

Menjadi Tu(h)an di Rumah Sendiri: Pancaroba Usaha Pertambangan Minyak di Indonesia 1945-1960

**Oleh:
Purnawan Basundoro¹**

A. Pendahuluan

Sejak manusia mulai mengenal minyak bumi, perlahan-lahan benda tersebut memiliki kedudukan yang sangat penting. Hampir setiap hari manusia di berbagai belahan dunia membutuhkannya. Walaupun untuk sebagian negara-negara di dunia masalah energi bukan hanya masalah minyak, tetapi rata-rata minyak merupakan sumber energi yang terbesar dan terpenting.

Kedudukan kritis minyak bumi dalam keseimbangan energi dunia serta ketidakmerataan distribusi sumber-sumbernya membuat minyak bumi tampil sebagai suatu jenis komoditi yang penting baik secara ekonomis, politis, ataupun strategis. Politik menentukan harga dan kendali pengadaannya sering kali menjadi sumber ketegangan internasional dan sumber kekacauan ekonomi yang begitu eksplosif. Minyak telah menjadi sesuatu yang mempunyai satu hubungan fungsional dengan berbagai isu penting dalam tertib hubungan manusia (Qystein Noreng, 1983: 33). Minyak berkaitan secara sistematis dengan sejumlah masalah penting seperti derajat pertumbuhan ekonomi, inflasi, kebijaksanaan perdagangan, dan orientasi politik, sehingga segala persoalan yang bersangkutan-paut dengan minyak pasti memiliki satu prioritas tinggi dalam ekonomi, perdagangan, dan kebijaksanaan politik.

Indonesia adalah salah satu pusat produksi minyak tertua di dunia. Pengeboran minyak secara komersial pertama kali di Indonesia tidak bisa dilepaskan dengan konteks kolonialisme yang terjadi pada waktu itu. Pencarian minyak secara komersial di Hindia Belanda dilakukan pertama kali oleh Jan Reerink pada tahun 1871 di Cibodas Jawa Barat. Tetapi orang mujur yang akhirnya benar-benar bisa menjadikan minyak sebagai barang komersial di Indonesia adalah Aelko Zijlker pada tahun 1883 yang menemukan ladang minyak di Langkat Sumatera Utara. Sejak saat itulah berbondong-bondong perusahaan-perusahaan

¹ Staf Pengajar Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Airlangga, Surabaya.

minyak asing datang ke Indonesia untuk menanamkan modalnya dalam pertambangan minyak bumi,

Hingga Perang Dunia II perputaran minyak secara internasional dikuasai oleh tujuh perusahaan raksasa "The Seven Sisters". Lima dari ketujuh perusahaan tersebut berkedudukan di Amerika Serikat yaitu *Standard of New Jersey*, *Standard of California*, *Standard of New York*, *Gulf*, dan *Texaco*. Satu diantaranya berada di Inggris yaitu *British Petroleum* (BP), dan satu lagi adalah *Shell* yang merupakan perusahaan patungan antara Belanda dan Inggris. Dari ketujuh perusahaan tersebut, lima diantaranya berada di Indonesia yang muncul dalam bentuk Tiga Besar perusahaan minyak yaitu *Shell*, *Stanvac*, dan *Caltex*.

Ketika pada tahun 1945 Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, disusul kemudian dengan munculnya sentimen nasionalisme ekonomi yang sangat tinggi pada tahun-tahun berikutnya, pada saat itulah muncul wacana untuk mengambil alih semua perusahaan asing yang ada di Indonesia utamanya perusahaan Belanda. Dalam konteks ini pertanyaan kita selanjutnya adalah bagaimana nasib perusahaan-perusahaan minyak asing yang beroperasi di Indonesia dalam menghadapi sentimen nasionalisme ekonomi tersebut? Apa upaya yang mereka lakukan untuk menyelamatkan perusahaan dari upaya pengambilalihan? Atau pertanyaan yang justru penting adalah bagaimana bangsa Indonesia memandang perusahaan-perusahaan minyak asing tersebut dalam kerangka nasionalisasi perusahaan asing, dan bagaimana implementasinya? Tulisan ini akan berusaha mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

B. Kebijakan Pemerintah atas Modal Asing Pasca Proklamasi

Masalah modal asing di Indonesia sudah sejak awal kemerdekaan menjadi bagian dari pemikiran aktual program ekonomi Indonesia. Ini berkaitan dengan konsep perubahan ekonomi, dari ekonomi kolonial ke ekonomi nasional. Secara esensial salah satu dimensi konsep ekonomi nasional adalah sebuah perekonomian dimana pemilikan, pengawasan, dan pengelolaan di bidang ekonomi berada di tangan golongan pribumi (Yahya A. Muhaimin, 1990: 21). Hal ini berarti ada pandangan dan usaha untuk mengalihkan modal asing menjadi modal pribumi. Tetapi hal ini bukanlah persoalan yang mudah dan sederhana dan tidak sekedar pengalihan modal. Secara esensial, untuk mengubah struktur ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional terkendala oleh beberapa hal. *Pertama*, jumlah orang Indonesia yang sudah terlatih dan berpengalaman terlalu sedikit untuk dapat melaksanakan kebijakan guna mendorong perkembangan suatu kelas pengusaha golongan pribumi dan mempercepat perbaikan ekonomi. *Kedua*, perusahaan-perusahaan milik asing dan kelompok masyarakat Tionghoa masih mendominasi sektor-sektor ekonomi modern, sedangkan kaum pribumi tidak memiliki modal yang kuat dan ketrampilan berwiraswasta yang diperlukan untuk dapat bersaing secara ekonomis dengan mereka. (Yahya A. Muhaimin, 1990: 4-5)

Mengingat berbagai kendala tersebut maka pemerintah untuk sementara waktu masih membiarkan modal asing berkembang di Indonesia, walaupun para penyelenggara negara memiliki pandangan yang cukup beragam mengenai eksistensi modal asing tersebut. Sejak Hatta duduk sebagai perdana menteri, kabinet didominasi oleh "kelompok moderat" yaitu orang-orang yang lebih mengutamakan kebijakan ekonomi melalui pendekatan pragmatis. Mereka antara lain Soemitro Djojohadikoesoemo dari PSI, Sjafruddin Prawiranegara dari Masyumi, serta Hatta sendiri. Dalam memandang masalah modal asing mereka mempunyai sudut pandang yang berbeda dengan "kelompok radikal." Perbedaan tersebut terutama berkaitan dengan peranan perusahaan-perusahaan swasta yang beroperasi di Indonesia pada waktu itu. Kelompok moderat dapat menyetujui kegiatan-kegiatan perusahaan-perusahaan swasta asing dengan pertimbangan pragmatis, sementara kelompok radikal menghendaki perubahan struktural yang mendasar dalam bidang perekonomian. Sjafruddin Prawiranegara juru bicara Masyumi untuk soal-soal ekonomi, pada tahun 1952 berpendapat bahwa pemerintah tidak perlu campur tangan selama perusahaan-perusahaan swasta asing tersebut bermanfaat bagi kepentingan sosial, dan penanaman modal asing harus tetap merupakan faktor yang menentukan dalam perekonomian Indonesia sampai kemampuan produksi perusahaan-perusahaan pribumi dapat dibangun.

Partai Masyumi yang suaranya mendominasi untuk masalah kebijakan ekonomi juga mengambil sikap yang sangat hati-hati terhadap permasalahan modal asing dengan tiga alasan pokok. *Pertama*, bahwa modal asing diperlukan oleh perekonomian Indonesia. *Kedua*, bahwa modal asing dapat diawasi melalui peraturan pemerintah, dan *ketiga*, nasionalisasi atau perubahan struktur tidak akan ada gunanya apabila modal asing belum bisa diganti oleh modal pribumi, dalam hal ini perusahaan-perusahaan swasta pribumi yang mampu mempertahankan tingkat produktivitas dan efisiensi teknik serta manajemen yang setara (Yahya A. Muhaimin, 1990: 24). Sedangkan Soemitro Djojohadikoesoemo yang lebih nasionalis berpendapat, sebelum terdapat pengusaha pribumi yang kreatif, maka negara harus memainkan peran yang menentukan terutama pada tahap awal pembangunan, dan pengusaha-pengusaha asing mutlak harus diawasi. (Soemitro Djojohadikoesoemo, 1957: 128-129).

Sebelumnya ketika Hatta menduduki jabatan perdana menteri juga pernah berkomentar menanggapi usulan Iwa Kusumasumantri yang menghendaki agar perusahaan-perusahaan asing dinasionalisasikan. Hatta mengemukakan bahwa kita tidak mampu menyediakan ganti ruginya. Iwa khawatir bahwa modal asing akan mempengaruhi politik di Indonesia, tetapi hal itu dikesampingkan oleh Hatta. Memang kemungkinan tersebut ada apalagi kalau pemerintah lemah sekali. (Deliar Noer, 1990: 407).

