

## PENANAMAN MODAL ASING SEKTOR PERTAMBANGAN MINYAK DAN GAS BUMI NASIONAL PADA MASA ORDE BARU TAHUN 1967-1981

**ENI SUSANTI**

Jurusan Pendidikan Sejarah  
Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum  
Universitas Negeri Surabaya  
E-mail: [enisusanti067@gmail.com](mailto:enisusanti067@gmail.com)

**Agus Trilaksana**

Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum  
Universitas Negeri Surabaya

### Abstrak

Penanaman modal asing sudah beroperasi di sektor pertambangan minyak dan gas bumi Indonesia sejak ditemukannya minyak untuk pertama kali pada tahun 1883 oleh A.J. Zilker. Penanaman Modal Asing pada masa itu dimulai oleh perusahaan mayor De Koninlijke dan Shell. Operasi modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi terletak pada kegiatan eksplorasi (pencarian) hingga pengembangan produksi. Seiring dengan kebijakan pintu terbuka yang dilancarkan oleh Orde Baru, maka operasi modal asing di bidang pertambangan minyak dan gas bumi terus bertambah. Bersama dengan adanya faktor bom minyak, maka penanaman modal asing berhasil menjadi salah satu faktor penting yang mendorong sektor pertambangan minyak dan gas bumi sebagai motor penggerak roda perekonomian negara.

**Kata Kunci : Kebijakan, Penanaman Modal Asing, Pertambangan, Minyak dan Gas Bumi**

### Abstract

*Foreign investment in the mining sector already operates in petroleum and gas sector Indonesia since the first discovery of petroleum in 1883 by A.J.Zilker. Foreign Investment in the time it was started by major companies De Koninlijke and Shell. Foreign capital operating in the mining sector, the petroleum and natural gas lies in exploration activities (search) to the development of production. Along with the open-door policy pursued by the New Order, the operation of foreign capital in the mining of petroleum and natural gas continue to grow. Together with factors petrol bombs, then foreign investment managed to become one of the important factors that encourage the mining sector of petroleum and natural gas as the driving force of the country's economy.*

**Keywords: Policy. Foreign Investment, Mining, Petroleum and Natural Gas**

### A. PENDAHULUAN

Orde Baru sebagai Pemerintahan yang lekat dengan citra pembangunan senantiasa menempatkan pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama. Bahkan, sejak awal kemunculannya, Pemerintah Orde Baru dalam berbagai kesempatan baik dalam acara pidato Presiden maupun berbagai pertemuan publik senantiasa menyebutkan persoalan terkait kebijakan yang memberi prioritas pada pemulihan ekonomi nasional. Tekanan khusus diberikan pada produksi pangan dan sandang, sedang modal asing didorong, terutama di sektor industri dan pertambangan.<sup>1</sup>

Komitmen untuk menempatkan prioritas pada industri pertambangan didasarkan pada kesadaran bahwa industri pertambangan merupakan sumber modal yang pasti mendatangkan keuntungan. Adapun

salah satu industri pertambangan yang paling digalakkan pengelolaannya oleh pemerintah adalah industri pertambangan minyak dan gas bumi.

Sejak zaman Belanda, pertambangan minyak dan gas bumi adalah jenis sumber alam yang telah terbukti keterandalannya dalam menghasilkan devisa. Terutama pada dasawarsa awal rezim Orde Baru, pembuktian minyak dan gas bumi sebagai modal alam yang mampu menyelamatkan ekonomi negara dari kebangkrutan benar-benar terjadi. Peralnya, dalam kurun 1967-1981, pendapatan minyak terus mengalami kenaikan. Puncaknya, di tahun 1981, minyak dan gas bumi menyumbang 81% pendapatan negara. Pencapaian penerimaan minyak dan gas bumi yang besar tersebut secara tidak langsung menyiratkan tentang kemampuan negara dalam memproduksi minyak dan gas bumi. Logikanya, tidak mungkin ada ekspor tanpa adanya jaminan produksi yang tinggi.

<sup>1</sup> Anne Booth dan Peter McCawley (ed.).1986.*Ekonomi Orde Baru*.Jakarta:LP3ES.hlm.4.

Kemampuan produksi negara ini, secara teknis bisa diwakili oleh perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi negara atau diwakili oleh perusahaan-perusahaan minyak dan gas bumi asing yang bekerjasama dengan Pemerintah.

Ekonomi Orde Baru dijuluki oleh Mudrajad Kuncoro sebagai “tangan bergelantungan pada bantuan luar negeri, sedang kakinya berpijak pada minyak”.<sup>2</sup> Kesan tersebut tentu tidak lepas dari kenyataan bahwa selama periode yang diamati (1967-1981) Indonesia telah menjadi importer modal. Arus masuk modal asing (*net capital inflows*) meningkat dari hampir 300 juta dolar AS per tahun pada akhir 1960-an hingga lebih dari 3 miliar dolar AS pada tahun 1984<sup>3</sup> dengan porsi terbesar PMA dialokasikan di sektor pertambangan dan minyak, sedangkan peringkat kedua di sektor manufaktur. Merujuk pada fakta Indonesia termasuk negara berkembang penerima modal terbesar sejak tahun 1960-an, khususnya di sektor pertambangan minyak dan gas bumi, sehingga cukup kuat untuk mengatakan adalah penting pembahasan tentang masalah modal asing pada kurun 1967-1981, khususnya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah spesialisasi peran Penanaman Modal Asing (PMA) di sektor pertambangan minyak dan gas bumi.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian berikut: 1) Bagaimana Kebijakan pemerintah Orde Baru tentang Penanaman Modal Asing (PMA) di sektor pertambangan minyak dan gas bumi nasional? 2) Bagaimana pertumbuhan modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi nasional tahun 1967-1981? 3) Bagaimana implikasi pertumbuhan penanaman modal asing tersebut bagi perekonomian nasional tahun 1967-1981? Adapun tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan Orde Baru tentang penanaman modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi, menganalisis pertumbuhan PMA di sektor pertambangan minyak dan gas bumi selama kurun waktu 1967-1981, dan menganalisis implikasi pertumbuhan tersebut bagi perekonomian negara selama kurun waktu 1967-1981.

Harapannya, dengan diterbitkannya tulisan ini dapat menambah wawasan tentang Sejarah pertambangan minyak dan gas bumi negara dan menjadi salah satu sumber rujukan untuk mendalami kompetensi dasar ekonomi kehidupan bangsa Indonesia di masa Orde Baru dan Reformasi, khususnya yang menyangkut evaluasi dari segi ekonomi Orde Baru.

## B. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Sejarah. Metode penelitian Sejarah yang dimaksud di sini adalah merujuk pada prosedur atau langkah-langkah penelitian Sejarah. Secara umum, penelitian dengan metode Sejarah ini meliputi empat tahapan penelitian, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Adapun proses penelitian pada masing-masing tahapan dijelaskan sebagai berikut:

1. Heuristik: Heuristik dari bahasa Yunani: *heuriskein* yang artinya menemukan<sup>4</sup> atau dalam bahasa Jerman *Quellenkunde*, sebuah kegiatan mencari sumber-sumber untuk mendapatkan data-data, atau materi Sejarah, atau evidensi Sejarah.<sup>5</sup> Pada tahap ini diterapkan teknik telaah pustaka (*literature research*), dengan mengunjungi tempat-tempat yang diprediksikan berpotensi menyimpan jejak-jejak Sejarah yang dibutuhkan oleh peneliti seperti badan arsip atau perpustakaan. Melalui badan Arsip Nasional Republik Indonesia, peneliti berhasil mendapatkan beberapa sumber primer antara lain Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, laporan Moh.Sadli (ketua tim teknis penanaman modal asing) pada 9 Maret 1967 tentang kemajuan mengenai, serta masalah-masalah sekitar pelaksanaan proyek Penanaman Modal Asing (PMA). Khusus terkait pertumbuhan modal asing di sektor minyak dan gas bumi, peneliti berhasil menemukan draft daftar proyek-proyek Penanaman Modal Asing (PMA) yang disetujui oleh Pemerintah bulan Juli 1969 dibuat oleh sekretariat kabinet RI. *Progress report* (laporan perkembangan) proyek penanaman modal asing dan dalam negeri, dan beberapa sumber primer lainnya yang penting artinya untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Sementara itu, dari perpustakaan, didapatkan sumber penting berupa buku keluaran Departemen Pertambangan dan Energi yang berjudul 40 tahun sejarah pertambangan minyak dan gas bumi. Buku tersebut sangat penting sebagai sumber pemahaman tentang pertumbuhan PMA di sektor pertambangan minyak dan gas bumi.
2. Kritik sumber. Menurut Langlois dan Seignobos, kritik ini pada intinya adalah kegiatan-kegiatan analitis (*operations analytiques; analytical operations criticism*) yang harus ditampilkan oleh

<sup>2</sup> Mudrajad Kuncoro.2006.*Ekonomika Pembangunan:Teori, Masalah, dan Kebijakan*, Edisi Keempat.Yogyakarta:UPP STIM YKPN Hlm.275.

<sup>3</sup> *Ibid.*Hlm.274.

<sup>4</sup> M., Sardiman A.2004.Memahami Sejarah.Yogyakarta:FIS UNY dan BIGRAF Publishing.hlm.101.

<sup>5</sup> Helius Sjamsudin.2007.*Metodologi Sejarah*.Yogyakarta:Ombak.hlm.86.

para sejarawan terhadap dokumen-dokumen setelah mengumpulkan mereka dari arsip-arsip.

3. Interpretasi. Dalam ilmu Sejarah, Interpretasi dapat diartikan sebagai penafsiran. Inti dari kegiatan interpretasi adalah melakukan kegiatan kontemplasi (merenung dan berpikir dengan penuh perhatian) berdasarkan fakta-fakta yang telah dikumpulkan. Dalam tahap ini juga melibatkan teknik analisis berdasarkan teori peran gagasan dalam kebijakan publik dan teori investasi.
4. Historiografi. Ini merupakan tahap terakhir dalam metode penelitian Sejarah. Pada tahapan ini, peneliti menuangkan hasil interpretasi ke dalam bentuk akhir berupa jurnal yang berjudul "Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan minyak dan gas bumi Nasional pada Masa Orde Baru Tahun 1967-1981".

