalankan proses negosiasi. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, besarnya ketergantungan kebutuhan gas Brazil (yang relatif cukup absolut) terhadap pasokan gas Bolivia cenderung melemahkan posisi tawar Petrobras akan Bolivia. Opsi untuk membawa kasus tersebut ke badan arbitrase internasional pun pada dasarnya juga tidak akan terlalu membantu Brazil, mengingat keterbatasan ekonomi Bolivia sudah dipastikan akan menyebabkan negara ini tidak akan mampu membayar jumlah ganti rugi tersebut. Keputusan untuk membawa kasus ini ke badan arbitrase internasional pada dasarnya juga akan menjadi hal yang cukup membahayakan bagi kelangsungan hubungan baik antara Brazil dan Bolivia. Sehingga opsi paling logis yang dapat diambil oleh Petrobras adalah dengan mengikuti ketentuan negosiasi 180 hari Bolivia, dengan menggunakan kerangka negosiasi antar negara. Dengan situasi tersebut, dibawah pimpinan Lula, Brazil memilih melakukan pendekatan yang cukup konstruktif dengan memasukan sejumlah besar insentif guna mengakomodasi tiap kemungkinan kerjasama yang dapat menjamin kepentingan Brazil terhadap pasokan energi tersebut.

Dilain pihak, walau faktor ketergantungan Bolivia terhadap Brazil cukup mempengaruhi Bolivia untuk berusaha mengakomodasi terciptanya kesepakatan dengan Brazil, namun pemahaman Bolivia akan besarnya ketergantungan Brazil

terhadap pasokan gasnya telah mendorong Bolivia untuk mencoba atau mempergunakan kekuatan barunya (*excercise power*) sebagai hasil dari peningkatan posisi tawarnya atas Brazil, guna mencapai esensi nasionalisasinya tersebut, yaitu memaksimalkan bagian pendapatan dan kontrol Bolivia terhadap kakayaan gas alamnya. Secara tidak langsung komposisi sikap ini dapat ditranslasikan sebagai pendekatan yang cenderung oportunistis, yaitu dengan berusaha mencoba sejauh mana Brazil akan menuruti Bolivia namun tetap menjadikan tercapainya kesepakatan sebagai tujuan akhir dari Bolivia.

Dari penjabaran diatas tampak bahwa pendekatan kedua negara tetap didasarkan pada kepentingan nasional masing-masing pihak yang menyebabkan timbulnya ketergantungan yang besar dari kedua negara terhadap gas Bolivia. Dari sisi Brazil, kepentingan ini terletak pada fungsi gas Bolivia sebagai bahan bakar industri dan pembangkit listrik yang memungkinkan berjalannya aktivitas perindustrian yang cukup penting di Brazil. Sedangkan dari sisi Bolivia, kepentingan ini terletak tidak saja pada fungsi gas sebagai sumber pendapatan potensial yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat Bolivia, namun juga dalam fungsi gas Bolivia sebagai satu-satunya isu yang dapat mempersatukan masyarakat Bolivia dan memungkinkan terciptanya stabilitas politik di Bolivia.

Dari penjabaran diatas akan tampak bahwa esensi faktor, pendekatan dan kepentingan masing-masing negara pada dasarnya merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan erat. Faktor terhindarkannya konflik merupakan hasil dari perpaduan antara kepentingan nasional yang ditranslasikan dalam bentuk pendekatan; yaitu pertimbangan negara terhadap kepentingan nasionalnya telah mendorong negara untuk mengeluarkan pendekatan yang mengakomodasi tercapainya kepentingan tersebut.

Pada akhirnya, aktivitas tawar menawar yang berada dalam kerangka negosiasi antar negara, telah menjadi suatu instrumen penting bagi kedua negara untuk mencapai kompromi yang memungkinkan kerjasama untuk tetap terjadi dan konflik dapat dihindari, namun dengan tetap memperjuangkan semaksimal mungkin kepentingan dari masing-masing pihak. Hal ini telah dibuktikan

bagaimana aktivitas tawar-menawar ini berkontribusi dalam menghasilkan kesepakatan yang cukup moderat antara Brazil dan Bolivia, yaitu tidak se-ekstrem ketentuan nasionalisasi dalam Supreme Decree 28701 namun masih relatif lebih tinggi dibandingkan ketentuan Undang-Undang Hidrokarbon 2005.