Menentang pandangan orang-orang moderat-pragmatis, berdirilah sebuah koalisi yang bertolak dari keinginan untuk mendapatkan dasar yang lebih

baik, yaitu golongan yang dinamakan "nasionalis radikal." Golongan ini menentang kompromi yang dibuat di Den Haag dan menentang modal investasi Belanda yang dalam persetujuan Konferensi Meja Bundar diperbolehkan mendominasi pengembangan sektor ekonomi. Mereka juga menentang kehadiran Belanda yang masih terus menguasai sebagian besar ekonomi dan kehidupan sebagian besar bangsa Indonesia (Anderson G. Bartlett, et al., 1986: 83). Terhadap permasalahan ini Sjafruddin cukup memahami, dan dalam laporan Bank Indonesia tahun 1952-1953 secara gamblang dikemukakan bahwa sentimen terhadap modal asing lebih bersifat psikologis. Perasaan kebencian mereka sudah muncul sejak jaman kolonial sampai ke masa revolusi yang datang kemudian, dan didasarkan pada pengertian yang salah terhadap fungsi modal asing dalam kehidupan ekonomi. (Bank Indonesia, Annual Reports: 1952-1953).

Walaupun terjadi berbagai polemik yang cukup tajam menyangkut eksistensi modal asing, pemerintah secara nyata tetap memperbolehkan keberadaan modal asing di Indonesia. Namun demikian dalam program-program ekonominya tetap ada penekanan terhadap pemilikan domestik, khususnya pribumi dan negara. Hal ini dapat dimengerti karena pada kenyataannya penguasaan pribumi terhadap industri modern sangat terbatas. Penekanan terhadap kepemilikan domestik tercermin dalam program ekonomi Kabinet Natsir yang merumuskan program ekonomi yang dinamakan Rencana Urgensi Perekonomian (RUP). Rencana ini dimaksudkan sebagai suatu bagian integral dari kebijaksanaan umum di bidang ekonomi yang dimaksudkan untuk membimbing berbagai kegiatan pemerintah dalam sektor industri dan sektor pertanian, serta memungkinkan pemerintah mengawasi pembentukan-pembentukan perusahaan-perusahaan baru. Kebijakan ini bertujuan untuk mengkonsolidasikan usaha-usaha industrialisasi dengan jalan mengkaitkan kegiatan industri besar dengan industri kecil terutama di daerah pedesaan. Diusahakan industri besar akan berfungsi sebagai determinan pertumbuhan yang strategis, khususnya untuk memulai program substitusi impor dan dengan demikian meletakkan suatu landasan bagi perekonomian yang sesungguhnya. (J.A.C. Mackie, 1971: 47).

Dalam jangka panjang Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) merupakan suatu usaha yang amat bercorak nasionalistis yakni untuk mengurangi bangsa kepada kepentingan ekonomi asing. (Bruce Glassburner, 1971: 85). Rencana Urgensi Perekonomian dinilai sangat nasionalistis tetapi tidak memusuhi investasi asing, bahkan secara formal mendorong masuknya modal asing asalkan memenuhi persyaratan bahwa 50% modal dimiliki orang Indonesia serta suara mayoritas dalam dewan direksi. Disamping itu ada pembatasan pada bidang-bidang tertentu yang disediakan untuk pemilikan domestik secara eksklusif ((Yahya A. Muhaimin, 1990: 4-5; Hal Hill, 1990: 14). Dalam prakteknya menjelang pertengahan tahun 1950-an hanya sedikit prospek Indonesia untuk dapat menarik investasi. Hasil-hasil RUP sangat mengecewakan dan hanya sedikit

sekali bukti kemunculan sektor usaha pribumi. Akibatnya dalam merumuskan Rencana Pembangunan Lima Tahun 1955-1960, pemerintah tetap mempertahankan penekanan pada pentingnya industri, tetapi mengurangi penekanan prioritasnya pada sektor swasta dan lebih memprioritaskan perusahaan-perusahaan negara. Target utamanya ialah penanaman modal pemerintah (*public investment*). (Biro Perantjang Negara, Oktober 1956: 566-587).

Pandangan pemerintah terhadap modal asing mulai berubah pada masa Kabinet Ali Sastroamijoyo I. Kabinet ini berupaya untuk mencari investasi asing secara langsung. Kabinet ini sebagaimana digambarkan oleh Weinstein bekerja dengan semangat yang sudah melemah, terutama karena mereka cenderung menumpahkan penyebab kesulitan ekonomi Indonesia pada waktu itu pada pengendalian ekonomi Indonesia oleh pihak asing (Hal Hill, 1990: 15). Pada tahun 1956 setelah melalui penyempurnaan, Rancangan Undang-Undang Penanaman Modal Asing disetujui oleh kabinet, dan pada tahun 1958 disepakati oleh parlemen. Undang-undang tersebut membatasi para penanam modal asing untuk bergerak pada bidang tertentu termasuk jasa pelayanan umum, beberapa bidang pertambangan, dan beberapa bidang usaha yang biasanya dijalankan oleh orang Indonesia. Meskipun undang-undang tersebut tidak mencegah pemilikan mayoritas oleh pihak asing, undang-undang itu jelas menyebutkan bahwa usaha patungan akan diprioritaskan.

Namun demikian prospek masuknya investasi asing yang besar menjadi sirna setelah munculnya "politik jalan lain" yang dijalankan oleh Presiden Soekarno. "Politik jalan lain" adalah usaha-usaha untuk menasionalisasikan perusahaan-perusahaan negara maupun swasta asing khususnya Belanda dengan jalan paksa pada tahun 1957. Setelah tahun itu, sektor industri mengalami stagnasi seperti halnya seluruh perekonomian. Investasi asing tahun 1956-1965 seluruhnya ditanam oleh perusahaan-perusahaan minyak yang memang telah bercokol lama di Indonesia dan tidak termasuk perusahaan asing yang dinasionalisasikan. (M.C. Ricklef, 1987). Tidak ada lagi investasi jangka panjang lain yang tercatat. Sebagian besar investasi asing pada sektor perminyakan berasal dari Amerika Serikat. Data dari Departemen Perdagangan Amerika Serikat sebagaimana dikutip oleh Hal Hill mencatat bahwa investasi Amerika di Indonesia pada tahun 1950 adalah US \$ 58 juta, meningkat menjadi US \$ 169 juta pada tahun 1957, tetapi menurun menjadi US \$ 106 juta pada tahun 1966.

C. Si Budak yang Ingin Menjadi Tuan: Nasionalisasi Usaha Pertambangan Minyak

Usaha untuk mengambil alih perusahaan-perusahaan minyak asing beserta tambang-tambang minyak yang dikuasai perusahaan-perusahaan tersebut sebenarnya sudah berjalan cukup lama, yaitu sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaannya. Berbagai usaha tersebut rata-rata tidak dilakukan secara resmi oleh peme-

rintah tetapi oleh berbagai elemen masyarakat yang sedang dibakar oleh semangat nasionalisme yang membara dan mabuk kemerdekaan. Namun demikian, usaha untuk mengambil alih secara keseluruhan semua perusahaan minyak beserta sumur-sumurnya bukanlah pekerjaan yang mudah, bahkan bisa dikatakan usaha tersebut tidak pernah berhasil sampai hari ini. Mereka tetap bercokol dengan eratnya di Indonesia, ibarat pohon telah berakar kuat dan menjalar ke mana-mana. Yang bisa dilakukan oleh pemerintah Indonesia hanyalah memberi dan mengganti berbagai rambu-rambu yang harus mereka perhatikan selama mereka beroperasi di Indonesia, itu pun dengan proses yang berbelit-belit dengan berbagai perundingan yang amat panjang dan melelahkan. Proses ini harus dilihat sejak menyerahnya Jepang kepada Sekutu.

Sebenarnya setelah Jepang menyerah kepada Sekutu pada tanggal 15 Agustus 1945, pasukan Sekutu (*Allied Forces Netherland East Indies/AFNEI*) menyerukan agar Jepang memelihara "status quo" di Indonesia. Jepang diperintahkan untuk tetap mempertahankan kekuasaan atas lapangan minyak dan fasilitas lainnya sampai Belanda sebagai pemilik semula mengambil alih kekuasaan kembali. Tetapi di lain pihak para pejuang Indonesia tetap bertekad untuk menguasai semua instalasi produksi dan kilang-kilang minyak atau meleakkannya daripada dikuasai kembali oleh Belanda. Maka ketika terjadi kevakuman kekuasaan sesaat setelah Jepang bertekuk lutut dan sebelum kedatangan tentara Sekutu, perkebunan, pabrik-pabrik, lapangan minyak, dan kilang-kilang diambilalih dan dinyatakan sebagai hak rakyat. *Euforia* kemerdekaan telah menyebabkan rakyat berbuat sekehendak hati, karena negara memang dalam kondisi serba kacau. Di lapangan-lapangan minyak bermunculan perusahaan-perusahaan minyak yang diorganisir dan dioperasikan oleh kelompok pekerja bersenjata yang menyebut dirinya "laskar minyak". Mereka adalah bekas pekerja lapangan dan pengilangan di zaman kolonial.