### C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### Latar Belakang Kebijakan Menarik Modal Asing ke Dalam Sektor Industri Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional

##### 1. Kondisi Ekonomi Nasional Masa Awal Pemerintahan Orde Baru

Pada masa transisi kekuasaan, Pemerintah Orde Baru mewarisi struktur kehidupan ekonomi yang demikian buruk. Buruknya kondisi ekonomi tersebut digambarkan oleh defisit anggaran pemerintah, hutang luar negeri yang menumpuk, dan inflasi yang membumbung tinggi. Sejak 1958 sampai 1967, pertumbuhan GDP rata-rata per tahun menurut Laporan Bank Dunia/PBB adalah 1,71 % di bawah rata-rata pertumbuhan penduduk.<sup>6</sup>

Secara keseluruhan, perkembangan ekonomi Indonesia pada masa Orde Lama memperlihatkan kemunduran. Kemunduran pertumbuhan ekonomi tersebut terjadi di hampir seluruh sektor ekonomi. Pada bidang moneter terjadi pemotongan nilai mata uang yang menyisakan nilai sepersepuluh dari nilai mata uang kertas yang sedang beredar. Pada saat itu pula terjadi ledakan peredaran mata uang yang berimplikasi pada naiknya inflasi yang juga dibarengi dengan defisit anggaran Pemerintah yang merosot drastis. Namun, bagai ketalangan yang tak berujung, memburuknya ekonomi Indonesia saat itu tidak hanya berhenti pada masalah cadangan keuangan dan harga barang. Pada 1966, Indonesia juga dihadapkan dengan masalah beban pelunasan hutang luar negeri yang jatuh tempo. Demokrasi Terpimpin menciptakan hutang luar negeri yang berjumlah \$ 2.358 juta. Hampir 42 persen kepada

Uni Soviet; hampir 10 persen kepada Jepang dan 7,5 persen kepada Amerika Serikat. Pembayaran kembali hutang tersebut dijadwalkan selama tujuh tahun. Pada 1966 harus membayar kembali \$530 juta hutang luar negeri dan \$ 270 juta dalam tahun 1967. Jumlah hutang tersebut belum termasuk beban kompensasi program nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia.

Stabilisasi ekonomi tentu saja menjadi respon logis dari Pemerintah Orde Baru untuk mengakhiri tahun-tahun suram itu. Pada intinya, propaganda Orde Baru sebagai pemegang pemerintahan selanjutnya adalah menggemborkan pendapat umum yang mengutamakan penyelamatan ekonomi. Adapun langkah yang dipilih Orde baru adalah menerapkan strategi *outward looking*, yaitu membuka diri seluas-luasnya terhadap hubungan ekonomi internasional, mengintegrasikan perekonomian Indonesia dengan sistem kapitalis, dan membuka kembali perekonomian terhadap penetrasi modal asing. Langkah tersebut diambil tidak lain untuk segera mendapatkan modal untuk menyelamatkan ekonomi nasional dari kebangkrutan di tahun 1967.

Modal tentu faktor mutlak untuk dapat melaksanakan pembangunan. Ketersediaan modal adalah suatu keniscayaan dan diakui sebagai kunci utama ke arah keberhasilan pembangunan. Mengutip pendapat Lewis; "*like everything else, economic growth has its costs*" – Seperti juga berbagai hal lainnya, pertumbuhan ekonomi ada biayanya". Berpangku pada realitas, tentu dengan kondisi Orde Baru yang mewarisi ekonomi yang demikian buruk jelas tidak mungkin untuk mengandalkan modal swasta dalam negeri apalagi modal pemerintah. Atas dasar pemikiran itu, maka Pemerintah memutuskan untuk segera menjalankan langkah penyelamatan ekonomi dengan mengandalkan kemampuan modal internasional yang berarti di dalamnya juga termasuk PMA (Penanaman Modal Asing). Selanjutnya, sesuai teknis, maka investor yang tertarik untuk bergabung, akan di arahkan ke sektor-sektor ekonomi, dan berdasarkan aturan Undang-Undang PMA yang diterbitkan Orde Baru, sektor pertambangan minyak dan gas bumi termasuk dalam sektor yang terbuka bagi penetrasi modal asing.

Industri minyak dan gas bumi dikenal sebagai industri yang padat modal (*high cost*), padat teknologi (*high technology*), dan padat resiko (*high risk*). Kesadaran akan sifat usaha yang berat, namun bersamaan dengan itu juga sangat menguntungkan apabila berhasil, maka jadilah penilaian kemampuan usaha itu hanya bisa disematkan pada perusahaan-perusahaan yang berani, agresif, dan berpengalaman.

<sup>6</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.1996. Sejarah Perekonomian Indonesia. Jakarta: CV. Defit Prima Karya. Hlm.98.



Sementara itu, rendahnya kemampuan pembiayaan negara selama masa krisis dan mawas diri akan minimnya pengalaman dalam pengelolaan industri pertambangan minyak dan gas bumi tak pelak pula menambah dorongan Pemerintah mengundang modal asing untuk turut serta dalam pengelolaan minyak dan gas bumi dalam negeri. Dalam keadaan serba terhimpit ketika itu, dalam sudut pandang perminyakan, pemerintah telah berada pada suatu titik keasadaran akan bekal alam yang dimiliki, selanjutnya adalah bagaimana mendongkrak modal alam tersebut agar bermanfaat nyata melalui kebijakan yang tepat, dan pada akhirnya, pilihan jatuh pada keputusan melibatkan modal asing ke dalam sektor pertambangan minyak dan gas bumi nasional dengan catatan, bahwa kali itu, kebijakan yang akan dirumuskan jauh lebih nyaman bagi kontraktor pertambangan minyak dan gas bumi.

Meskipun judul besarnya adalah suntikan modal, fokus harapan dari realisasi penanaman modal asing di industri minyak dan gas bumi ketika masa krisis itu adalah secepatnya terjadi alih manajemen dan keterampilan perminyakan dari kontraktor asing kepada perusahaan minyak dan gas bumi dalam negeri. Perusahaan minyak dan gas bumi nasional diharapkan dapat berkembang dan mencapai usaha yang mandiri dengan terjalannya kerjasama dengan perusahaan minyak dan gas bumi asing. Itulah sebabnya, tawaran modal asing yang menawarkan kemampuan dalam hal modal, teknologi, dan keterampilan yang ketiganya merupakan faktor yang dibutuhkan untuk mempercepat pengembangan perusahaan minyak dan gas bumi dalam negeri, menjadi faktor yang mendorong kerjasama dengan modal asing. Dalam hal ini, agaknya dapat ditangkap keinginan Pemerintah untuk menggunakan modal asing sebagai batu loncatan. Kehadiran mereka di Indonesia diharapkan mampu menjadi contoh bagi pengembangan pengetahuan perusahaan minyak negara tentang ilmu perminyakan, sehingga dengan demikian dapat dicapai cita-cita *The Rising and Exploding Demands*, revolusi Indonesia untuk meningkatkan ketahanan nasional dalam rangka melaksanakan prinsip kemandirian dalam bidang ekonomi, khususnya perminyakan.

## 2. Sikap Pemerintah Terhadap Modal Asing di Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Sebelum Dan Sesudah Tahun 1967

Selama setengah abad, kebijakan investasi asing di Indonesia hampir memasuki keseluruhan spektrum kebijakan, mulai dari posisi pintu terbuka, menentang, sampai pengambilalihan modal asing.<sup>7</sup> Kebijakan yang

penyempit dengan kapitalisasi dan ekspor besar-besaran di industri ekstraktif dan perniagaan terjadi pada masa Hindia Belanda. Beranjak dari masa itu menuju pada pendirian negara kesatuan, kehidupan modal asing di Indonesia diwarnai dengan konsep kebijakan yang bertendensi untuk menentang segala yang berbau kapital. Sikap *inward looking* ini pernah menjadi predikat Indonesia pada masa Orde Lama.

Pada masa Ekonomi Terpimpin yang berlangsung sebelum tahun 1967, kegiatan pembangunan ekonomi diarahkan agar berjalan sesuai konsepsi yang dirancang oleh Soekarno. Konsep tersebut berbunyi ekonomi sosialis. Ekonomi sosialis ini menghendaki kehadiran negara di dalam kehidupan setiap sektor ekonomi. Atas dasar gagasan itu, maka peran swasta di sini kurang mendapat porsi termasuk di dalamnya modal swasta asing.

Pemerintah sebelum tahun 1967 merupakan rezim Pemerintahan generasi satu yang sangat kental dengan semangat nasionalisme. Semangat nasionalisme tersebut juga dibarengi dengan sikap yang sangat benci terhadap kapitalisme. Sikap yang demikian tentu saja membuat kapital asing sulit untuk memasuki wilayah ekonomi nasional. Semangat pusat yang gencar menyuarakan persepsi anti asing, tentu saja juga mempengaruhi tingkat lokal untuk bersikap sama. Bertolak pada alasan itu, maka gemuruh suara anti kapitalisme dan anti asing bergitu kental dalam kehidupan ekonomi nasional sebelum tahun 1967.

Sikap anti dan kebencian terhadap modal asing mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Undang-Undang No.16 Tahun 1965 yang merupakan revisi dari UU No.78 tahun 1957. Revisi yang dibarengi dengan memuncaknya gerakan revolusi dan konfrontasi terhadap asing seakan mempengaruhi isi dari revisi tersebut. Revisi tersebut menunjukkan betapa Pemerintah sebelum tahun 1967 menunjukkan dengan gamblang akan kecurigaan mereka atas modal asing. Revisi Undang-Undang Penanaman Modal Asing tersebut dibuat atas dasar pertimbangan kesadaran akan sifat dasar modal asing yang eksploitatif yang hanya mengejar keuntungan dan dengan demikian menghisap rakyat dan menghalangi sosialisme Indonesia. Disebutkan bahwa Sosialisme Indonesia dengan sistem berdikari harus benar-benar bersih dari imperialisme dan feodalisme sehingga di dalamnya harus mengikis habis modal asing. Pertimbangan yang sangat revolusioner tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa Pemerintahan sebelum 1967 berdiri pada garis ekonomi-politik yang anti modal asing. Namun, pada akhirnya, sikap inilah yang menjadi bumerang. Orde Lama pada akhirnya harus tumbang sebagai akibat pilihannya untuk mengisolasi diri dari modal asing.

<sup>7</sup> Hill, Hal.1991. *Investasi asing dan industrialisasi di Indonesia*. Jakarta:LP3ES.Hlm.2.

Pilihan untuk tetap mempertahankan sikap meniadakan kerjasama dengan modal asing di tengah kondisi ekonomi yang semakin menunjukkan kemerosotan pada akhirnya menunjukkan praktik ekonomi “besar pasak daripada tiang”. Hal tersebut selanjutnya mencuatkan kekecewaan atas kegagalan Soekarno dalam melaksanakan pembangunan ekonomi.

