

### **BAB III**

## **DINAMIKA KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERKAIT EKSPOR MINYAK BUMI**

Dalam membuat dan menerapkan suatu kebijakan luar negeri, pemerintah di suatu negara mempertimbangkan beberapa faktor, seperti kondisi dunia internasional yang sedang terjadi ketika kebijakan tersebut mulai diajukan, situasi internal yang sedang melanda negaranya, pertimbangan sejarah dari kebijakan yang serupa, atau proyeksi keuntungan dalam negeri yang ingin diwujudkan oleh negara tersebut khususnya terkait dengan kondisi perkembangan ekonomi di dalam negeri. Suatu kebijakan yang sudah dibuat dan diterapkan bisa diubah sewaktu-waktu apabila faktor-faktor di atas juga ikut berubah.

Pemerintah AS yang sepanjang sejarahnya merupakan negara penghasil minyak namun memiliki ketergantungan minyak impor yang tinggi dikarenakan tingkat konsumsi minyak bumi domestiknya lebih tinggi daripada produksi minyak bumi yang dihasilkan, akan membuat kebijakan luar negeri yang bertujuan untuk memberikan dampak positif terhadap perkembangan dan kestabilan ekonominya dengan mempertimbangkan ketersediaan pasokan minyak bumi di dalam negeri. Bab ini akan menjelaskan mengenai dua kebijakan berbeda yang diterapkan oleh pemerintah AS terkait dengan larangan ekspor minyak bumi di tahun 1975 dan pencabutan larangan ekspor tersebut di tahun 2015.

Sebagai negara pengkonsumsi minyak bumi terbesar di dunia yang banyak mengimpor minyak bumi dari luar negeri, isu minyak dunia merupakan isu politik luar negeri AS. Perubahan dari harga minyak dunia maupun konflik yang terjadi di wilayah penghasil minyak yang mengekspor minyaknya ke AS dapat mengganggu jalannya perekonomian dalam negeri. Oleh karenanya AS selalu berupaya untuk memastikan pasokan minyak impor dari luar negeri selalu

terjaga, sekaligus tetap memproduksi minyak bumi di dalam negeri untuk mengurangi ketergantungan terhadap minyak impor dan mengatasi masalah ketenagakerjaan.

Dalam Politik domestik AS, minyak bumi berperan baik sebagai sarana maupun tujuan dari para aktor yang terlibat didalamnya. Para aktor dalam politik minyak bumi ini mencakup Presiden sebagai pemimpin eksekutif, para anggota Kongres yang menentukan bagaimana kebijakan terkait minyak bumi di AS melalui UU, dan para pelaku industri di sektor migas sebagai kelompok kepentingan yang ingin mendapatkan manfaat melalui pemberlakuan kebijakan terkait minyak bumi di AS yang menguntungkan mereka.

Dalam prakteknya, para pelaku industri migas besar berhubungan dekat dan memberikan dukungan terhadap para politisi yang berpihak dengan industri migas, yang sebagian besar merupakan politisi dari Partai Republik. Sementara di sisi lain, para politisi dari Partai Demokrat banyak mendapat sumbangan dana kampanye dari para pelaku industri energi terbarukan seperti tenaga surya atau bayu, yang merupakan pesaing utama sektor industri migas di AS. (Mayer, 2008)

#### A. Kebijakan Melarang Ekspor Minyak Bumi (1975)

Sebelum tahun 1975, AS merupakan salah-satu negara eksportir minyak. Ketika Perang Dunia II berakhir di tahun 1945, rencana pemulihan Eropa berupa Marshall Plan melibatkan minyak bumi sebagai salah-satu instrumen utama. Eropa paska-perang mengalami krisis kekurangan batu bara sebagai sumber energi utama. Untuk memulihkan kembali ekonomi Eropa paska-perang, AS berupaya melakukan konversi penggunaan energi di Eropa Barat yang sebelumnya berbasis batu bara menjadi berbasis minyak. Oleh karenanya mulai dari tahun 1946, AS mengekspor minyak mentah ke negara-negara Eropa Barat agar kilang-kilang minyak yang sudah ada di Eropa Barat dapat beroperasi dengan normal untuk memenuhi kebutuhan energi di Eropa Barat. (Groen, 1951)

Ketika Perang Korea pecah di tahun 1950, AS melarang ekspor minyak bumi terhadap Korea Utara dan sekutunya seperti Tiongkok. Pengiriman minyak bumi ke wilayah Timur Jauh ditahan agar tidak jatuh ke tangan sekutu Korea Utara. Kendali ekspor saat itu ditangani oleh lembaga bernama Petroleum Administration for Defense. Setelah gencatan senjata di tahun 1953, kebijakan ekspor minyak AS kembali seperti sebelum perang. (Bradley Jr., 2015)