Menjelang pertengahan tahun 1946 sumber minyak di daerah Sumatera Selatan misalnya sudah berada di tangan Republik, tetapi dalam prakteknya sebagian besar jatuh ke dalam banyak tangan atau kelompok-kelompok laskar yang menguasai secara langsung baik lokasi maupun distribusi setempat. Laskar minyak di Sumatera Selatan membentuk perusahaan minyak yang diberi nama Perusahaan Minyak Indonesia (PERMIRI). Di Sumatera Utara juga muncul laskar minyak yang membentuk Perusahaan Minyak Negara Republik Indonesia (PTMNRI), sedangkan di Jawa Tengah berdiri Perusahaan Tambang Minyak Nasional.(PTMN). (Humas Pertamina, 1982: 16-25).

Di lain pihak, secara bertahap perusahaan-perusahaan minyak asing juga mulai datang kembali ke lokasi-lokasi tambang mereka. Kedatangan mereka semakin memperbanyak kelompok yang berkepentingan atas tambang-tambang minyak tersebut. Atas prakarsa Sekutu, sejak tanggal 15 Juli 1946 diadakan perundingan tentang status industri minyak. Di Sumatera Selatan misalnya Sekutu ber-

hasil mempertemukan beberapa pihak yang berkepentingan, yaitu pemerintah otoritas Republik Indonesia di Palembang dan Persatuan Pegawai Minyak (PPM) di satu pihak, serta beberapa perusahaan minyak asing seperti Shell/BPM yang menguasai Plaju sebelumnya dan NKPM yang menguasai Sungai Gerong di lain pihak. Pertemuan ini menelorkan beberapa kesepakatan mengenai sistem penjatahan (*quota*) produksi minyak antara pemilik modal (pihak perusahaan) dan Republik (PPM) sebagai pelaksana (Mestika Zed, 1991: 289).

Sementara itu karena penguasaan sumur-sumur minyak dipedalaman tidak termasuk ke dalam agenda perundingan kecuali hanya berkenaan dengan instalasi minyak Plaju dan Sungai Gerong, pihak Republik di Palembang mengeksploitasi sendiri di bawah otoritas PERMIRI. Sejak bulan Agustus 1946, dua bulan menjelang Sekutu meninggalkan Sumatera Selatan, instalasi minyak Plaju dan Sungai Gerong telah dijaga oleh pasukan Sekutu, menggantikan tentara Jepang yang telah dipulangkan secara bertahap. Sedangkan sumur-sumur minyak di pedalaman dijaga oleh "Batalyon Minyak" TRI.

Kedatangan kembali tentara Belanda ke Indonesia dengan membonceng kedatangan tentara Sekutu ke Indonesia, salah satu sasaran terpentingnya adalah ladang-ladang minyak. Instalasi penyulingan minyak Plaju dan Sungai Gerong, sejak awal kedatangan bala tentara Belanda langsung ditempatkan dalam penguasaan mereka. Kedatangan tentara Belanda di Indonesia diikuti pula dengan datangnya semua perusahaan minyak asing. Sejak saat itu pula perusahaan-perusahaan minyak tersebut mulai kembali ke sumur-sumur mereka untuk mengadakan perbaikan. BPM berhasil meneruskan produksinya di Tarakan dan beberapa lokasi lain di Kalimantan. Pada bulan Oktober 1946 kilang Plaju dikembalikan ke BPM. Pertengahan tahun 1947, baik kilang Stanvac di Sungai Gerong maupun kilang Shell di Plaju telah siap menerima minyak, tetapi saat itu belum banyak hasil pengeboran yang siap untuk diolah sehingga sampai tahun 1948 perusahaan-perusahaan tersebut belum dapat menunjukkan suatu produksi yang berarti. Caltex adalah perusahaan minyak yang datang paling akhir. Pada saat perusahaan ini memperoleh kembali tambang minyaknya, sebagian besar fasilitas yang ditinggalkan sudah menjadi besi tua. Untuk menjalankan program rekonstruksi pihak Belanda yang menduduki daerah itu menyetujui kebijakan *Let Alone* yang memberikan pengecualian, dan rekonstruksi itu bebas dari pengawasan penukaran uang asing.² Persetujuan ini dilanjutkan oleh pemerintah Republik Indonesia setelah pengakuan kemerdekaan.

² Untuk menarik kembali para investor di bidang perminyakan, pihak Belanda mengeluarkan ketentuan mengenai pemberian insentif untuk merehabilitasi tambang minyak. Insentif tersebut berupa kelonggaran dalam penggunaan devisa yang diatur dalam suatu *Financial Arrangement* yang juga dikenal dengan *Let Alone Agreement*.

Let Alone Agreement berangsur-angsur dikurangi dan berakhir sama sekali pada tahun 1955. Perusahaan paling akhir yang dilepas dari kesepakatan tersebut adalah Shell. Mengenai persetujuan keuangan yang menggantikan *Let Alone Agreement* sebenarnya tidak ada perubahan yang berarti, kecuali transaksi-transaksi valuta asing harus didaftarkan dengan jalur resmi melalui Lembaga Valuta Asing. Selama itu pula perusahaan-perusahaan minyak tetap memegang kebebasan dalam urusan valuta asing. Selama rehabilitasi industri masih berjalan dan selama ekspor masih sanggup menghasilkan devisa untuk Indonesia, selama itu pula perusahaan-perusahaan minyak dapat mempertahankan posisinya terhadap pemerintah. (John Orval Sutter, 1959: 827-830).

Ada satu tambahan dalam persetujuan baru yaitu tentang pembagian keuntungan. Royalti dan posisi perpajakan diteliti dan ditetapkan kembali. Namun detail dari persetujuan mengenai masalah tersebut tetap merupakan rahasia. Ada kemungkinan bahwa hasil akhir dari bermacam-macam royalti, pajak upah, dan sebagainya yang dikenakan kepada perusahaan minyak perbandingannya 50:50 antara perusahaan minyak dengan pemerintah Indonesia.³

C.1. Nasionalisasi melalui Saluran Politik: Minyak di Parlemen

Let Alone Agreement serta segala kemudahan fasilitas yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan minyak asing tentu saja menimbulkan rasa tidak puas di kalangan masyarakat Indonesia, karena dalam angan sebagian besar masyarakat sejalan dengan kemerdekaan politik yang telah diperoleh maka kekuasaan untuk mengatur sumber daya ekonomi pun seharusnya ada di tangan bangsa Indonesia.

Di dalam lembaga legislatif masalah tersebut menjadi bahan perdebatan yang berlarut-larut sehubungan dengan pandangan yang berbeda antara parlemen dengan pemerintah dalam memandang masalah perminyakan di Indonesia. Di satu sisi parlemen tidak menyetujui *Let Alone Agreement* diteruskan, sedang di sisi yang lain pemerintah memilih menyetujui perjanjian *Let Alone* terutama karena janji perusahaan minyak asing untuk segera merehabilitasi dan merekonstruksi industri minyaknya dengan cepat. Sementara masyarakat lebih menginginkan agar bekas daerah operasi perusahaan minyak yang telah dikuasi oleh bangsa

³ Sistem perpajakan pada masa sebelum Perang Dunia II sampai tahun 1950-an yang berlaku untuk perusahaan minyak adalah sebagai berikut: 4 % royalti atas nilai kotor dari minyak mentah yang dihasilkan, 20 % pajak laba atas konsesi-konsesi "daerah-daerah kontrak 5 A," dan pengenaan atas laba perusahaan umum sebesar 20 %. Jadi perusahaan minyak akan membayar pajak keuntungan sekurang-kurangnya 40 %, tetapi dengan munculnya bermacam-macam pajak di bidang ekspor dan pemasaran maka perusahaan minyak membayar pajak lebih dari 50 %. Hal ini dibenarkan di dalam *Laporan Tahunan Javasche Bank 1951-1952*. Laporan tersebut menunjukkan di tahun 1952 pajak perusahaan dinaikkan menjadi 52,5 % dari yang sebelumnya 40 %, dan bea ekspor yang biasanya 8 % dinaikkan menjadi 15 %.