Sebagai bekas negara kolonial, Indonesia selalu peka terhadap masalah dominasi ekonomi asing. Namun, salah satu konsekuensi dari Ekonomi Terpimpin yang membuktikan sulitnya membangun pertumbuhan ekonomi dengan cara mengisolasi diri dari modal asing, tak pelak memaksa pemerintah baru untuk bersikap rasional dan realistis. Tanpa modal tak mungkin ada pembangunan, sedangkan modal ketika itu tak mungkin diharapkan datang dari dalam negeri. Bertolak pada pemikiran itu, maka jalan cepat yang bisa ditempuh adalah menarik modal asing dengan “harga yang harus dibayar” adalah turut sertanya tangan-tangan asing dalam pengelolaan sektor-sektor nasional, termasuk yang paling vital sekalipun seperti pertambangan minyak dan gas bumi. Atas dasar pemikiran ekonomi yang rasional dan realistis, maka pemerintah yang baru menampilkan sikap yang baru pula. Mengambil sikap yang berbeda, masalah modal asing yang senantiasa dipandang sebagai penghisap dan senantiasa merugikan di masa lalu, berbalik dipandang sebagai sebuah faktor yang penting bagi upaya penyelamatan krisis ekonomi yang mendera di awal-awal pemerintahan Orde Baru. Oleh karena itulah, pemerintah segera mengeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA). Segera setelah ditetapkan MPRS No. XXIII terbentuk, maka aturan tentang modal asing menjadi urusan pertama yang masuk dalam meja kerja para perumus kebijakan Orde Baru.

### 3. Teknokrat Orde Baru dan Kebijakan Liberalisasi Ekonomi

Kehidupan ekonomi politik masa pemerintahan Orde Lama menuju awal pemerintah Orde Baru dengan jelas menunjukkan suatu transformasi yang signifikan. Transformasi tersebut ditunjukkan dari sikap Pemerintah tentang garis ekonomi yang pertama sangat sentralistis dan anti asing menuju kepada perubahan yang sangat drastis menuju sikap yang pro terhadap mekanisme pasar. Perubahan umum garis ekonomi politik tersebut tentu tidak secara tiba-tiba terjadi. Dalam proses transformasi itu, tentu ada kelompok yang memenangkan gagasan tentang haluan kapitalis dan kelompok penggerak tentu merupakan kelompok intelektual yang mempunyai posisi penting dalam politik Orde Baru sehingga dapat membawa perubahan arah ekonomi politik secara signifikan. Kelompok itulah yang sering disebut sebagai teknokrat ekonomi Orde Baru.

Teknokrat ekonomi Orde Baru terdiri dari orang-orang yang ditunjuk oleh Soeharto secara pribadi untuk menjadi pенсаehat ekonominya. Teknokrat yang berperan sebagai arsitek utama pembangunan Orde Baru adalah kelompok ekonom terdidik dari *University of California*, Berkeley atas beasiswa dari *Ford Foundation*. Sebelumnya, mereka semua adalah guru besar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Kelompok teknokrat Orde Baru ini terdiri dari Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, Emil Salim, Subroto, Mohammad Sadli, dan J.B. Sumarlin.

Pada suatu titik sejak 1959, yaitu ketika angkatan itu mengambil gelar doktor di Berkeley, mereka belajar di bawah bimbingan beberapa ekonom terkemuka, seperti Liebenstein, Rosovsky, dan Papendrou.<sup>8</sup> Mulai dari sinilah, mereka kemudian memutuskan untuk membersihkan sikap konservatif. Selama belajar di Berkeley, mereka sering melakukan pertemuan diskusi dan dari sinilah kelompok Mafia Berkeley itu terbentuk.

Pasca kepulangan mereka ke tanah air pada 1964, mereka langsung terlibat aktif dalam politik melalui universitas bersama dengan cendekiawan dan aktivis mahasiswa membentuk aliansi untuk mengkritik sistem ekonomi ala Soekarno. Selain itu, mereka juga aktif bergerak untuk merealisasikan gagasan baru mereka dengan menerbitkan buku-buku yang berisi tentang kritikan terhadap ekonomi Soekarno.

Bak gayung bersambut, di tengah upaya mereka untuk melancarkan kritik agar terdapat perombakan ekonomi Soekarno yang dinilai buruk, mereka akhirnya mendapatkan dukungan yang lebih antusias seiring posisi Soekarno yang melemah pasca peristiwa September 1965. Perjuangan yang paling menentukan adalah ketika diadakannya dua seminar yang sangat menentukan. seminar pertama disponsori oleh KAMI dan seminar kedua terselenggara atas kerjasama KAMI dan KASI yang betapa hasil dari seminar tersebut menjadi sangat penting dan berpengaruh dengan dimasukkannya saran-saran dari seminar tersebut menjadi kebijakan ekonomi pada tanggal 12 April 1966, oleh kabinet Dwikora Yang Disempurnakan dan sekali lagi di dalam ketetapan MPRS No. XIII 5 Juli 1966 tentang pembaruan ekonomi. Dalam kedua seminar tersebut seluruh anggota “kelompok ekonomi Widjojo” berpartisipasi. Sebagian poin utama dalam saran tersebut adalah menghendaki keterbukaan diri Indonesia terhadap modal asing dalam melaksanakan pembangunan.

<sup>8</sup> Mallarangeng, Rizal. 2004. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi*. Indonesia 1986-1992. Jakarta: KPG bekerjasama dengan Freedom Institute. Hlm. 43.

Peran penting teknokrat Orde Baru dalam cerita pembangunan Orde Baru yang melibatkan modal asing adalah peran mereka sebagai pembuat kebijakan. Pengetahuan mereka tentang gagasan ekonomi pembangunan terbaik yang mereka pelajari dari Berkeley telah mengarahkan mereka pada keyakinan untuk mengubah tujuan mereka sepenuhnya pada realisasi pembangunan ekonomi berdasarkan pengetahuan mereka selama berkuliah. Berlatarbelakang intelektual yang terdidik secara Barat dan sejarah panjang tentang kontribusi mereka dalam perdebatan ekonomi pembangunan, maka ketika tiba masa mereka memegang peranan politik, mereka membuat kebijakan yang sesuai dengan gagasan yang mereka yakini, yakni sistem ekonomi yang percaya pada bekerjanya sistem pasar. Sistem pasar di sini dimaksudkan pula sebagai keterbukaan negara terhadap aliran modal asing. Dengan aturan yang sederhana, janji kondusifitas politik, dan insentif-insentif yang menarik menjadi alasan kebijakan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dinilai sebagai produk hukum yang sangat liberal. UUPMA tersebut dimaksudkan sebagai jaminan hukum bagi pemodal asing untuk masuk ke berbagai sektor ekonomi nasional, termasuk di dalamnya adalah sektor pertambangan minyak dan gas bumi.

### **Kebijakan Penanaman Modal Asing di Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional**

#### **1. Kebijakan PMA sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Berdasarkan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing**

Ketentuan-ketentuan penanaman modal asing pada masa Orde Baru bersumber pada Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Maksud dari undang-undang ini adalah untuk memberi jaminan-jaminan hukum kepada investor asing, memberikan insentif-insentif fiskal yang menarik, dan juga untuk menetapkan kewajiban-kewajiban para investor terhadap perkembangan ekonomi nasional.

Dalam UUPMA dinyatakan dengan jelas bahwa modal asing pada pemanfaatannya akan disebar pada sektor-sektor ekonomi potensial. Pada masa Orde Baru, sektor ekonomi yang juga menjadi salah satu bagian prioritas untuk dimanfaatkan bagi pembangunan jangka panjang dan ditransformasikan nilainya menjadi ekonomi riil sehingga memerlukan keterlibatan modal asing adalah sektor pertambangan minyak dan gas bumi.

Sesuai dengan tujuan dibuatnya UUPMA yaitu untuk memberikan ketegasan hukum dan informasi

kemudahan kepada investor asing, UUPMA mengandung beberapa kemudahan aturan. Umumnya, kelonggaran tersebut berkisar pada masalah keringanan pajak. Kelonggaran tersebut dimaksudkan sebagai insentif yang dapat menarik modal asing. Kelonggaran pajak tersebut juga berlaku pada industri pertambangan minyak dan gas bumi. Secara lebih rinci, berikut insentif yang ditawarkan UUPMA pada sektor pertambangan minyak dan gas bumi. Kelonggaran ini disebutkan pada pasal 15. Adapun kelonggaran-kelonggaran perpajakan dan pungutan lain yang dimaksud adalah sebagai berikut:

#### **a. Pembebasan:**

- 1) Pajak perseoran atas keuntungan untuk jangka waktu tertentu yang tidak melebihi jangka waktu 5 (lima) tahun dihitung dari saat usaha tersebut mulai berproduksi;
- 2) Pajak dividen atas bagian laba yang dibayarkan kepada pemegang saham, sejauh laba tersebut diperoleh dalam jangka waktu yang tidak melebihi waktu 5 (lima) tahun dari saat usaha tersebut mulai berproduksi;
- 3) bea masuk pada waktu pemasukan barang-barang perlengkapan tetap ke dalam wilayah Indonesia seperti mesin-mesin, alat-alat kerja atau pesawat-pesawat yang diperlukan untuk menjalankan perusahaan itu;
- 4) Bea materai modal atas penempatan modal yang berasal dari penanaman modal asing;

#### **b. Keringanan:**

- 1) Atas pengenaan pajak perseroan dengan suatu tarif yang proporsional setinggi-tingginya lima puluh per seratus untuk jangka waktu yang tidak melebihi 5 (lima) tahun sesudah jangka waktu pembebasan sebagai yang dimaksud dalam angka 1 tersebut di atas;
- 2) Dengan cara memperhitungkan kerugian yang diderita selama jangka waktu pembebasan yang dimaksud pada sub a angka 1, dengan keuntungan yang harus dikenakan pajak setelah jangka waktu tersebut di atas;
- 3) Dengan mengizinkan penyusutan yang dipercepat atas alat-alat perlengkapan tetap;<sup>9</sup>

Pada UUPMA ini, jangka waktu penanaman modal asing dibatasi sampai 30 tahun. Khusus pertambangan minyak dan gas bumi, jangka waktu tersebut merupakan sebuah perbaikan jika dibandingkan dengan Indische Mijnwet yang jauh lebih lama, yaitu 40 tahun.