Dari dimulainya Marshall Plan di tahun 1948 sampai ke tahun 1975, AS mengekspor minyak bumi senilai 0,9 juta bph. Nilai ini relatif kecil dibandingkan dengan impor minyak bumi AS di kurun waktu yang sama senilai 36,1 juta bph. AS disini menggunakan minyak bumi produksi dalam negeri sebagai instrumen dari kebijakan luar negeri terhadap negara-negara Eropa Barat dalam Marshall Plan, sedangkan kebutuhan minyak bumi di dalam negeri yang nilainya jauh lebih besar dipenuhi dari impor minyak bumi, khususnya dari negara-negara Timur Tengah. (PennState College of Earth and Mineral Sciences, 2017) Ekspor AS ke luar negeri berada di titik tertinggi di tahun 1957, dimana AS mengekspor minyak bumi senilai 138,000 bph ke negara-negara Eropa Barat, terutama kepada Britania Raya dan Prancis. Hal ini dipengaruhi oleh pergolakan politik saat itu yaitu krisis Suez, dimana Mesir saat itu menasionalisasi terusan Suez dan memblokir distribusi minyak bumi dari Teluk Persia ke Eropa, sehingga negara-negara Eropa mengimpor lebih banyak minyak bumi dari AS. Setelah krisis Suez berakhir, nilai ekspor minyak bumi AS kembali turun. (Ngai, 2014)

Sebagaimana yang telah dibahas di bab sebelumnya, AS pernah mengalami krisis energi dan resesi ekonomi mulai di akhir tahun 1973 dan berakhir di tahun 1975. Krisis energi ini disebabkan oleh dukungan AS secara terang-terangan terhadap Israel dalam Perang Yom Kippur pada Oktober 1973. Sikap AS tersebut mengakibatkan negara-negara Timur Tengah seperti Arab Saudi, Iran, Iraq, Kuwait, Qatar, dan Uni Emirat Arab memberlakukan embargo minyak bumi terhadap AS sebagai bentuk protes. Negara-negara ini sepenuhnya

menutup penjualan minyak ke AS, mengakibatkan terjadinya krisis energi pertama kalinya dalam sejarah AS.

Di AS sendiri, kondisi pasokan minyak bumi dalam negeri sebelum berlakunya embargo berada pada tingkat rendah, dimana perusahaan-perusahaan minyak besar seperti Exxon memproduksi minyak dalam jumlah terbatas di dalam negeri untuk menjaga harga minyak saat itu. (Carlisle, 2016) Hal ini membuat efek embargo terhadap masyarakat AS semakin terasa, dimana krisis energi ini mulai dirasakan di penghujung tahun 1973, dimana terjadi kelangkaan BBM khususnya jenis bensin di AS yang ditandai dengan antrian panjang kendaraan bermotor hampir di sebagian besar SPBU di AS. Kelangkaan BBM ini juga mengakibatkan tingginya harga bahan pangan karena kesulitan distribusi. (*ibid*)

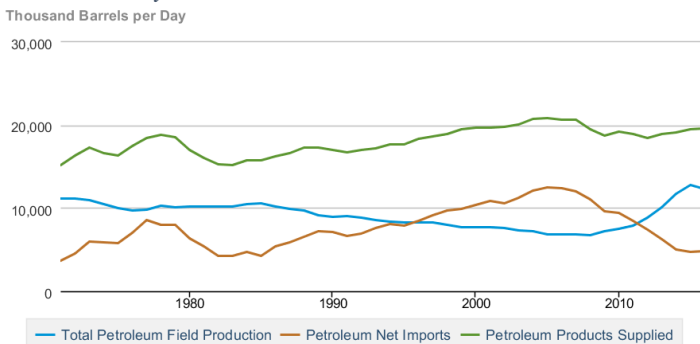
Dampak makroekonomi dari krisis energi ini adalah perekonomian AS mengalami fase *stagflation* yang dicirikan dengan tingkat inflasi melonjak tinggi serta perkembangan ekonomi yang negatif (resesi) dimana PDB AS turun senilai 4,4% sedangkan tingkat pengangguran naik sampai 9%. Bursa Wall Street runtuh di akhir 1973, sementara tingkat pengangguran naik dari 4,8% ke 8,9%. Inflasi naik dari 7% ke 12,1% di tahun 1975. Resesi ini dinyatakan berakhir pada Maret 1975. (Hall, 2003)

Pemerintah AS pertama-tama merespon krisis energi ini melalui pidato kenegaraan tahunan *State of the Union* pada Januari 1975, dimana Presiden Gerald Ford membahas mengenai perlunya AS memiliki kemandirian energi (*energy independence*) agar tidak ada lagi krisis yang bisa terjadi dari pemutusan pasokan minyak impor dari luar negeri.