Indonesia tidak dikembalikan kepada pemilik semula, yaitu perusahaan minyak asing. Tetapi pemerintah menghendaki agar keputusan Konferensi Meja Bundar mengenai pengembalian hak-hak milik asing kepada pemilik semua tetap dihormati. Hal ini dilandasi oleh pernyataan pemerintah tanggal 1 Nopember 1945 bahwa semua milik asing yang dikuasai Republik Indonesia akan dikembalikan kepada pemiliknya semula.

Di kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) berkembang sebuah pemikiran yang mendasar untuk menciptakan perundang-undangan nasional yang sesuai dengan prinsip pemanfaatan sebesar-besarnya kekayaan alam bagi kemakmuran rakyat. Pengusahaan pertambangan termasuk minyak dan gas bumi dengan sistem konsesi yang merupakan sistem zaman kolonial dan masih digunakan sampai saat ini dirasakan tidak sesuai dengan kedaulatan bangsa Indonesia. Sistem konsesi telah menjadikan bangsa asing dalam hal ini perusahaan minyak seolah-olah menjadi penguasa tunggal di daerah ladang-ladang minyak, dan mereka hampir-hampir tidak bisa dijamah (*untouchable*) oleh kekuasaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu sistem konsesi harus diakhiri dan digantikan dengan cara pengusahaan yang lebih menjamin kepentingan nasional.

Melihat kondisi tersebut Komisi Perdagangan dan Industri DPRS yang diketuai oleh Mr. Teuku Mohammad Hasan mengadakan penelitian dan pembahasan mengenai hal tersebut (Dwi Purwoko, 1995). Sebagai mantan gubernur Sumatera Utara yang pertama, beliau memberikan perhatian yang besar terhadap masalah minyak, dimana konsesi tambang minyak banyak terdapat di sana. Pada tahun 1951 Mohammad Hasan bersama Komisi Perdagangan dan Industri DPRS selama beberapa bulan mengadakan studi tentang berbagai aspek dari minyak dan pertambangan minyak Indonesia. Penelitian itu akhirnya menghasilkan dua kesimpulan, *pertama*, terdapat alasan kuat bahwa jika dilakukan nasionalisasi, hasil minyak Sumatera Utara bisa dipakai sebagai alat pembayaran. *Kedua*, Indonesia tidak memperoleh bagian yang wajar dari perusahaan minyak asing berdasarkan *Let Alone Agreement* dan sistem pembayaran pajak yang berlaku (Anderson G. Bartlett, 1986: 104).

Mohammad Hasan tidak hanya mengusulkan perundang-undangan yang hanya berdasarkan studinya saja, ia juga merancang sebuah mosi. Mosi tersebut didukung oleh kabinet dan diterima secara aklamasi pada tanggal 2 Agustus 1951. Mosi tersebut berbunyi antara lain:

1. Mendesak kepada pemerintah untuk dalam jangka waktu satu bulan membentuk sebuah Komisi Negara tentang masalah minyak, dengan tugas:
 - a. Segera melakukan penyelidikan terhadap masalah pengolahan minyak, timah, batu bara, emas, perak, dan hasil tambang lainnya.
 - b. Membuat rencana undang-undang perminyakan yang serasi dengan keadaan yang berlaku sekarang

- c. Membantu pemerintah dengan usul-usul pendapat mengenai sikap yang patut diambil pemerintah berkenaan dengan status tambang minyak di Sumatera Utara pada khususnya dan pertambangan lain pada umumnya.
 - d. Membantu pemerintah dengan usul-usul pendapat mengenai status pertambangan di Indonesia.
 - e. Membantu pemerintah dengan usul-usul pendapat mengenai pajak produksi bahan minyak dan ketentuan harga.
 - f. Mengajukan usul-usul lain berkenaan dengan masalah pertambangan guna meningkatkan penghasilan negara, menyelesaikan tugasnya dalam waktu tiga bulan dan menyerahkannya kepada pemerintah dan parlemen.
2. Mendesak kepada pemerintah supaya menunda pemberian konsesi dan ijin eksplorasi baru sampai tugas yang diberikan kepada Komisi Negara tentang masalah pertambangan selesai. (Teuku Mohammad Hasan, 1985).

Dalam mosi tersebut juga diusulkan agar pemerintah dalam waktu singkat meninjau kembali *Indische Mijn Wet 1899*, undang-undang kolonial yang masih tetap dipakai sebagai dasar pengelolaan minyak di Indonesia. IMW dianggap tidak sesuai lagi dengan azas-azas pokok pemikiran bangsa Indonesia. Memenuhi mosi tersebut pada tanggal 13 September 1951 pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Pertambangan (PNUP) yang bertugas menyelidiki masalah-masalah pertambangan termasuk pertambangan minyak dan gas bumi dan menyusun rancangan undang-undang untuk menggantikan IMW 1899.

Mohammad Hasan dalam pidatonya mengenai mosi tersebut mengatakan bahwa Kelompok Tiga Besar pada hakekatnya menerima lima kali lebih banyak dari pada yang dilaporkannya. Dia berpendapat bahwa hal itu disengaja agar harga minyak mentah lebih murah dari yang semestinya, dan sebagai bukti dia mengutip sebuah penawaran dari suatu kelompok perusahaan minyak Jepang yang bersedia membayar minyak mentah Rp 950 per ton, dibandingkan dengan Rp 100 per ton yang dilaporkan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Indonesia dalam kaitannya dengan pembayaran pajak. Kedua, menurut Mohammad Hasan, perusahaan-perusahaan minyak itu dengan sengaja mempertinggi ongkos operasinya secara tidak wajar.

Yang menarik di sini adalah pembicaraan yang dilakukan oleh Mohammad Hasan dengan para pejabat perusahaan minyak asing tidak lama setelah isi mosi itu diumumkan, yang mengusulkan pembagian keuntungan berdasarkan pola 50 – 50. Hal ini dijawab Hasan bahwa dengan pola demikian dikhawatirkan biaya operasi menjadi lebih tinggi. Dia kemudian mengajukan usul balasan agar hasil produksi minyak di Indonesia dibagi saja antara pemerintah Indonesia dengan perusahaan minyak asing atas dasar sama banyak. Usulan Mohammad Hasan tersebut membuat para bos perusahaan minyak asing tercengang dan tidak berani bersuara (Dwi Purwoko, 1995).

Sementara itu PNUP yang bertugas menyusun rancangan undang-undang, sampai habis masa kerjanya ternyata tidak berhasil menyelesaikan tugasnya. Dalam merancang undang-undang tersebut tim perumus mengalami perpecahan, seperti yang terdapat dalam seluruh masalah yang menyangkut peranan modal asing dalam pembangunan Indonesia. Dengan kegagalan tersebut, usaha mempersiapkan perundang-undangan nasional pertambangan minyak dan gas bumi menjadi tertunda. Berbagai alasan dikemukakan berkaitan dengan pengunduran yang berlarut-larut dari terbentuknya undang-undang baru tersebut. Suatu penjelasan umum diperoleh bahwa dibutuhkan waktu untuk melaksanakan penelitian yang benar. Kemungkinan sebab lainnya dari kegagalan itu kadangkala disebabkan adanya pergulatan antara pemimpin daerah khususnya Sumatera dengan pemerintah pusat mengenai pembagian pendapatan pemerintah yang berasal dari penerimaan daerah. Sebuah sentimen dan kecemburuan yang saat itu memang sedang memuncak, yang ditandai dengan meletusnya pemberontakan sparatis PRRI-Permesta.

Apapun alasannya, dekade itu lewat tanpa berlakunya undang-undang minyak dan pertambangan baru yang nasionalistis, serta tanpa pemberian konsesi baru kepada perusahaan minyak asing karena pemerintah memilih untuk melaksanakan butir kedua mosi Mohammad Hasan dengan sungguh-sungguh.

C.2. Perusahaan Minyak Nasional: Nasionalisasi Damai di Pertambangan Minyak

Sementara di satu sisi usaha untuk mengontrol perusahaan-perusahaan asing dilakukan secara politis, di sisi yang lain sekelompok orang dengan perasaan nasionalisme yang kuat melakukan usaha dengan mendirikan perusahaan minyak nasional, yang sebisa mungkin berdampingan dengan perusahaan minyak asing. Dimulai dengan modal semangat patriotik di beberapa daerah telah diselenggarakan usaha pertambangan minyak nasional yang pada awalnya hanya usaha untuk mendukung perjuangan merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Usaha nasional ini tumbuh dan berkembang dari puing-puing bekas konsesi atau kontrak 5A yang telah hancur.⁴ Pada tahun 1950 produksi minyak nasional sebanyak 4 juta barel, sebagian besar berasal dari bagian pemerintah dari produksi NIAM yang 50 % sahamnya dimiliki oleh pemerintah.