Pada tahun 1970, guna menyesuaikan dengan perubahan aturan tentang perpajakan, Pemerintah mengeluarkan UU No.11 Tahun 1967 untuk

<sup>9</sup> Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing Pasal 15.



menambah dan merubah UU No.1 Tahun 1967 tentang penanaman modal asing. Berdasarkan analisa terhadap substansi undang-undang tersebut, ditemukan bahwa perubahan tersebut tampak sangat jelas secara khusus juga tertuju bagi keuntungan perusahaan minyak dan gas bumi asing yang mengadakan kontrak di Indonesia. Hal tersebut berdasarkan pada penyebutan pasal-pasal perubahan yang menunjuk pada kriteria yang dimiliki perusahaan minyak dan gas bumi. Pasal 1 menyebutkan tentang perubahan pasal 15 UUPMA No.1 Tahun 1967 yang diubah seluruhnya sehingga kelonggaran perpajakan menjadi meliputi kebebasan atas bea materai modal; bea masuk dan pajak penjualan; bea balik nama; pajak perseroan. Persoalan pembebasan bea masuk dan pajak penjualan, tentu saja sangat penting artinya bagi kontraktor minyak dan gas bumi. Pasalnya, segala teknologi yang digunakan dalam operasi pertambangan senantiasa didatangkan dari luar negeri. Insentif yang berkenaan dengan pembebasan pajak yang berkaitan dengan impor tentu menjadi poin menarik yang dapat mendorong kontrak penanaman modal asing di sektor minyak dan gas bumi.

Perubahan juga dilakukan pada Pasal 16 UUPMA No.1 Tahun 1967. Secara langsung, perubahan tersebut juga memberikan keuntungan bagi perusahaan minyak dan gas bumi asing yang membuat kontrak dengan pemerintah. Sebagai perusahaan yang termasuk dalam kategori yang berkecimpung dalam bidang produksi dan mendapat prioritas dari Pemerintah karena peranannya dalam kegiatan ekspor dan penyediaan bahan bakar, maka mereka termasuk dalam bidang yang diberikan pembebasan pajak perseroan selama dua tahun (masa bebas pajak) tehitung sejak perusahaan minyak dan gas bumi asing tersebut mulai berproduksi. Perubahan dari kelonggaran menjadi pembebasan pajak perseroan juga pasti menjadi poin yang sangat menarik hati para perusahaan perseroan minyak dan gas bumi asing kala itu. Semakin menarik bagi kontraktor minyak, undang-undang tersebut juga memperkenankan menteri keuangan untuk dapat memperpanjang jangka waktu masa bebas pajak (*tax holiday*) selama satu tahun masa tambahan jika perusahaan minyak dan gas bumi asing tersebut dapat memberi sumbangan devisa negara secara berarti. Karena masuk dalam fungsi penambah devisa, perusahaan minyak dan gas bumi asing juga semakin mendapatkan peluang perpanjangan *tax holiday*. Selanjutnya, seperti yang disebutkan dalam pasal 16 tentang penanaman modal di luar Jawa, maka kontraktor bisa mendapatkan tambahan bebas pajak selama satu tahun. Tambahan waktu bebas pajak bertambah kembali dengan merujuk poin 3 pasal 16 yang memberikan masa bebas pajak bagi penanaman modal yang memerlukan modal besar untuk membangun prasarana dan atau menghadapi resiko besar dari kegiatan usahanya, dan ini tentu saja adalah mutlak merupakan karakter dan sifat dari usaha pertambangan minyak dan gas bumi, dan karena itu mereka juga berhak atas ketentuan ini. Selain itu, perusahaan minyak dan gas bumi asing juga masih bisa

mendapatkan peluang bebas pajak satu tahun dengan masuk pada kategori sebagai sektor ekonomi yang diprioritaskan. Poin-poin yang menyatakan pembebasan pajak dan pungutan lain inilah yang menjadi titik kebijakan ini dinilai sangat lunak dan terbuka, bahkan juga liberal.

### 1. Kebijakan Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1971 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara

Dalam persoalan pengelolaan minyak dan gas bumi yang diatur oleh negara, Undang-Undang PERTAMINA sebagai produk hukum Orde Baru hadir sebagai bentuk penyempurnaan dari Undang-Undang Minyak. Hal tersebut berarti konsep utama tetap mengacu pada Undang-Undang Minyak. Secara keseluruhan, aturan ini hanya sebatas berisi pengesahan berdirinya PERTAMINA dan aturan-aturan perusahaan di dalamnya, sedangkan mengenai konsep-konsep tentang pengelolaan usaha pertambangan minyak dan gas bumi sendiri, pemerintah Orde Baru tetap merujuk pada Prp. No.44 Tahun 1960 tentang pertambangan minyak dan gas bumi. Singkatnya, UU PERTAMINA merupakan penguat dari UU Minyak. Sesuai dengan aturan lama, Undang-Undang PERTAMINA merupakan perwujudan dari konsep Undang-Undang yang menyebutkan bahwa segala bahan galian minyak dan gas bumi yang ada di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.

Senada dengan bunyi Undang-Undang Minyak, Undang-Undang PERTAMINA juga menyampaikan bahwa pertambangan minyak dan gas bumi adalah kekayaan yang dikuasai oleh negara dan dengan demikian hak kuasa pertambangan juga berada di tangan perusahaan negara. Isi pokok tersebut menunjukkan bahwa pemerintah sangat berupaya untuk menjamin kedaulatan negara dan bangsa atas kekayaan alam yang terkandung dalam bumi Indonesia. Berkenaan dengan hal itu, seperti yang juga disebutkan dalam Undang-Undang Minyak, hak kuasa pertambangan PERTAMINA juga meliputi kegiatan, eksplorasi, eksploitasi, pemurnian dan pengolahan, pengangkutan dan penjualan. Dalam usaha itu, kedua Undang-Undang tersebut menyebutkan ketentuan, “jika terjadi kondisi tidak dapat dilakukan pekerjaan yang tidak dapat dilaksanakan perusahaan negara sebagai pemegang kuasa pertambangan, maka dapat dilakukan kerjasama dengan pihak lain dalam suatu perjanjian”. Pihak lain yang dimaksud dalam pasal ini adalah perusahaan swasta asing minyak dan gas bumi yang ingin terlibat dalam usaha pertambangan melalui cara

penanaman modal. Pasal 12 Undang-Undang PERTAMINA menyebutkan, bahwa kegiatan kerjasama diselenggarakan antara PERTAMINA dan swasta asing minyak dan gas bumi berdasarkan sistem Kontrak Production Sharing (KPS).

Pencetus ide sistem KPS adalah Dr. H. Ibnu Sutowo yang pada masa itu menjabat sebagai Presiden Direktur PN. PERMINA. Dasar pemikiran sistem KPS adalah bahwa penguasaan manajemen merupakan kunci utama untuk menerapkan sepenuhnya pemilikan minyak dan gas bumi oleh Negara. Dengan adanya manajemen dalam tangan bangsa Indonesia, maka kekuatan ekonomi minyak dan gas bumi beralih dari pemilik modal kepada Negara tuan rumah (*host country*).

Pembagian keuntungan dalam KPS tidak lagi didasarkan atas hasil penjualan minyak seperti yang berlaku pada sistem kontrak karya, melainkan dibagi atas dasar produksi minyak. Seluruh minyak yang dihasilkan dibagi antara Pemerintah/Perusahaan Negara dan kontraktornya menurut perbandingan yang berlaku. Sebagai dasar umum pembagian produksi menurut Kontrak Production Sharing adalah 65%:35%. Secara lebih rinci, pasal 14 Undang-Undang PERTAMINA mencantumkan rumusan pembagian produksi Production Sharing sebagai berikut.

Tabel 1  
Aturan Bagi Hasil Kontrak Production Sharing

Keterangan	Ketentuan Angka
Misalkan suatu <i>Production Sharing Operation</i> menghasilkan	100 X
Biaya yang dikeluarkan oleh kontraktor (maksimum)	40 X
<i>Net Operating Income</i>	60 X
Yang harus disetor ke Kas Negara	60% dari 60X=36X
Jika biaya yang dikeluarkan kontraktor lebih kecil, maka pembagiannya akan menjadi sebagai berikut:	
- Misalkan suatu <i>production Sharing operation</i> menghasilkan	100 X
- Biaya yang dikeluarkan kontraktor	20 X
- Yang harus disetor ke Kas Negara	80 X 60% dari 80X = 48 X

Sumber: Diolah dari Penjelasan pasal 14 Undang-Undang No.8 Tahun 1971 tentang PERTAMINA.

Keterangan:

- X adalah perumpamaan ukuran (misal minyak biasanya memiliki ukuran barrel per day/bpd).

Berdasarkan tabel di atas bisa didapatkan informasi berikut ini:

a. Produksi tahunan yang 100%, maksimum 40% disediakan untuk pengembalian modal (*cost recovery*), sisanya yang (60%) dibagi antara perusahaan negara dan kontraktor dengan masing-masing menerima 65% (67 ½%, 70%) dan 35% (atau 32 ½%, 30%) dari sisanya yang 60% tadi.

b. Berikutnya, sisa keuntungan yaitu pendapatan bersih setelah dikurangi semua pengeluaran operasi, pengembalian modal, dikenakan pajak (60% dari *Net Operating Income*), sebelum kemudian dibagi antara kontraktor dan pemerintah. Itulah pendapatan bersih. Singkatnya, pendapatan bersih adalah setelah dikurangi semua biaya, dan pajak, dan selanjutnya dibagi di antara kedua pihak.

c. Maksimal besarnya biaya operasi ditentukan 40% dari produksi minyak mentah.

d. Dalam hal pembagian adalah 65% dan 35%, maka dari produksi yang 100% itu disediakan untuk membayar kembali pengeluaran-pengeluaran sebesar 40% yang disebut sebagai *oil cost*.

Pada saat KPS mulai diperkenalkan, banyak kritik bernada negatif dilontarkan, terutama dari kalangan perusahaan minyak besar. Prinsip manajemen berada dalam tangan Perusahaan Negara menghadapi tantangan keras karena dengan prinsip tersebut Perusahaan Negara dapat mengendalikan operasi secara langsung dan kontraktor sepenuhnya bekerja untuk perusahaan negara. Ditinjau dari segi lain, pengendalian operasi secara langsung memberikan kesempatan untuk ikut mengembangkan kemampuan Perusahaan Negara dalam operasi perminyakan yang melibatkan modal besar dan penggunaan teknologi tinggi tanpa harus ikut menanggung resiko investasi yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab kontraktor. Manfaat lainnya, dengan aktifnya perusahaan negara dalam pengelolaan operasi, maka apabila perusahaan minyak asing berkembang, Perusahaan negara dapat ikut berkembang pula dan dengan demikian kedudukan dalam usaha perminyakan semakin kuat. Hal tersebut dimungkinkan karena terjadinya hubungan manajemen yang demikian erat antara Perusahaan Negara dan kontraktornya.