## **V.2. Kasus Brazil dan Bolivia Sebagai Suatu Fenomena Hubungan Internasional**

Kasus yang terjadi pada Brazil dan Bolivia ini pada dasarnya merupakan suatu bagian dari fenomena dunia yang berkembang saat ini yang menunjukkan semakin signifikannya kedudukan energi dalam hubungan internasional. Interaksi yang dilakukan oleh keduanya pun pada dasarnya dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing pihak dalam menggunakan energi sebagai instrumen pencapaian tujuan ekonomi dan politik masing-masing negara. Permasalahan kemudian timbul ketika pencapaian tujuan masing-masing aktor tersebut harus merugikan atau mengorbankan pencapaian tujuan dari pihak lain, hingga akhirnya mengarah pada terciptanya potensi-potensi konflik antara kedua pihak.

Konflik, atau pertentangan kepentingan, pada dasarnya merupakan suatu hal yang cukup lumrah untuk terjadi dalam rangkaian interaksi yang melibatkan aktor-aktor yang masing-masing memiliki kepentingan, tujuan dan agenda sendiri. Jika dalam tataran kehidupan bermasyarakat saja, yang nota bene memiliki hukum dan fungsi superioritas negara, konflik masih sangat sering terjadi; maka dalam kehidupan “bermasyarakat” antar negara, dimana anarki, lemahnya hukum, dan absennya kekuatan supranasional, telah menjadikan fenomena konflik internasional sebagai sesuatu yang memang sulit untuk dihindari. Terlebih lagi jika kita menyandarkan asumsi kita pada pola alamiah dari hubungan antar negara yang akan selalu didasarkan pada upaya pencapaian kepentingan. Suatu konflik pada perkembangannya akan sangat merugikan jika konflik kepentingan tersebut akhirnya mengeskalasi menjadi suatu konflik terbuka, yang kemudian dimanifestasikan baik dalam hal embargo ekonomi, penghentian kerjasama atau

bahkan dalam tingkat paling radikal, yaitu hingga menimbulkan peperangan antara negara.

Dalam konteks Brazil dan Bolivia, pertentangan kepentingan terjadi ketika keduanya sama-sama ingin menggunakan Gas Hidrokarbon Bolivia sebagai suatu instrumen dalam pencapaian kepentingannya. Dalam kasus ini ketika kita juga dapat mencermati adanya fluktuasi bentuk hubungan yang tercipta (yaitu antara terciptanya ketegangan karena pengeluaran ancaman (*threat*) maupun perbaikan hubungan secara lebih kooperatif akibat dikeluarkannya insentif (*promise*)) antara Brazil dan Bolivia, yang secara mendasar merupakan akibat dari upaya keduanya dalam mencapai kepentingan nasional masing-masing pihak. Pada perkembangannya, aktivitas negosiasi merupakan suatu instrumen tawar-menawar yang digunakan oleh kedua pihak untuk sebisa mungkin memaksimalkan pencapaian yang sebagai ganti dari kompensasi yang telah bersedia mereka berikan guna mempertahankan kerjasama kedua negara dalam sektor hidrokarbon tersebut.

Dari proses interaksi yang terjadi secara keseluruhan dalam kasus nasionalisasi ini, dapat ditarik suatu observasi akhir yaitu:

1. Kasus Brazil-Bolivia ini merupakan suatu fenomena klasik dari pola hubungan internasional yang menunjukkan bahwa negara merupakan aktor yang akan selalu digerakan oleh upaya pengamanan kepentingannya.
2. Kasus Brazil-Bolivia menunjukkan adanya fenomena koordinasi antara kebijakan dan hubungan diplomatik negara dengan strategi bisnis perusahaan. Secara teknis, isu negosiasi kontrak pada dasarnya cukup untuk dilakukan antara kedua perusahaan, yaitu Petrobras dan YPFB yang memang mempunyai otoritas cukup untuk melakukan negosiasi tersebut. Namun pada kenyataannya, negosiasi ini telah di-*driven* secara dominan oleh kebijakan dan aktivitas diplomatik negara. Fenomena ini pada dasarnya menunjukkan bahwa bahwa peran strategik negara pada dasarnya masih sangat penting, baik dalam mendesain dan



mengimplementasikan kebijakan ekonomi maupun mempengaruhi tingkah laku dari perusahaan yang terlibat.