⁴ 5A adalah tambahan pasal 5 pada *Indische Mijn Wet* 1899 yang ditambahkan pada tahun 1910 dengan sebuah amandemen. Penambahan pasal baru ini merupakan perubahan yang cukup mendasar, karena dengan ketentuan baru itu pada dasarnya pemerintah Hindia Belanda dapat melaksanakan sendiri usaha pertambangan minyak dan gas bumi. Dalam pelaksanaannya pemerintah mengadakan kontrak dengan perusahaan minyak, sehingga terkenal dengan istilah kontrak 5A. Kontrak tersebut dapat berupa Kontrak 5A Eksplorasi (5AE) atau Kontrak 5A Eksplorasi dan Eksploitasi (5AEE).

Cikal bakal perusahaan minyak nasional dimulai di Sumatera Utara, daerah perminyakan Langkat dan Langsa serta kilang Pangkalan Brandan. Pada masa perjuangan kemerdekaan, di daerah tersebut berdiri Perusahaan Tambang Minyak Negara Republik Indonesia (PTMNRI). Meskipun PTMNRI dapat menguasai bekas konsesi BPM di daerah tersebut, tetapi tidak berhasil melaksanakan rehabilitasi sebagaimana mestinya karena pertentangan politik mengenai kepemilikan daerah operasi pertambangan minyak tersebut. Sementara itu keadaan lapangan dan instalasi minyak di daerah tersebut tetap dalam keadaan hancur.

Pada awal tahun 1951 PTMNRI dan Perusahaan Tambang Minyak Nasional (PTMN) yang menguasai lapangan-lapangan minyak Ledok, Nglobo, dan Semanggi di Jawa Timur mengadakan pertemuan bersama di Jakarta. Sebagai hasil dari pertemuan tersebut kemudian dibentuk satu badan pengelolaan bersama yang diberi nama Perusahaan Tambang Minyak Republik Indonesia (PTMRI). Sambil menunggu keputusan pemerintah mengenai pengelolaan kedua daerah operasi ladang minyak milik BPM tersebut, sejak saat itu kedua lembaga bergabung dan kedua daerah operasi perminyakan dikelola oleh satu direksi perusahaan di Jakarta. (PN Pertamina, 1971).

Sementara itu pandangan masyarakat yang menolak pengembalian bekas daerah konsesi minyak berlangsung terus dan saemakin meningkat bersamaan dengan memanasnya hubungan Indonesia dengan Belanda dalam perjuangan pengembalian Irian Barat sesuai Konferensi Meja Bundar. Keadaan yang verlarut-larut di daerah operasi tersebut dianggap sangat merugikan baik dari segi politik, sosial maupun ekonomi, khususnya untuk daerah Sumatera bagian utara. Oleh karena itu pada tahun 1956 pemerintah mengambil keputusan untuk tidak mengembalikan bekas daerah konsesi tersebut kepada BPM dan menetapkan status Tambang Minyak Sumatera Utara (TMSU) di bawah kekuasaan pemerintah.⁵

Pada pertengahan tahun 1957 saat negara dalam penetapan Keadaan Bahaya Perang (SOB), pemerintah menguasai lapangan minyak dan kilang minyak TMSU kepada Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Jendral Nasution yang kemudian menugaskan Kolonel dr. Ibnu Sutowo untuk memimpin TMSU. (Anderson G. Bartlett, 1986: 129-152; Kuntjoro Purbopranoto, 1974). Melihat TMSU yang rusak berat dan belum sempat direhabilitasi maka seluruh kegiatan dipusatkan pada usaha rehabilitasi lapangan dan sarana produksi. Ibnu Sutowo tidak dapat dengan mudah mengelola kembali TMSU karena berbagai persoalan politik yang terjadi. Ketegangan regional sangat kuat di Sumatera Utara dan Aceh. Pada tahun 1953 muncul pemberontakan Daud Beureuh di Aceh dan sisa-

⁵ TMSU merupakan perusahaan lain di Sumatera Utara selain PTMNRI yang merupakan gabungan dari beberapa perusahaan. TMSU dikelola oleh Angkatan Darat.

sisanya gerakannya ketika itu masih aktif. Pertempuran antara pasukan pemerintah dan pasukan Daud Beureuh masih terus terjadi. Di kalangan pasukan pemerintah sering terjadi pertikaian antara Komandan Sumatera Utara dengan Komandan Aceh. Pada tingkat bawah setiap komandan kompi menghormati pasukannya sendiri-sendiri, namun sulit dipastikan apakah mereka itu mendukung panglima daerahnya. Situasi militer saat itu sangat berbahaya dan sama sekali tidak bisa diandalkan. Situasi semakin tidak menentu dengan meletusnya pemberontakan PRRI.

Untuk merehabilitasi tambang-tambang yang dikuasai oleh TMSU pemerintah memberi sokongan dana yang cukup besar, tetapi uang yang diserahkan oleh pemerintah kepada TMSU pada tahun 1954 disinyalir sebagian digunakan untuk kepentingan politik. Sebagai akibat dari kekacauan politik yang terus-menerus, rehabilitasi terhenti sama sekali. Sementara itu di Jawa Tengah, sehubungan dengan pernyataan Keadaan Bahaya Perang (SOB), pada tanggal 27 April 1957 pemerintah mengambil tindakan menyerahkan pengelolaan daerah operasi perminyakan kepada pihak militer di bawah penguasaan militer Teritorium IV Jawa Tengah. Untuk menjalankan usaha tersebut maka dibentuk Tambang Minyak Nglobo (TMN) di bawah *Commercial Administration*, sedangkan direksi PTMRI di Jakarta melaksanakan tugas atas nama Penguasa Militer Teritorium IV. Antara perusahaan yang dikelola Ibnu Sutowo di Sumatera Utara dengan yang ada di bawah militer Teritorium IV tidak ada hubungan dan berdiri sendiri, karena hubungan antar komando yang sangat tidak baik pada waktu itu.

Selanjutnya tanggal 15 Oktober 1957 pemerintah membentuk PT Eksploitasi Tambang Minyak Sumatera Utara (PT ETMSU) yang ditugaskan melaksanakan perusahaan TMSU. Secara informal pembentukan perusahaan baru ini hanya mengganti nama saja karena manajemennya juga dalam satu pengawasan. Pimpinan perusahaan ini tetap dipercayakan kepada Kolonel Ibnu Sutowo, dan pada tanggal 10 Desember 1957 nama perusahaan ini diganti menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT PERMINA).

Ekspor minyak pertama PT PERMINA dilakukan berdasarkan kontrak penjualan minyak antara PT PERMINA dengan REFICAN⁶ untuk minyak Kapata sebesar 13.000 barel, ditandatangani akhir tahun 1957. Pada waktu itu tidak mudah menemukan pembeli minyak dari daerah eks konsesi BPM/Shell tersebut karena menghadapi kemungkinan gugatan bekas pemiliknya. REFICAN merupakan pembeli pertama yang berani menempuh resiko berat tersebut. Nilai ekspor yang diperoleh sekitar US \$ 30 ribu dengan harga US \$ 2,24 per barel.

⁶ REFICAN, Refining Associates Canada Ltd., perusahaan minyak milik Harold Hutton seorang pengusaha independent dari Orange, California. Ia datang pertama kali ke Jakarta tahun 1956 dan kemudian bekerja sama dengan Ibnu Sutowo.

Sehubungan dengan kondisi PT PERMINA, Ibnu Sutowo menyadari bahwa operasinya yang kecil tidak akan menjadi lebih dari itu tanpa tambahan modal. Bisnis ini memerlukan lebih banyak uang kontan dan tidak mungkin bisa ditingkatkan dengan hasil minyak yang kecil dan penjualan hasil pengilangan di pasar lokal serta ekspor yang sangat kecil. Bertentangan dengan pendapat yang ada waktu itu, yang menganggap kapital asing merupakan suatu bentuk kolonialisme, Ibnu Sutowo merasakan diperlukannya investasi asing. Kebutuhan semakin mendesak karena PERMINA tidak bisa mengharapkan tambahan dana dari pemerintah Indonesia. Sebelum ia mulai mencari modal, Ibnu Sutowo meletakkan sebuah prinsip dasar, PERMINA sebagai perusahaan nasional harus mengembangkan sumber daya nasional, tetap mempertahankan penguasaan dan manajemennya. Persyaratan ini membuat *Stanvac* yang tadinya bersemangat untuk menjalin kerja sama menjadi dingin, yang telah mengusulkan sebuah program pengembangan untuk PERMINA di bawah pengawasan dan bimbingannya.