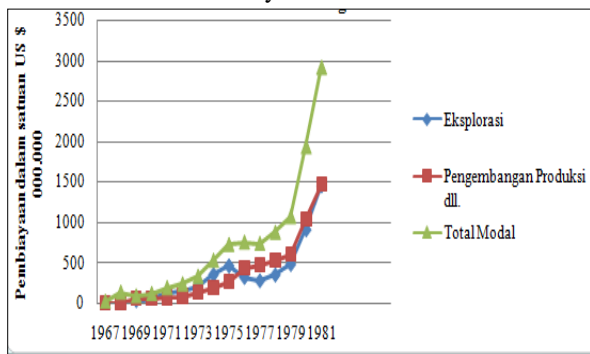
**Pertumbuhan PMA Sektor Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Nasional Tahun 1967-1981**

Sejak dimulainya masa kepemimpinan Orde Baru, Pemerintah banyak melakukan pembenahan dalam bidang politik dan ekonomi. Pembenahan dalam bidang politik ditunjukkan dengan diundangkannya berbagai kebijakan yang mendukung program pembangunan, sementara dari sisi ekonomi, khususnya yang menyangkut usaha pertambangan minyak dan gas bumi mengalami penyempurnaan dan perkembangan. Dimulai dari penyempurnaan kebijakan, pemerintah telah berhasil mendorong pertumbuhan penanaman modal asing yang positif. Pertumbuhan yang pesat semakin dirasakan ketika faktor eksternal berupa perubahan kondisi keadaan ekonomi dunia pada dasawarsa 1970 condong pada permintaan yang tinggi



terhadap minyak. Berikut disajikan pertumbuhan pembiayaan (*expenditure*) dan kontrak kerjasama usaha pertambangan minyak dan gas bumi selama kurun waktu 1967-1981.

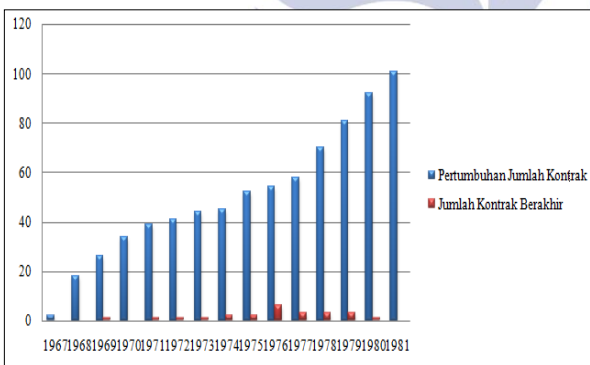
Gambar 1 Pertumbuhan PMA KPS dan Perjanjian Karya 1967-1981



Sumber diolah dari :

- Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi.1985. *40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Migas.hlm.157.
- Arsip Dokumen Sekretariat Negara Republik Indonesia tentang Daftar Proyek-Proyek Penanaman Modal Asing yang disetujui oleh Pemerintah di Bawah Pengawasan Departemen Pertambangan.

Gambar 2 Pertumbuhan Jumlah Kontrak dan Jumlah Kontrak Berakhir Berdasarkan KPS Tahun 1967-1981



Sumber diolah dari: Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi.1985. *40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Migas.hlm.173-179.

Gambar 1 menunjukkan rekaman laju pertumbuhan pembiayaan yang dilakukan oleh perusahaan minyak dan gas bumi multinasional berdasarkan kontrak/perjanjian karya dan kontrak production sharing. Dalam rekaman data di atas, disebutkan dua sistem kontrak, karena selama ditetapkannya KPS sebagai satu-satunya kontrak, dalam kurun 1967-1981 masih terdapat kontrak karya yang berlaku antara pemerintah dengan PT.Shell, PT.Stanvac, dan PT. Caltex. Oleh karena itu perekaman pertumbuhan pembiayaan selama kurun 1967-1981 berasal dari dua sistem, yaitu kontrak karya dan KPS. Adapun alokasi

modal atau pembiayaan tersebut dibagi ke dalam dua sektor, yaitu kegiatan eksplorasi (pencarian minyak dan gas bumi) dan kegiatan pengembangan produksi dan kegiatan lain yang serupa. Sementara itu, gambar 2 merupakan rekaman laju pertumbuhan jumlah kontrak dan kontrak berakhir KPS. Dicumtumkan pula potret kontrak pertambangan untuk menambah kejelasan perusahaan-perusahaan mana saja yang terlibat dalam pembiayaan.

Demi mendapatkan penjelasan yang detil terkait pertumbuhan penanaman modal asing di sektor minyak dan gas bumi berdasarkan sistem Kontrak Karya dan KPS antara tahun 1967 dan 1981, maka deskripsi data dibagi ke dalam dua bagian. *Pertama*, periode pertumbuhan PMA sektor minyak dan gas bumi sebelum era bonanza minyak (*oil boom era*) tahun 1967-1972. *Kedua*, periode pertumbuhan PMA pada era bonanza minyak tahun 1973-1981.

### 1. Pertumbuhan sebelum era bonanza minyak (1967-1981)

Berdasarkan gambar 1 dapat diketahui bahwa dalam kurun 1967-1972 selalu terjadi pertumbuhan jumlah penanaman modal. Pertumbuhan tersebut tampak ajeg, kecuali tahun 1969 yang tampak menurun, namun selanjutnya terjadi pertumbuhan yang terus bergerak ke atas. Pada tahun 1967 hanya terdapat dua perusahaan yang mengadakan Kontrak Production Sharing dengan total modal US \$ 19.5 juta. Selanjutnya, tahun 1968 jumlah perusahaan asing yang mengadakan kontrak bertambah delapan kali lipat dan selalu terdapat tambahan kontrak di tahun-tahun selanjutnya. Jumlah kontrak yang terus ada di setiap tahunnya tersebut menunjukkan suatu iklim penanaman modal asing yang kian membaik. Hingga tahun 1972 tidak kurang dari 48 kontrak telah berhasil ditandatangani dengan modal mencapai US \$ 236 juta. Jika dibandingkan dengan dasawarsa 1950 dan 1960 yang hanya ada tiga perusahaan minyak asing yang beroperasi di wilayah Indonesia, yaitu Caltex, Shell, dan Stanvac, pencapaian sejak tahun 1967 sudah merupakan sebuah pertumbuhan yang patut disyukuri. Kenaikan jumlah modal dan kontrak yang terus bertambah menandakan iklim penanaman modal asing yang baik. Iklim penanaman modal yang baik tersebut juga berarti semakin meningkatnya tingkat kepercayaan internasional terhadap Indonesia. Seperti yang disebutkan bahwa faktor utama yang dipertimbangkan oleh investor asing sebelum menanamkan modalnya adalah kebijakan dan stabilitas politik host country. Sebagaimana pula yang diketahui bahwa sejak memegang kekuasaan secara de facto, Pemerintah Orde Baru telah berhasil menciptakan kondisi politik yang kondusif setelah membersihkan kerusuhan politik tahun 1965. Selanjutnya, untuk membuat citra baru Indonesia yang lebih ramah terhadap dunia luar, di awal pemerintahannya, Orde Baru mengeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA). Penetapan UUPMA menjadi produk hukum pertama Orde Baru menunjukkan bahwa dalam pemerintahannya, Orde Baru ingin menasbihkan diri untuk bersikap ramah dan bersahabat dengan

modal asing. UUPMA No.1 Tahun 1967 yang berisi jaminan hukum dan berbagai insentif yang dibuat untuk menarik minat modal asing terbukti berdampak pada membaiknya iklim modal asing. Dalam soal PMA minyak dan gas bumi, UUPMA telah memberikan kepastian hukum dan insentif yang dibutuhkan oleh para pemain di industri minyak dan gas bumi yang terkenal padat resiko, padat modal, dan padat teknologi. Masih dalam lingkup kebijakan, iklim modal semakin membaik setelah ditetapkannya UU PERTAMINA No.8 tahun 1971 yang berisi tentang Kontrak Production Sharing (KPS) dengan substansi yang lebih memadai dibanding Kontrak Karya.. Dengan ditetapkannya KPS sebagai satu-satunya sistem kontrak pertambangan minyak dan gas bumi maka semakin meningkatkan kepastian aturan dalam kontrak. Kepastian kontrak yang tidak cepat berubah juga menjadi faktor yang dipertimbangkan oleh suatu PMA. Dalam pada itu, perkembangan politik Orde Baru yang menunjukkan kemantapan sejak tahun 1967 mendorong tumbuhnya minat perusahaan-perusahaan minyak asing untuk bekerja di Indonesia.

Secara keseluruhan, pada periode sebelum era bonanza minyak ini, pemerintah telah menandatangani KPS sebanyak 41 kontrak. Sepanjang masa ini, kontrak dilakukan dengan Amerika, Belanda, Inggris, Australia, Italia, Perancis, dan Panama. Dari 41 kontrak yang ada, 30 di antaranya merupakan kontrak dengan Amerika atau 73% dari seluruh jumlah kontrak yang ada.

Gejala Amerika sebagai peminat tertinggi dalam kegiatan penanaman modal asing di sektor ekstraktif minyak dan gas bumi disebabkan karena Amerika Serikat tergolong sebagai oil addict (pecandu minyak) yang 60% kebutuhannya disokong oleh minyak asing, harus menjamin keamanan energinya (*energy security*). Apabila dibandingkan dengan Eropa Barat dan Jepang yang juga konsumtif terhadap minyak dan gas bumi, Amerika Serikat menempati peringkat pertama yang paling konsumtif, yakni hingga 1970-an permintaannya akan minyak hampir mencapai 20.000 barrel per hari dan gas mencapai 8.000 barrel per hari.

Dapat pula ditambahkan, faktor yang menyebabkan Amerika lebih agresif dan selalu berada di muka dalam soal penanaman modal asing di sektor yang sejatinya penuh resiko ini dibandingkan dengan negara lain bahkan sejak pertama kali promosi modal oleh Indonesia, adalah karena sejak tahun 1967, Pemerintah Amerika telah menjamin perusahaan-perusahaan multinasional miliknya dengan perjanjian *insurance guarantee* dengan Pemerintah Indonesia. Adanya garansi tersebut membuat keamanan usaha perusahaan-perusahaan multinasional Amerika yang ingin melaksanakan kerjasama dengan Indonesia lebih terjamin. Jaminan ini menjadi faktor pendorong Amerika untuk berani bersikap lebih agresif sekalipun industri pengeboran minyak adalah industri yang padat resiko. Dorongan dasar akan kebutuhan dan kecerdasan untuk membuat keadaan yang menjamin keamanan berusaha, menjadikan Amerika sebagai investor yang dominan dan tetap dominan bahkan ketika kebijakan

investasi menjadi lebih restriktif di bidang manufaktur sejak mencuatnya gelombang anti asing pada 1974.

## 2. Pertumbuhan pada Era Bonanza Minyak (1973-1981)

Sebagaimana yang tampak, pada 1973 telah terjadi kenaikan pembiayaan mencapai 60,30%. Dalam kurun waktu ini, dari 49 KPS baru, 38 kontrak ditandatangani dengan perusahaan minyak Amerika. Dapat disebutkan beberapa yang berpartisipasi antara lain, Mobil Petroleum yang mendapatkan wilayah kerja di lepas pantai Makasar, PT. Stanvac yang mendapat wilayah kerja di daratan Barisan, Blok Rimau, Sumatera Selatan, dan Ind. Sun Oil dengan wilayah kerja di daratan Blok Bintuni Irian Jaya.