3. Kasus Brazil dan Bolivia ini menunjukkan bagaimana fenomena kebijakan nasionalisasi dapat berkontribusi dalam meningkatkan kekuatan tawar-menawar Bolivia yang notabene lebih inferior dari pada Brazil. Dari kasus ini dapat dilihat adanya perubahan kedudukan *bargaining power* antara YPFB dan Petrobras. Kebijakan nasionalisasi Morales telah meningkatkan kekuatan tawar-menawar dari YPFB secara relatif terhadap Petrobras. Menyikapi peningkatan kekuatan tersebut, intervensi diplomatik pemerintah Brazil (dalam basis pengkonstruksian strategi yang tenang dan diikuti oleh pemberian insentif) telah memungkinkan Petrobras untuk mendapatkan hasil negosiasi yang lebih moderat dibanding jika Petrobras harus bernegosiasi secara otonomus.

### **V.3. Refleksi Kasus Brazil dan Bolivia Terhadap Kebijakan Sektor Energi Indonesia**

Pada dasarnya fenomena yang terjadi dalam kasus Brazil dan Bolivia ini sangat dapat dihubungkan dengan kondisi yang terjadi dalam sektor energi Indonesia. Sama seperti Bolivia, Indonesia merupakan negara yang kurang mampu memberdayakan kekayaan alamnya untuk kesejahteraan masyarakat yang ada didalamnya. Ketergantungan yang tinggi terhadap kapital asing telah membuat kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah cenderung dipusatkan pada pemikiran jangka pendek, yaitu bagaimana sebanyak-banyaknya menarik investasi asing ke Indonesia. Hal ini menyebabkan model kontrak yang dibentuk dengan perusahaan asing pun cenderung kurang mampu memaksimalkan kepentingan Indonesia secara keseluruhan. Pemerintah rela untuk menurunkan posisi tawarnya sampai ketingkat minimal guna memungkinkan kerjasama tersebut dapat terbentuk dan kapital dapat segera masuk. Pada perkembangannya,

pemikiran jangka pendek ini telah menyebabkan setiap perkembangan dan keuntungan yang dihasilkan dari sektor energi Indonesia tetap tidak dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat Indonesia.

Kasus Brazil-Bolivia dan kebijakan nasionalisasi ini pada dasarnya dapat direfleksikan oleh Indonesia mengenai pentingnya dilakukan suatu upaya untuk meningkatkan posisi tawar-menawar Indonesia terhadap pihak asing. Sebagai pemilik sumber energi yang notabene merupakan suatu barang terbatas dan cenderung akan selalu dibutuhkan oleh masyarakat dunia, Indonesia sebenarnya memiliki *bargaining power* yang sangat potensial terhadap pihak asing, mengingat investasi pada dasarnya akan selalu ada dimana sumber energi ada. Peningkatan posisi tawar ini dapat dilakukan oleh negara dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang secara esensial menegaskan otoritas negara terhadap kekayaan alam tersebut, tanpa harus secara ekstrem menasionalisasi sektor energinya atau pun mengeluarkan kebijakan proteksionisme yang ketat sehingga membatasi kompetisi yang sebenarnya memang tetap dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas usaha lokal Indonesia. Pada akhirnya perlu diingatkan kembali bahwa sektor energi merupakan salah satu sektor krusial yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga sudah sepatutnya lah sektor ini diberdayakan semaksimal mungkin untuk menopang kualitas dari hajat hidup masyarakat Indonesia yang notabene memang merupakan pemegang kepemilikan hakiki dari kekayaan alam yang ada didalamnya.