Ada alasan kuat mengapa *Stanvac* meragukan kemampuan Pertamina untuk mengelola suatu program pengembangan dan rehabilitasi. Pertamina telah dikuasai dan sebagian staf berisikan tentara-tentara yang hanya memiliki sedikit atau tidak ada sama sekali pengalaman dalam bisnis minyak. Daerah operasi perusahaan merupakan daerah pertempuran gerilya yang aktif. Barangkali sangat sulit dapat membayangkan adanya prospek investasi dalam iklim seburuk itu, tetapi usaha Ibnu Sutowo berhasil dengan kedatangan beberapa pengusaha Jepang yang dapat menerima persyaratan serupa. Dengan orang-orang ini Ibnu Sutowo mulai menjalin kerja sama. (Anderson G. Bartlett, 1986: 176).

Daerah-daerah operasi perminyakan Jambi dan Pulau Bunyu Kalimantan Timur merupakan daerah konsesi NIAM sampai saat berakhirnya perang kemerdekaan. Dengan pengalihan kekuasaan dari Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat, maka 50% saham milik Pemerintah Hindia Belanda yang ada pada NIAM beralih ke tangan Pemerintah Republik Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda dulu merupakan partner yang pasif yang membatasi kegiatannya mewakili dewan direksi di Negeri Belanda dan mengangkat salah seorang wakil umum di Hindia Belanda.

Terlepas dari persamaan hak dari kepemilikannya sebesar 50 %, pada permulaan tahun 1950 pemerintah Indonesia membatasi keterlibatannya pada penunjukan wakil-wakil Indonesia. Kedudukan NIAM tetap di Den Haag, dimana tiga orang direktur Indonesia duduk bersama rekannya dari Shell. Di Indonesia perusahaan terus dijalankan sebagai bagian integral dari Shell.

Selain tindakan di atas, beberapa perusahaan minyak asing mengambil corak baru sebagai usaha untuk mengalihkan kemarahan nasionalis. Suatu tindakan yang kelihatan remeh tetapi barangkali paling penting adalah pencabutan nama-nama yang berbau kolonial. Sekitar tahun 1955 *Nederlandsche Koloniale Pe-*

troleum Mij dan *Nederlandsche Pacific Petroleum Mij* memberi nama perusahaan-perusahaan mereka yang beroperasi di Indonesia dengan nama-nama Amerika, *Stanvac Petroleum* dan *Caltex Pacific*, sedangkan *Bataafsche Petroleum Maatschappij* (BPM) menjadi *Shell Petroleum*, yang dengan bijaksana telah menghilangkan asal-usulnya yang 60 % Belanda dari pilihan baru ini.

Tindakan yang lebih berarti adalah Indonesianisasi pegawai-pegawai perusahaan minyak. Jumlah dan kemewahan dari tenaga-tenaga Belanda, Amerika, dan Inggris di dalam industri penting tersebut sangat disesalkan oleh orang-orang Indonesia. Dan sejak tahun 1950, perusahaan-perusahaan minyak asing berusaha keras untuk menggantikan mereka dengan pegawai-pegawai Indonesia walaupun hanya untuk lapisan tertentu saja. Dalam beberapa jenis pekerjaan, hal ini tidak terlalu sulit. *Stanvac* melaporkan cukup mudah menggantikan buruh-buruh pabrik minyak biasa. Operator gardu listrik, pengebor, dan teknisi pipa, adalah bagian-bagian yang diberikan kepada orang-orang Indonesia. Di Sumatera Selatan, *Stanvac* dan *BPM* mendirikan sekolah-sekolah latihan untuk tukang las, pekerja-pekerja laboratorium, teknik pemasangan pipa, analisa minyak, dan sebagainya. Namun, untuk posisi-posisi kunci nampaknya perusahaan-perusahaan minyak enggan untuk memberikannya kepada orang-orang Indonesia.

Menyusul perasaan anti Belanda oleh warga Indonesia sehubungan dengan masalah Irian Barat, di Indonesia telah terjadi nasionalisasi secara besar-besaran terhadap perusahaan-perusahaan Belanda. Nasionalisasi sebagian besar dilakukan secara radikal. Tindak lanjut dari pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda adalah dikeluarkannya Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia, yaitu UU No. 86 Tahun 1958. Undang-undang tersebut ditetapkan tanggal 31 Desember 1958 tetapi berlaku surut sampai tanggal 3 Desember 1957.⁷ Adapun perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasikan meliputi perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang keuangan, perdagangan, industri, pertambangan, pertanian/perkebunan. Dalam sector pertambangan, nasionalisasi tidak meliputi perusahaan-perusahaan tambang minyak milik Belanda atau milik perusahaan asing lainnya. Padahal dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1959 tentang penentuan perusahaan perindustrian/pertambangan milik Belanda yang dinasionalisasikan jumlahnya mencapai 161 buah.

Walaupun tidak satupun perusahaan minyak asing yang dinasionalisasikan/diambil alih, namun gejolak perasaan anti Belanda secara tidak langsung ikut mempengaruhi perusahaan-perusahaan minyak asing. Usaha pengambilalihan *Shell*, salah satu perusahaan minyak yang sahamnya dimiliki oleh Belanda, dapat dihindari karena kepemilikan sahamnya yang bersifat internasional. Namun demikian pengusiran beberapa warga Belanda dalam masa

⁷ Arsip Sekretariat Negara No. Sts. 2142/7/64-50

nasionalisasi telah membuat sebagian besar staf Shell di Indonesia tergoncang. Sebagai akibatnya dalam kondisi yang sangat terburu-buru sebagian besar manajer dan staf berkebangsaan Belanda diganti dengan personil berkebangsaan Inggris dan Amerika. (Anderson G. Bartlett, 1986: 104; Humas Pertamina, 1982: 20). Pergantian posisi kunci oleh orang-orang Indonesia sangat tidak memungkinkan mengingat kemampuan teknis dan kemampuan menejerial yang belum dimiliki

Yang lebih penting lagi adalah perubahan yang terjadi dalam perusahaan minyak *Nederlandsche Indische Aardolie Maatschappij* (NIAM), yang merupakan perusahaan patungan antara pemerintah Hindia Belanda dan Shell. (Pertamina Public Relation & Foreign Affairs, 1990: 33). Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah Indonesia menuntut kepemilikan saham milik pemerintah Hindia Belanda (zaman kolonial) sebanyak 50 % dari NIAM, dan tuntutan terhadap aset-aset dari pemerintah sebelumnya (Hindia Belanda). Pada tahun 1958 nasionalisasi di NIAM mulai dijalankan secara jujur dan damai. Dalam perundingan yang diadakan dalam rangka pengambilalihan perusahaan milik Belanda itu didapat kata sepakat untuk mengganti nama NIAM menjadi PT Pertambangan Minyak Indonesia (PT Permindo) dan memindahkan kantor pusatnya dari Den Haag ke Jakarta.

Shell mempertahankan kepemilikan sahamnya yang 50% dalam Permindo yang baru dibentuk. Pada saat terjadinya perubahan ini, hak konsesinya tinggal dua tahun lagi. Perubahan nama dan kedudukan NIAM tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 46 Tahun 1960 tanggal 3 Desember 1960 yang berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1959.⁸ Jalan damai nasionalisasi dalam perusahaan minyak (terutama dalam kasus Shell –satu-satunya perusahaan minyak asing yang melakukan perundingan dalam periode nasionalisasi) dapat dipahami, mengingat tenaga ahli Indonesia yang tahu dan pahan, tentang industri perminyakan nyaris tidak ada. Sehingga salah satu persetujuan nasionalisasi dalam perusahaan minyak adalah bahwa perusahaan akan dinasionalisasikan (Indonesianisasi ?) dengan Shell berkewajiban untuk memberikan pelatihan-pelatihan yang diperlukan bagi tenaga ahli Indonesia, serta bantuan teknik selama masa peralihan. Memperlakukan hal yang sama pada perusahaan-perusahaan minyak asing (Belanda) seperti pada perusahaan Belanda lainnya dalam proses nasionalisasi, akan merupakan usaha bunuh diri karena proses selanjutnya pasti tidak akan berjalan.

Walaupun dalam jargonnya manajemen perusahaan baru ini seluruhnya tergantung pada tenaga bangsa Indonesia yang dalam masa peralihan itu diberi latihan-latihan oleh pihak Shell namun dalam kenyataannya tidak berjalan sepenuhnya. Perusahaan minyak nasional pada kenyataannya hanya menjadi

⁸ Arsip Sekretariat Negara No. UP/242

semacam distributor saja untuk memasarkan minyak. Keahlian mengeksplorasi dan mengolah minyak mentah menjadi minyak jadi, tetap tergantung pada ahli perminyakan asing yang tergabung pada perusahaan-perusahaan minyak raksasa asing. Permindo juga memasuki pemasaran domestik. Sebelumnya NIAM turut mengisi suplai domestik melalui fasilitas Shell, tetapi sejalan dengan tujuan manajemennya, Permindo membangun fasilitas pemasarannya sendiri dengan mendapatkan pompa bensin dari Shell yang diganti namanya untuk memperlihatkan merek dagang Permindo. Sesuatu yang terasa lucu, dan menipu (?).