Secara keseluruhan, dapat diketahui bahwa berkat pertumbuhan pembiayaan dan munculnya kontrak-kontrak baru telah membantu perluasan daerah produksi baik *on shore* (daratan) maupun *off shore* (lepas pantai). Pencarian minyak dan gas bumi memerlukan modal besar, teknologi yang canggih, dan keterampilan pekerjanya yang tinggi. Perusahaan-perusahaan perminyakan apabila telah menemukan sumber minyak sangat enggan menanamkan modal dalam usaha pencarian sumber-sumber baru yang banyak mengandung resiko mengingat hal itu kegiatan eksplorasi harus juga lepas pantai. Pengeboran di laut dan ke formasi yang lebih dalam membutuhkan teknologi yang sangat maju. Oleh karena itu, selain dari besar biayanya juga selalu tergantung pada keahlian luar negeri. Dengan pencapaian jumlah kontrak yang dinilai berhasil ini, maka bagi Indonesia itu merupakan sebuah keuntungan. Sebagaimana yang diketahui, bahwa eksplorasi minyak merupakan bagian yang masih sulit untuk perusahaan negara ketika masa krisis berlangsung. Eksplorasi di wilayah baru yang jelas membutuhkan banyak dana bisa tertutupi dengan kontribusi dari perusahaan asing. Oleh karena itu, apabila banyak daerah baru yang dibuka, maka berarti pemasukan modal baru dan berarti potensi terjadinya produksi minyak semakin besar.

Dalam kontrak pertambangan berlaku masa usaha hingga 30 tahun. Dalam praktiknya, diketahui bahwa meskipun batas waktu kontrak sekian panjang, rata-rata kontrak tidak sampai mendekati batas maksimal. Minimal operasi KPS berjalan satu sampai dua tahun. Tercatat yang paling lama melangsungkan kontrak adalah AGIP dari Italia yang menjalankan kontrak selama 16 tahun untuk wilayah operasi di darat dan lepas pantai Irian Jaya Barat tepatnya di Teluk Berau. Adapun faktor yang mempengaruhi adalah bahwa dalam kegiatan industri minyak dan gas bumi, resiko merupakan bagian yang tak terelakkan. Pencarian (*exploration*) minyak dan gas bumi

merupakan kegiatan untung-untungan (gambling), karena meskipun telah dipersiapkan secara cermat dengan biaya yang besar, tidak ada jaminan bahwa kegiatan tersebut akan berakhir dengan penemuan cadangan minyak. Setelah melakukan eksplorasi (pencarian) minyak yang memakan waktu satu tahun lamanya, apabila tidak ditemukan adanya minyak, maka kontraktor terpaksa harus mengakhiri kontrak. Rata-rata kegagalan atau keberhasilan itu baru diketahui pasca satu tahun mencari dan karena itu dalam praktik pengakhiran KPS minimal terjadi pasca satu tahun kontrak berjalan. Sebagaimana contohnya REFICAN yang merupakan kontraktor pertama yang bersedia bekerjasama dengan PN. PERMINA berdasarkan Kontrak Production Sharing untuk wilayah kerja daratan dan lepas pantai Sumatera ternyata tidak berhasil menemukan cadangan minyak seperti yang diharapkan. Hingga tahun 1981, rata-rata KPS berlangsung selama 3 tahun. Minimnya rata-rata waktu berlangsungnya kontrak ini semakin menunjukkan betapa beresikonya usaha pertambangan minyak dan gas bumi.

Secara keseluruhan, hingga tahun 1981 kenaikan PMA rata-rata sebesar 77,46%. Adapun faktor yang mempengaruhi besarnya jumlah kenaikan tersebut adalah karena melambungnya harga minyak dunia akibat embargo dan pegurangan produksi minyak Timur Tengah. Aksi Timur Tengah sebagai pemegang hampir separuh dari produksi minyak dunia telah berhasil memaksa harga minyak dunia melambung tinggi. Hubungan dari faktor ini adalah, bahwa jika harga tinggi, maka peluang keuntungan produsen minyak akan lebih besar. Asumsi ini kemudian mendorong pengusaha minyak untuk mencari wilayah baru agar dapat pula menikmati berkah minyak. Akibat dari pemikiran tersebut, maka Indonesia sebagai salah satu anggota OPEC yang bebas konflik minyak dijadikan sebagai tujuan baru yang menarik hati para pengusaha minyak asing yang melihat peluang di Indonesia. Faktor kenaikan harga pada akhirnya menaikkan minat untuk mengadakan pembiayaan eksplorasi dan produksi minyak dan gas bumi yang artinya adalah pemasukan modal bagi Indonesia. Selain itu, semakin menambah daya tarik kontraktor asing untuk mengadakan pembiayaan, bahwa minyak yang dihasilkan oleh Indonesia, dari segi kualitas, dinilai lebih baik daripada minyak Timur Tengah. Titik kelebihan tersebut terletak pada komposisi minyak Indonesia yang rendah sulfur (belerang). Jadilah pada masa krisis minyak ini, yang juga menjadi era berkah minyak bagi Indonesia, terjadi pertumbuhan penanaman modal asing dalam rangka KPS secara signifikan.

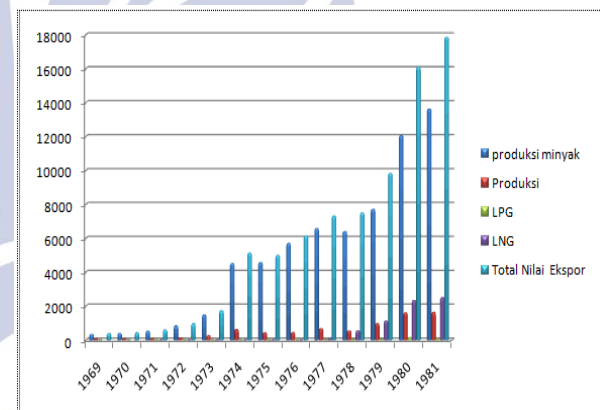
## Implikasi Bagi Perekonomian Nasional Tahun 1967-1981

### 1. Implikasi bagi Ketersediaan Devisa

Prestasi besar industri minyak dan gas bumi bagi pembangunan ditunjukkan dengan pencapaian pendapatan negara dari hasil penjualan minyak dan ekspor selama Pelita I naik 4,6 kali. Selanjutnya, prestasi tersebut terus merangkak naik hingga pada tahun anggaran 1981/1982, sumbangan ekspor minyak dan gas bumi mencapai 80,2% dari keseluruhan ekspor negara. Sebagai pemahaman, bahwa keberhasilan ekspor hingga tahun anggaran 1981/1982 tersebut mencerminkan fungsi minyak dan gas bumi sebagai penghasil devisa. Seperti yang dikatakan oleh Adimir, sumbangan minyak berupa rupiah didapat dari penjualan bahan bakar minyak dalam negeri dan berupa devisa dari hasil ekspor minyak ke luar negeri.<sup>10</sup>

Pengalaman pertumbuhan terhitung sejak tahun 1969-1981 minyak dan gas bumi telah berhasil menjadi sumber devisa ekspor negara. Berikut ditunjukkan oleh gambar 3.

Gambar 3 Produksi Minyak mentah, LPG, LNG, dan total nilai ekspor (dalam US \$ juta)



Sumber: DMP Migas dalam Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Departemen Pertambangan dan Energi.1985. 40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Jakarta: Biro Humas dan HLN PERTAMINA. hlm.166.

Secara general, gambar 2 memberikan informasi terdapatnya hubungan positif antara faktor produksi dan ekspor. Produksi minyak atau gas bumi yang meningkat maka diikuti pula oleh jumlah total nilai ekspor minyak. Dalam hal ini, produksi merupakan faktor penyebab ekspor. Sebagaimana yang tampak, sejak PELITA I, produksi minyak senantiasa mengalami peningkatan.

Secara keseluruhan, kondisi produksi yang terus menunjukkan kenaikan mencerminkan kemampuan perusahaan pertambangan dalam memproduksi minyak dan gas bumi sehingga mencapai kemampuan ekspor.

<sup>10</sup> Laidin Girsang.1979.Indonesia Sejak Orde Baru. Jakarta: Yayasan Laita. Hlm.319.



Apabila mengingat kondisi perusahaan negara yang minim modal, teknologi, keterampilan dan ditambah dengan kondisi ekonomi yang mengalami kemerosotan sejak tahun 1960-an, maka dalam waktu cepat tidak mungkin diharapkan bisa melakukan produksi besar-besaran secara mandiri untuk menyambut berkah *oil boom*. Merunut pada faktor tersebut, maka di sinilah peran Penanaman Modal Asing (PMA) minyak dan gas bumi. Produksi yang berlimpah sejak kenaikan harga pertama dapat tercapai karena adanya kontribusi dari perusahaan minyak dan gas bumi asing yang mengebor minyak di Indonesia. Sebagai contoh, pada 1973 produksi lapangan-lapangan PT.Caltex mencapai 1 juta barrel per hari, sementara produksi PERTAMINA yang dinilai sudah mencapai jumlah tertinggi yang dicapai 1974 hanya mencapai angka 110 ribu barrel per hari. Jelas merupakan perbedaan yang sangat jauh. Merujuk padasatu fakta tersebut tentu saja tidak dapat dicapai kemampuan produksi jika hanya mengandalkan produksi minyak PERTAMINA. Selanjutnya, tahun 1974 yang dicatat sebagai tahun puncak produksi minyak dan gas bumi dengan angka produksi mencapai 501.837.2500 barrel, sumbangan PERTAMINA adalah 40.505.683 barrel, sementara selebihnya, yaitu 5.008.166.817 barrel merupakan produksi dari kontraktor Perjanjian Karya dan KPS. Hal tersebut kembali menjadi gambaran besarnya manfaat Penanaman Modal Asing bagi kemampuan produksi minyak dan gas bumi negara.