D. Menjadi Tuan di Negeri Sendiri: Mempertegas Industri Perminyakan di Indonesia

Akhir tahun 1950-an berbagai usaha untuk menata status perusahaan-perusahaan minyak asing di Indonesia terus dilakukan. Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan membentuk dua panitia ahli yang masing-masing ditugaskan untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Pertambangan dan Rancangan Undang-Undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi. Pembentukan panitia ini dimaksudkan untuk membantu PNUP yang macet dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Selanjutnya mengingat keadaan yang sangat mendesak terutama karena keadaan politik waktu itu, PNUP mengusulkan agar kedua Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh kedua panitia ahli dikeluarkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Usulan tersebut direalisasikan tanggal 26 Oktober 1960 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.⁹ Tetapi pada tahun 1961 Perpu tersebut kemudian disahkan oleh DPRGR menjadi Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 atau undang-Undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Dengan berlakunya undang-undang tersebut, maka IMW 1899 dinyatakan tidak berlaku lagi dan sistem konsesi atau Kontrak 5A dihapuskan, digantikan dengan cara pengusahaan dalam bentuk kuasa pertambangan kepada perusahaan Negara. Perusahaan minyak asing bekas pemegang hak konsesi dan kontrak 5A dapat meneruskan operasinya sampai berakhirnya tenggang waktu peralihan yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Kepada perusahaan tersebut diberikan prioritas untuk mengalihkan operasinya menjadi *kontraktor* perusahaan negara dalam perjanjian kerja. Selanjutnya pemegang kuasa pertambangan adalah Pelaksana Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi untuk negara dan bukan penguasa wilayah perminyakan tertentu seperti halnya dalam sistem konsesi.

Setelah Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 diundangkan, langkah pertama adalah mengusahakan agar pertambangan minyak yang ada segera disesu-

⁹ Arsip Sekretariat Negara No. U.P./220

aikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada tanggal 22 sampai 27 Agustus 1961 pemerintah mengadakan perundingan dengan perusahaan minyak asing Shell, Stanvac, dan Caltex. Dalam perundingan tersebut pemerintah mengharapkan agar perusahaan bersedia menandatangani perjanjian yang disebut Perjanjian Kontrak Karya sebagai pengganti kontrak 5A dan melanjutkan operasinya dengan status sebagai kontraktor Perusahaan Negara berdasarkan syarat-syarat kerjasama baru. Akan tetapi sampai perundingan berakhir, tidak tercapai sebuah kesepakatan.

Meskipun keadaan politik pada masa itu tidak memberikan dukungan yang positif, terutama karena keinginan segolongan masyarakat Indonesia yang menuntut nasionalisasi perusahaan-perusahaan minyak asing, tetapi beberapa tokoh yang bergelut dalam persoalan minyak tetap berusaha dan menghendaki agar pelaksanaan kebijaksanaan nasional tidak dicapai dengan jalan nasionalisasi tetapi melalui sebuah kesepakatan. Usaha tokoh-tokoh perminyakan untuk mengendalikan tuntutan ekstrim tersebut dilandasi kesadaran akan buruknya akibat nasionalisasi, baik secara nasional maupun internasional. Disadari, sebagai warisan zaman kolonial, terdapat keterikatan hukum politik dan ekonomi yang timbul dari kontrak 5A. Keterikatan tersebut perlu diurai dengan mengindahkan akibat-akibatnya secara luas dalam kerangka mengembangkan usaha ini secara nasional.

Sementara itu sambil menunggu berakhirnya tenggang waktu peralihan hak-hak pertambangan, tanggal 28 Agustus 1961 pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 476 Tahun 1961 tentang Pengaturan Usaha Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dalam masa peralihan. Sesuai keputusan tersebut kepada perusahaan minyak asing tidak diberikan lagi kelonggaran yang berupa pengenaan devisa secara khusus tetapi peraturan devisa umum berlaku terhadap seluruh kegiatan mereka.¹⁰ Perusahaan minyak asing diwajibkan melanjutkan kegiatan usahanya selama waktu peralihan dengan menggunakan devisa yang dihasilkan untuk membiayai usahanya. Pemerintah menetapkan sejumlah sejumlah devisa untuk pembiayaan operasi perusahaan yang harus dipenuhi dari penghasilan devisa berdasarkan anggaran tahunan perusahaan yang bersangkutan. Dengan ketentuan ini kebebasan penggunaan devisa sebagaimana diberikan dalam *Financial Arrangement* dihapuskan.

Keputusan Presiden itu juga menetapkan bahwa bunga atas pinjaman luar negeri tidak dapat diperhitungkan sebagai biaya operasi, jangka waktu penyusutan barang operasi baik barang tetap maupun barang bergerak ditetapkan rata-rata 10 tahun dan pengalihan laba serta hasil penyusutan barang operasi dapat dilakukan perusahaan setelah semua kewajiban dipenuhi. Dengan Keputusan Presiden tersebut pembagian hasil (keuntungan) antara pemerintah dan

¹⁰ Dengan peraturan tersebut *Let Alone Agreement* benar-benar diakhiri.

perusahaan minyak asing ditetapkan dengan perbandingan 60:40 dengan ditambah kewajiban untuk ikut serta memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak di dalam negeri menurut perbandingan yang ditetapkan oleh pemerintah. Disamping ketentuan-ketentuan tersebut, dalam rangka pengendalian ekspor minyak bumi juga ditetapkan kebijakan bahwa harga ekspor minyak mentah dan hasil-hasil pengolahannya harus mendapatkan persetujuan pemerintah.

Perundingan yang telah berlangsung sejak tahun 1961 untuk menyusun perjanjian karya menurut dasar hukum baru sampai tahun 1963 belum menghasilkan kesepakatan. Sementara itu perusahaan-perusahaan minyak asing ternyata memperlihatkan keengganan untuk sepenuhnya melaksanakan harapan pemerintah dalam bidang perminyakan. Usaha pemerintah untuk mendorong peningkatan eksplorasi dan produksi serta perluasan pasaran minyak di luar negeri dalam rangka peningkatan devisa negara kurang mendapatkan tanggapan. Mengingat hal tersebut, pemerintah menganggap perlu untuk segera mengakhiri masa peralihan dengan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1963.

Perusahaan minyak yang terkena pengakhiran masa peralihan tersebut wajib segera menyesuaikan operasinya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Perusahaan juga diwajibkan tetap memelihara dan mengoperasikan semua fasilitas produksi, kilang minyak, sarana distribusi dan pemasaran, instalasi penimbunan dan semua prasarana penunjang seperti jalan, pelabuhan minyak, dan galangan kapal. Dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah tersebut perusahaan minyak menghadapi dua pilihan yang harus segera diputuskan, yaitu meneruskan usahanya berdasarkan undang-undang yang baru atau menghentikan usahanya di Indonesia. Sebagai tindak lanjut dari peraturan pemerintah tersebut, pemerintah membuka kembali perundingan dengan tiga perusahaan minyak asing, Shell, Stanvac, dan Caltex, yang dilangsungkan di Tokyo.

Dalam perundingan tersebut terjadi tarik-menarik yang sangat kuat antara perusahaan-perusahaan minyak asing dengan pemerintah Indonesia. Digambarkan bahwa perusahaan-perusahaan ini telah mengejutkan utusan pemerintah Indonesia dengan pernyataan mereka, bahwa mereka akan berhenti beroperasi di Indonesia kalau suatu pengertian tidak diperoleh dalam perundingan tersebut. Tetapi utusan Indonesia juga menggunakan siasat yang tidak kalah memojokkan dengan pernyataan bahwa perusahaan-perusahaan minyak tersebut harus keluar dari Indonesia apabila sampai Juni 1963 tidak tercapai suatu persetujuan. (Alex Hunter, 1965).

Sebuah utusan khusus yang dikirim oleh Presiden Kennedy dari Amerika Serikat yang disertai oleh tim konsultan minyak masuk ke dalam perundingan untuk mencari suatu kompromi yang dapat mempertahankan kedua belah pihak untuk terus berunding. Pandangan Amerika Serikat ialah bahwa suatu industri minyak yang tidak terurus dengan baik, akan mendorong Indonesia lebih jauh ke dalam pengaruh komunis yang mulai menghebat.

Kesepakatan dicapai pada tanggal 1 Juni 1963 yang dikenal sebagai *Tokyo Heads of Agreement*. Ada lima elemen pokok di dalam perjanjian-perjanjian ini:

1. Masing-masing perusahaan melepaskan hak konsesi yang diberikan di bawah pemerintahan kolonial dan sebagai gantinya setuju bertindak sebagai kontraktor untuk salah satu dari tiga perusahaan negara.
2. Sebagai gantinya mereka diberikan kontrak jangka duapuluh tahun untuk meneruskan eksploitasi daerah-daerah konsesi lama. Mereka diijinkan membuat aplikasi untuk kontrak-kontrak jangka tiga puluh tahun untuk menyelidiki dan mengembangkan daerah baru yang berdampingan dengan konsesi yang ada. Kontrak daerah baru memerlukan pembayaran bonus sebesar US \$ 5 juta pada waktu itu juga, dan kelangsungan kontrak tergantung kepada pengeluaran sebesar US \$ 15 juta selama delapan tahun untuk tiap-tiap daerah, dan membayar US \$ 5 juta lagi jika produksi komersil terlaksana.
3. Fasilitas pemasaran dan distribusi akan diserahkan kepada perusahaan-perusahaan negara yang mengontrak dalam masa lima tahun dengan harga yang didasarkan pada rumus yang disetujui dimana biaya-biaya perolehan (*acquisition cost*) aktiva semula akan disusutkan. Sambil menunggu pengoperan, distribusi akan dilakukan oleh perusahaan asing dengan biaya tambahan sebesar 10 sen Amerika setiap barel.
4. Aktiva-aktiva kilang akan diserahkan kepada pihak Indonesia dalam waktu sepuluh sampai lima belas tahun, juga tergantung kepada suatu rumus yang disetujui bersama untuk penentuan nilainya. sesudah itu pihak perusahaan asing akan bersedia membekali minyak mentah untuk kilang-kilang perusahaan Negara Indonesia atas dasar harga pokok ditambah 20 sen dolar Amerika per barel untuk jangka yang diperlukan sampai dengan 25% dari hasil minyak mentah dari lapangan-lapangan Indonesia.
5. Keuntungan operasi dari perusahaan-perusahaan internasional ini mulai Juni 1963 akan dibagi dengan perbandingan 60:40 antara pemerintah dan perusahaan. Tetapi walau bagaimanapun pemerintah akan menerima paling kurang 20% dari nilai kotor minyak mentah yang dihasilkan dalam tiap tahun oleh perusahaan asing.

Beberapa elemen tertentu dari kontrak-kontrak ini memang memberikan kepuasan kepada perusahaan minyak asing. Hasil perjanjian seperti ini memang tidak begitu mengejutkan, karena sebelumnya memang sudah ada usaha-usaha kearah hasil seperti itu oleh pemerintah. Beberapa elemen tertentu itu antara lain; *Pertama*, permasalahan prinsipil tentang masa depan perusahaan-perusahaan ini di Indonesia nampaknya telah dipecahkan, kontrak-kontrak semua cukup terjamin. *Kedua*, meskipun pembagian laba 60:40 berat, tetapi tidak seberat yang sedang dirundingkan untuk konsesi-konsesi baru. *Ketiga*, sesudah

menandatangani perjanjian-perjanjian itu perusahaan-perusahaan minyak mungkin menyadari adanya keuntungan yang tidak terduga. Pengendalian harga sudah dikenakan untuk hasil-hasil minyak sejak tahun 1945, dan haluan inflasi telah membuat harga sangat tidak realistis, sampai tahun 1963 kerugian yang dialami dalam perdagangan ini, ditanggung oleh Shell dan Stanvac. *Keempat*, dalam tahun 1963 sudah terdapat tanda-tanda yang menunjukkan bahwa kebanyakan hasil kilang, terutama perdagangan bensin dan minyak tanah yang lebih menguntungkan akan diserap oleh permintaan dalam negeri yang naik dengan cepat.

Perusahaan-perusahaan minyak menanggapi perjanjian Tokyo dengan penuh harapan, karena perjanjian Tokyo kelihatan menyediakan apa yang dikehendaki oleh ketiga perusahaan tersebut; adanya jaminan mengenai kebebasan bertindak, terutama dalam bidang eksplorasi dan pengembangan dimana masa depan industri minyak dapat berjaya atau binasa. Perusahaan-perusahaan itu sendiri tidak membuang-membuang waktu dalam memperlihatkan kepercayaan mereka akan perjanjian itu. *Shell* memilih dua daerah di Sumatra Selatan dan satu daerah yang berdampingan dengan lapangan miliknya semula di Tanjung Kalimantan; *Caltex* memperoleh dua daerah sebelah timur dan barat dari lapangan Duri miliknya dan *Stanvac* mengambil satu blok sekitar lapangan Lirik di Sumatera Tengah. Tetapi, rasa berpuas diri bagi perusahaan tidak bertahan lama, karena kemudian menyusul kemelut politik di Indonesia.

E. Penutup

Sebagai penutup perlu dikemukakan di sini bahwa upaya pengambilalihan pengelolaan sumber-sumber minyak di Indonesia oleh bangsa kita ternyata telah melalui proses yang sangat panjang. Namun dalam konteks ini, nasionalisasi perusahaan minyak adalah satu-satunya proses yang menggunakan jalur diplomasi. Dalam proses ini, minyaklah yang telah dijadikan alat tawar untuk mempertahankan minyak itu sendiri. Karena kita memiliki minyak, maka berlahan-lahan kita bisa mengendalikan perusahaan-perusahaan minyak asing yang ada di Indonesia. Proses pengambilalihan pengelolaan tidak bisa dihindari karena perusahaan-perusahaan asing tersebut benar-benar membutuhkan minyak Indonesia. Semua membutuhkan minyak, tetapi tidak semua tempat menghasilkan minyak. Kondisi seperti inilah yang telah menghantarkan bangsa Indonesia melakukan proses Indonesianisasi tambang-tambang minyak di Indonesia secara damai.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip Sekretariat Negara No. Sts. 2142/7/64-50

Arsip Sekretariat Negara No. UP/242

Arsip Sekretariat Negara No. U.P./220

Anderson G. Bartlett, et al. 1986. *Pertamina: Perusahaan Minyak Nasional*. Jakarta: Inti Idayu Press.

Alex Hunter, "The Oil Industry: The 1963 Agreement and After," dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 2, September 1965.

Bank Indonesia. *Annual Reports for the Financial Year 1952-1953*.

Biro Perantjang Negara, "Pendjelasan atas Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960," dalam *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Tahun ke IX No. 10, Oktober 1956

Bruce Glassburner. 1971. "Economic Policy Making in Indonesia, 1950-1957," dalam Bruce Glassburner, ed. *The Economy of Indonesia: Selected Reading*. Ithaca: Cornell University Press.

Deliar Noer. 1990. *Mohammad Hatta: Biografi Politik*. Jakarta: LP3ES.

Dwi Purwoko. 1995. *Dr. Mr. Th. Moehammad Hasan Salah Seorang Pendiri Republik Indonesia dan Pemimpin Bangsa*. Jakarta: Sinar Harapan.

Hal Hill. 1990. *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Humas Pertamina. 1982. *25 Tahun Pertamina 1957-1982*. Jakarta: Humas Pertamina.

J.A.C. Mackie. 1971. "The Indonesian Economy 1953-1963," dalam Bruce Glassburner, ed. *The Economy of Indonesia: Selected Reading*. Ithaca: Cornell University Press.

John Orval Sutter, "Indonesianisasi: A Historical Survey of The Role of Politics in The Institutions of Changing Economy from The Second World War

to The Eve of General Election (1940-1955)," Ph.D. Dissertation Faculty of The Graduate School of Cornell University, 1959

Kuntjoro Purbopranoto. 1974. *Peranan Ibnu Sutowo dalam Perminyakan Nasional*. Jakarta: Humas Pertamina.

Mestika Zed, "Kepialangan, Politik dan Revolusi: Palembang 1900-1950," Disertasi Ph.D. Vrije Universiteit te Amsterdam, 1991

Pertamina Public Relation & Foreign Affairs. 1990. *History and Development of Oil Industry in Indonesia*. Jakarta: PPR.

PN Pertamina. 1971. *Minjak Bumi Indonesia: Perusahaan Negara Pertambangan Minjak Indonesia*. Djakarta: PN Pertamina.

Soemitro Djojohadikoesoemo. 1957. *Ekonomi Pembangunan*. Djakarta: Penerbit Pembangunan.

Teuku Mohammad Hasan. 1985. *Sejarah Perjuangan Perminyakan Indonesia*. Jakarta: Sari Pinang Sakti.

Qystein Noreng. 1983. *Minyak dalam Politik, Upaya Mencapai Konsensus Internasional.*, Jakarta: Rajawali.

Yahya A. Muhaimin. 1990. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.