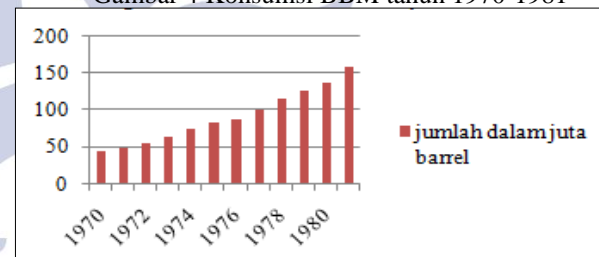
Sejak diundangkannya UUPMA pada tahun 1967 dan dicetuskannya sistem KPS, Pemerintah telah berhasil menarik banyak minat kontrak pertambangan dan modal bagi pembiayaan eksplorasi dan produksi. Kontrak pertambangan dan pembiayaan telah mendorong semakin bertambahnya penemuan sumur-sumur minyak baru serta semakin meningkatnya kegiatan produksi dari sumur-sumur yang telah ada oleh kontraktor. Selama 1970-an dapat diselesaikan pemboran lebih dari 1.000 sumur eksplorasi dengan 300 sumur di antaranya menghasilkan minyak dan gas bumi dalam jumlah komersial. Peningkatan jumlah eksplorasi yang memberi peluang harapan keberhasilan ini menunjukkan meningkatnya jumlah operasi dan pembiayaan oleh sejumlah kontraktor KPS dan perjanjian karya. Implikasinya, terhitung sejak PELITA I hingga tahun kedua PELITA III, terjadi perkembangan produksi yang menggembirakan. Sebagaimana dapat dilihat pada gambar 3 yang menunjukkan perkembangan produksi dan ekspor minyak mentah dan gas bumi sejak awal PELITA I (1969) sampai dengan tahun kedua PELITA III (1981). Pertumbuhan ekspor yang terus menunjukkan tendensi kenaikan berarti merupakan peningkatan devisa ekspor

minyak dan gas bumi bagi negara selama kurun waktu 1967-1981.

## 2. Implikasi bagi Ketersediaan Energi

Seiring dengan semakin meningkatnya pembangunan sebagai hasil peningkatan kemampuan pembiayaan pembangunan selama kurun waktu 1967-1981, maka standar hidup dan kebutuhan masyarakat akan bahan bakar minyak dan gas bumi menjadi lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan teori bahwa, semakin berhasil pembangunan, maka semakin tinggi kualitas hidup yang berdampak pada peningkatan konsumsi, salah satunya terhadap bahan bakar minyak. Dengan kunci adanya praktik program PELITA yang diprogramkan oleh Orde Baru, maka terdapat kepastian untuk perbaikan kehidupan ekonomi. Hukum produksi yang berlaku pada minyak adalah seirama dengan perbaikan kehidupan ekonomi. Terhadap minyak, pertumbuhan ekonomi telah pula meningkatkan konsumsi terhadap minyak. Antara keduanya terdapat korelasi positif dalam arti, semakin besar pertumbuhan ekonomi akan semakin besar pula kebutuhan akan energi.<sup>11</sup> Pembangunan Orde Baru yang telah dimulai sejak 1969 terbukti telah mampu memperbaiki taraf kehidupan masyarakat dan sebagai akibatnya, terhitung sejak 1970 telah terjadi peningkatan penggunaan bahan bakar minyak sebagaimana yang tampak pada gambar 4 berikut ini.

Gambar 4 Konsumsi BBM tahun 1970-1981



Sumber: Diolah dari Soekanto Reksohadiprodjo.1986.*Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*.Edisi pertama. Yogyakarta:BPFE.Hlm.22.

Selama kurun waktu tersebut, bahan bakar minyak telah disalurkan penggunaannya ke dalam 4 sektor ekonomi, yaitu rumah tangga, transportasi, tenaga listrik, dan industri.diketahui bahwa penggunaan bahan bakar minyak oleh keempat sektor tersebut terus menerus menunjukkan peningkatan konsumsi. Menjawab kebutuhan akan konsumsi minyak yang terus bertambah, maka di tahun 1970-an, di saat usia Pertamina yang masih muda, sudah diupayakan untuk meningkatkan pembangunan dan kinerja kilang perminyakan nasional. Selain mengupayakan pemenuhan melalui produksi kilang

<sup>11</sup> Noreng, Oystein.1983.*Minyak dalam Politik: Upaya Mencapai Konsensus Internasional*.Jakarta:CV.Rajawali.hlm.XV.

minyak sendiri, pemerintah juga mengupayakan untuk mendapatkan manfaat dari kontraktor minyak asing dalam soal pemenuhan kebutuhan minyak kilang.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan energi BBM dalam negeri, maka Pemerintah menetapkan aturan kewajiban Prorata kepada perusahaan minyak dan gas bumi asing yang mengadakan kontrak pertambangan di Indonesia. Prorata merupakan suatu kewajiban yang dibebankan kepada semua perusahaan minyak yang mengadakan kontrak dengan negara untuk menyerahkan bagian minyak mentah dari produksinya sesuai perbandingan tertentu yang disebut "sistem Prorata atau kewajiban Prorata". Dasar pemikiran aturan ini adalah, bahwa minyak merupakan hak milik negara, karena itu, kontraktor yang telah diijinkan mengadakan usaha pertambangan, diwajibkan untuk turut serta dalam usaha memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri. Dengan adanya aturan ini, maka Pemerintah dapat memanfaatkan keberadaan perusahaan minyak asing untuk menjamin tersedianya BBM (Bahan Bakar Minyak) di dalam negeri.

Kewajiban Prorata diberlakukan atas dasar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 1962 yang selanjutnya dengan persetujuan DPR-GR peraturan tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 1962. Hingga masa pengusahaan pertambangan minyak dan gas bumi di masa Orde Baru, aturan ini tetap diberlakukan. Konsekwensi dari dikeluarkannya Undang-Undang ini adalah semua perusahaan minyak dan gas bumi asing yang memiliki kilang minyak wajib mengolah minyak Prorata sendiri dan bagi yang tidak memiliki kilang minyak diberi pengganti biaya. Apabila kewajiban tersebut tidak dapat dipenuhi dari produksi sendiri, maka perusahaan yang bersangkutan wajib menyediakan gantinya dengan mengutamakan pembelian minyak mentah atau hasil pengolahannya dari perusahaan Negara dengan pembayaran dalam valuta asing.<sup>12</sup>

Aturan yang mewajibkan kontraktor asing untuk terlibat dalam pemenuhan kebutuhan energi minyak dalam negeri setidaknya telah membantu meringankan pemerintah dalam soal pemasokan kebutuhan minyak. Fungsi yang dibebankan ini dipandang sebagai suatu fungsi sosial dari keberadaan perusahaan-perusahaan minyak dan gas bumi asing di Indonesia. Fungsi ini juga dipandang sebagai suatu kewajiban, karena mengingat bahwa minyak dan gas bumi yang sejatinya merupakan sektor yang strategis, penting bagi hajat hidup bangsa Indonesia, dan dikuasai oleh negara

telah diizinkan untuk dibuka bagi penanaman modal asing di sektor minyak dan gas bumi, sehingga memungkinkan kontraktor minyak asing untuk turut serta mengebor keuntungan. Terutama pada dasawarsa 1970-an, ketika keadaan ekonomi dunia yang berpihak pada kenaikan harga minyak, telah pula mendorong keuntungan yang lebih besar bagi para kontraktor.

### 3. Implikasi bagi Penerimaan Negara

Implikasi positif kehadiran penanaman modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi bagi perekonomian negara juga dapat dirasakan pada manfaat naiknya penerimaan negara dari minyak bumi. Naiknya pendapatan negara dari minyak salah satunya bersumber dari pajak perseroan minyak. Pajak Perseroan minyak merupakan *corporation tax* (pajak korporasi). *Corporation Tax* ini mengarah pada wajib pajak yang dibebankan kepada perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi. Keberadaan perusahaan minyak dan gas bumi asing yang mengadakan usaha di Indonesia salah satunya bermanfaat pada bagian ini. Keberadaan mereka sebagai perseroan tersebut dikenakan pajak perseoran yang menurut aturan KPS adalah 60% setelah dikurangi biaya eksplorasi. Pajak Perseoran tersebut dikenakan atas laba yang diperoleh menurut ketentuan undang-undang. Pengalaman penerimaan dalam kurun waktu 1969-1981 membuktikan bahwa penerimaan minyak dari sektor pajak perseoran minyak ini telah berhasil menjadi sumber pembiayaan sangat berarti bagi pemerintah. Adapun faktor yang mempengaruhi adalah tentu saja semakin giatnya kegiatan eksplorasi yang dilakukan oleh kontraktor selama kurun waktu tersebut. Lebih jelasnya, berikut, disajikan data penerimaan negara dari minyak dari PELITA I hingga PELITA III.

**Tabel 2 Penerimaan Negara dari Minyak (Milyar Rupiah)**

Tahun Anggaran	Pajak Perseroan Minyak	Penerimaan Minyak Lainnya	Jumlah	Kenaikan	
				Jumlah	%
<b>PELITA I</b>					
1969/1970	48,3	17,5	65,8	-	-
1970/1971	68,8	30,4	99,2	+33,4	+50,8
1971/1972	112,5	28,2	140,7	+41,5	+41,8
1972/1973	198,9	31,6	230,5	+89,8	+63,8
1973/1974	344,6	37,6	382,2	+151,7	+65,8
<b>PELITA II</b>					
1974/1975	973,1	-15,9	957,2	+575,0	+150,4
1975/1976	1.249,1	- 1,1	1.248,0	+290,8	+ 30,4
1976/1977	1.619,4	15,9	1.635,3	+387,3	+ 31,0
1977/1978	1.948,7	-	1.948,7	+313,4	+ 19,2
1978/1979	2.308,7	-	2.308,7	+360,0	+ 18,5
<b>PELITA III</b>					
1979/1980	4.259,6	-	4.259,6	+1.950,9	+64,3
1980/1981	7.019,6	-	7.019,6	+2.760,0	+64,3
1981/1982	8.627,8	-	8.627,8	+1.608,2	+22,9
1983/1984	8.170,4	-	8.170,4	- 457,4	- 5,3
1984/1985	9.520,2	-	9.520,2	+1.349,8	+16,5

Sumber:

DMP Minyak dan Gas Bumi dalam Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Departemen Pertambangan dan Energi. 1985. *40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi*. Jakarta: Biro Humas dan HLN PERTAMINA. Hlm. 168.

Selama PELITA I sektor minyak telah menghasilkan penerimaan sebesar Rp. 918,4 milyar yang terdiri atas pajak perseroan minyak sebesar Rp

<sup>12</sup>Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Departemen Pertambangan dan Energi. *Op. Cit.* hlm. 57.



773,1 milyar dan penerimaan minyak lainnya sebesar Rp 145,3 milyar. Realisasi pajak perseroan minyak selama PELITA I berhasil ditingkatkan yaitu dari Rp 48,3 milyar dalam tahun 1969/1970 menjadi Rp 344,6 milyar dalam tahun 1973/1974. Lonjakan besar terjadi pada tahun 1974/1975 dimana penerimaan minyak mencapai kenaikan hingga 150,4 persen dari tahun sebelumnya dan meningkat lagi dengan pesat pada tahun 1975/1976 mencapai Rp.1.249,1 milyar. Selanjutnya, hingga akhir PELITA III, penerimaan pajak perseroan minyak terus mengalami kenaikan. Meningkatnya penerimaan dalam negeri dari minyak tersebut di atas, disebabkan oleh karena kenaikan harga ekspor minyak sebesar US \$ 0.20 yaitu dari US \$ 12.60 menjadi US \$ 1.280 per barel sejak Oktober 1975 dan kemudian meningkat lagi pada 1977 menjadi US \$ 13,55 barrel adalah sebagai salah satu faktor penyebab meningkatnya pajak perseroan minyak dalam periode tersebut diatas. Faktor lainnya adalah berupa perjanjian baru dalam rangka kontrak karya dan kontrak production sharing (KPS) yang telah disetujui bersama antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan minyak asing dalam rangka mewujudkan system pembagian yang lebih adil. Bertambahnya jumlah kontrak baru berarti pemasukan baru dalam hal modal, perluasan wilayah kerja pertambangan, dan peningkatan peluang produksi untuk turut bersama dengan negara produsen lain melakukan ekspor dan menyambut ekspor minyak yang sedang dalam posisi harga yang sangat menguntungkan.

## PENUTUP

### Simpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka dari penelitian ini dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan Pemerintah Orde Baru tentang penanaman modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi secara umum dicerminkan oleh Undang-Undang Penanaman Modal Asing No.1 Tahun 1967 dan Undang-Undang No.8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Pertama, Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing merupakan pintu pertama yang menandakan perizinan yang lebih luas, terbuka, dan bersahabat dari pemerintah Orde Baru terhadap para investor asing. Subtansi kebijakan penanaman modal asing berdasarkan UUPMA mencerminkan sikap terbuka, lunak, dan terkesan memudahkan dari pemerintah Orde Baru terhadap investor asing. Cerminan sikap pemerintah yang terbuka, lunak, dan terkesan memudahkan terhadap modal asing tersebut bertolak pada substansi kebijakan yang menawarkan kelonggaran-kelonggaran perpajakan (tax holiday) dan pungutan-pungutan lainnya. Sikap terbuka, lunak, dan cenderung memudahkan juga semakin terkesan ditujukan khususnya bagi kontraktor asing di industri pertambangan minyak dan gas bumi dengan diterbitkannya UU No.11 Tahun 1967 untuk menambah dan mengubah UU No.1 Tahun 1967.

Dalam UU tersebut dikemukakan kriteria-kriteria perusahaan yang akan mendapatkan tambahan kelonggaran perpajakan dan pungutan lainnya. Beberapa kriteria perusahaan yang disebutkan akan menerima tambahan kelonggaran tersebut hampir seluruhnya mengarah pada ciri-ciri perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi yang berarti merupakan keuntungan bagi kontraktor asing minyak dan gas bumi. Adapun kriteria yang menasar pada ciri-ciri perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi tersebut antara lain, perusahaan yang berkecimpung dalam bidang produksi dan mendapat prioritas dari pemerintah karena peranannya dalam kegiatan ekspor dan penyediaan bahan bakar diberikan pembebasan pajak perseroan selama dua tahun; tambahan pembebasan pajak selama satu tahun bagi perusahaan yang memberi sumbangan devisa negara secara berarti; tambahan pajak selama satu tahun bagi penanaman modal di luar Jawa; masa bebas pajak bagi penanaman modal yang memerlukan modal besar untuk membangun prasarana dan atau menghadapi resiko besar dari kegiatan usahanya. Sikap terbuka, lunak, dan cenderung memberi kemudahan bagi pemodal asing dilatarbelakangi oleh tiga faktor, (1) kondisi negara yang saat itu terdesak untuk segera melakukan penyelamatan ekonomi negara dari krisis ekonomi yang terjadi sejak akhir tahun 1960-an dan kebutuhan untuk segera melakukan pembangunan ekonomi, (2) sikap Pemerintah Orde Baru yang lebih memilih untuk memandang modal asing sebagai faktor yang penting bagi pembangunan ketimbang sebagai unsur imperialis yang eksploitatif, (3) lahirnya kelompok pemikir ekonomi yang terkenal dengan sebutan "Mafia Berkeley" yang menawarkan gagasan ekonomi baru yang memberi peran lebih dalam perekonomian negara bagi swasta yang selanjutnya direalisasikan melalui kebijakan-kebijakan ekonomi sebagai hasil dari peran mereka sebagai pejabat penting urusan ekonomi negara. Kedua, berdasarkan UU No.8 Tahun 1971 tentang Pertamina, kebijakan pemerintah Orde Baru tentang PMA di sektor pertambangan minyak dan gas bumi tercermin melalui penetapan aturan tentang status minyak yang merupakan milik negara, bahwa Pertamina merupakan satu-satunya perusahaan negara yang berhak mengolah pertambangan minyak dan gas bumi negara, dan pembukaan kerjasama dengan kontraktor asing dapat dilakukan berdasarkan sistem Kontrak Production Sharing (KPS). KPS sebagai payung teknis kerjasama antara pemerintah/Pertamina dengan kontraktor asing dilaksanakan atas prinsip bagi hasil. Pembagian hasil yang dimaksudkan di sini adalah pembagian keuntungan. Berbeda dengan aturan yang terdapat pada sistem konsesi dan perjanjian karya yang telah berlaku sebelumnya, pembagian keuntungan tidak lagi didasarkan pada hasil penjualan minyak, namun atas seluruh produksi minyak. Seluruh minyak yang dihasilkan dibagi antara perusahaan negara/pemerintah dan kontraktor menurut perbandingan yang berlaku. Adapun perbandingan yang berlaku berdasarkan pasal 14 UU No.8 Tahun 1971 adalah 65%:35%, suatu



pembagian yang lebih maju daripada yang telah dicapai dalam perjanjian karya (60%:40%) maupun konsesi (50%:50%). Dalam aturan KPS juga ditetapkan beberapa hal teknis seperti Pertamina memiliki dan bertanggung jawab atas manajemen operasi; wilayah kerja pertambangan dibedakan antara wilayah kerja Pertamina dan wilayah kerja kontraktor; kontraktor akan menyediakan mata uang asing dan akan memberikan bantuan teknik untuk operasi pertambangan; kontraktor adalah pihak yang menanggung semua resiko operasi; dan pembagian produksi tidak dilakukan pada beberapa awal tahun kontrak saja, melainkan sepanjang masa kontrak itu berjalan.

Pertumbuhan penanaman modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi negara selama kurun waktu 1967-1981 menunjukkan suatu pertumbuhan yang signifikan. Terbukti dengan data pembiayaan usaha eksplorasi dan produksi minyak dan gas bumi oleh perjanjian karya dan KPS yang dalam kurun waktu 1967-1981 mengalami rata-rata kenaikan mencapai 77,46%. Faktor yang menyebabkan pertumbuhan ini dipengaruhi oleh dua hal, yaitu faktor kebijakan dan kondisi perekonomian dunia selama kurun waktu 1967-1981. Dari sisi kebijakan, secara umum, Pemerintah Orde Baru telah berhasil melahirkan kebijakan yang aman dan menarik bagi investor asing dan secara khusus, dalam aturan kerjasama di sektor pertambangan minyak dan gas bumi, pemerintah telah siap dengan aturan usaha pertambangan yang dinilai telah memadai. Sementara itu, dari sisi kondisi perekonomian dunia, pada masa itu terjadi krisis minyak yang melahirkan era oil boom bagi negara produsen yang berlangsung sejak 1973 hingga 1981.

Rekam jejak implikasi pertumbuhan penanaman modal asing di sektor pertambangan minyak dan gas bumi terhadap perekonomian nasional selama tahun 1967-1981 tampak pada tiga bidang ekonomi, yaitu ketersediaan devisa, ketersediaan energi, dan peningkatan pendapatan minyak. PMA telah mendorong kenaikan devisa terbukti dengan rata-rata kenaikan total ekspor minyak dan gas bumi di tahun 1969-1981 mencapai jumlah US \$ 19.161,30 juta. Selanjutnya, bersama dengan kewajiban Prorata, kontraktor yang menjalankan PMA melaksanakan fungsi sosial dengan menyumbang hasil pengilangan minyak yang berguna untuk mencukupi kebutuhan BBM negara. Pengalaman pertumbuhan 1969/1970-1981/1982 menunjukkan terjadinya rata-rata kenaikan penerimaan minyak sebesar 43% yang menunjukkan fungsi PMA dalam menyumbang pajak negara.

#### Saran

Demi menghasilkan penelitian yang lebih baik di masa datang, bagi peneliti selanjutnya, diharapkan untuk mencoba penelitian penanaman modal asing di sektor lain yang mungkin lebih banyak memberikan

kontribusi terhadap perekonomian nasional atau bahkan sebaliknya, tidak terlalu berperan namun ada. Penggalan tentang tema ini penting untuk mengetahui apakah sesungguhnya suatu PMA di suatu sektor itu penting atau sebenarnya kita bisa berjalan tanpa harus melibatkan PMA di sektor tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anne Booth dan Peter McCawley (ed.).1986.*Ekonomi Orde Baru*.Jakarta:LP3ES.
- Arsip Dokumen Sekretariat Negara Republik Indonesia tentang Daftar Proyek-Proyek Penanaman Modal Asing yang disetujui oleh Pemerintah di Bawah Pengawasan Departemen Pertambangan.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.1996.*Sejarah Perekonomian Indonesia*.Jakarta:CV. Defit Prima Karya
- Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Departemen Pertambangan dan Energi.1985. *40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Indonesia*. Jakarta:
- Helius Sjamsudin.2007.*Metodologi Sejarah*.Yogyakarta:Ombak.
- Hill, Hal.1991.*Investasi asing dan industrialisasi di Indonesia*.Jakarta:LP3ES.
- Laidin Girsang.1979.*Indonesia Sejak Orde Baru*.Jakarta:Yayasan Laita.
- Mallarangeng, Rizal.2004.*Mendobrak Sentralisme Ekonomi*. Indonesia 1986-1992.Jakarta:KPG bekerjasama dengan Freedom Institute
- Mudrajad Kuncoro.2006.*Ekonomika Pembangunan:Teori, Masalah, dan Kebijakan*, Edisi Keempat.Yogyakarta:UPP STIM YKPN.
- M., Sardiman A.2004.Memahami Sejarah.Yogyakarta:FIS UNY dan BIGRAF Publishing.hlm.101.
- Noreng, Oystein.1983.*Minyak dalam Politik: Upaya Mencapai Konsensus Internasional*.Jakarta:CV.Rajawali
- Soekanto Reksohadiprodjo.1986.*Industri Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*.Edisi pertama.Yogyakarta:BPFE.
- Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.
- Undang-Undang No.8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.