Kebijakan spesifik yang dibuat untuk mengatasi krisis energi ini adalah *Energy Policy and Conservation Act* (EPCA) yang pertama kali dirancang pada 7 Februari 1975. RUU dari kebijakan ini lolos di Senat AS pada 10 April 1975, dengan suara 60 mendukung dan 25 menolak. Sementara DPR AS sendiri baru meloloskan RUU versinya sendiri pada 23 September 1975 dengan suara 255 mendukung dan 148 menolak. Suatu komite bersama lalu dibentuk untuk

menyatukan perbedaan RUU versi Senat dan DPR, dimana komite ini menyerahkan hasil laporan penyatuan RUU EPCA pada 9 Desember 1975. DPR AS meloloskan RUU baru ini pada 15 Desember 1975 dengan suara 300 mendukung dan 103 menolak. Pada 17 Desember 1975, RUU baru tersebut diloloskan Senat AS dengan suara 58 mendukung dan 40 menolak. EPCA akhirnya berstatus hukum setelah ditandatangani oleh Presiden Gerald Ford pada 22 Desember 1975.

*Grafik 3.1 Perbandingan produksi, konsumsi, dan impor minyak mentah di AS di tahun 1950-2015*



 Source: U.S. Energy Information Administration

*Sumber: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2015*

Isi dari EPCA adalah mengenai aspek keamanan energi AS yang dicapai melalui peningkatan produksi dan pasokan energi yaitu minyak bumi dan gas alam, juga pelarangan ekspor minyak bumi dan gas alam ke luar negeri dengan proyeksi menghilangkan kelangkaan serta menurunkan harga BBM saat itu. Hal ini ditujukan untuk menghindari tekanan dari negara-negara penghasil minyak, serta menjaga pertumbuhan ekonomi di dalam negeri seperti yang terjadi saat krisis energi berlangsung pada 1973-1975. EPCA memberikan Presiden kendali khusus terhadap ekspor minyak bumi dan gas

alam dimana Presiden dibolehkan untuk memberikan izin ekspor apabila ekspor tersebut sejalan dengan kepentingan nasional AS. Kebijakan ini juga mencoba mengurangi ketergantungan industri AS terhadap minyak bumi melalui penggunaan sumber tenaga alternatif seperti batu bara dan penetapan alokasi dana untuk riset terhadap sumber energi alternatif seperti tenaga nuklir. (U.S. Congress, 2017)

EPCA juga memulai pembentukan dari sistem cadangan minyak bumi strategis (*Strategic Petroleum Reserve*), berupa penyediaan cadangan minyak bumi darurat dengan kapasitas minimal 150 juta barel di wilayah negara bagian Louisiana dan Texas yang dikelola oleh Departemen Energi AS. Di saat RUU EPCA mulai dirancang, AS diketahui hanya bisa memproduksi 8,3 juta barel minyak per hari, jumlah yang sangat tidak memadai dari konsumsi keseluruhan senilai 16,3 juta barel minyak per hari.

SPR akan berperan untuk mengurangi dampak negatif yang terjadi apabila AS mengalami kesulitan pasokan minyak bumi seperti yang terjadi ketika krisis energi berlangsung di akhir 1973. Untuk para pelaku usaha otomotif, EPCA membentuk program penetapan standar penggunaan BBM untuk kendaraan bermotor dengan nama *Corporate Average Fuel Economy* (CAFE) yang bertujuan meningkatkan efisiensi kendaraan bermotor khususnya mobil pribadi mulai dari tahun 1977. (U.S. Department of Transportation, 2014)

Selama 4 dekade kedepan, AS tidak mengubah kebijakan terkait larangan ekspor minyak bumi. Harga minyak dunia sempat melonjak kembali di tahun 1979, ketika terjadi Revolusi Iran yang menggulingkan Shah Reza Pahlevi. Pemerintahan baru dibawah Ayatullah Khomeini menyatakan kontrak eksplorasi minyak dengan perusahaan-perusahaan AS di Iran dibatalkan. Setahun kemudian, terjadi Perang Iran-Iraq yang mengganggu produksi minyak di kedua negara tersebut. Kedua peristiwa ini memicu naiknya harga minyak dunia secara drastis sampai ke tingkat di atas US\$ 100 per barel di awal tahun 1980, memicu guncangan minyak kedua (*second oil shock*). AS mengkonsumsi minyak di tahun 1979 senilai

18,5 juta bph, namun tingkat konsumsi ini perlahan turun sampai ke tingkat 15,2 juta bph di tahun 1983, dan baru kembali ke tingkat yang sama di tahun 1997. Pertumbuhan ekonomi AS turun senilai 6% dari jumlah PDB di tahun 1981, namun kembali positif setelah 1983. Sebagai respon dari guncangan minyak kedua ini, pemerintah AS mengeluarkan kebijakan *Energy Security Act*, dimana pemerintah memberikan insentif untuk pengembangan pembangkit listrik tenaga panas bumi, surya dan biomasa sebagai alternatif dari minyak. (U.S. Congress, 1980)

Di tahun 1990, Perang Teluk dimulai ketika Iraq menginvasi Kuwait karena sengketa sumur minyak diantara perbatasan kedua negara. Namun berbeda dari perang sebelumnya yang mengakibatkan harga minyak melonjak di atas US\$ 100 bph, Perang Teluk membuat harga minyak turun dibawah US\$ 40 bph. Hal ini terjadi dikarenakan *glut* dari produksi minyak berlebihan yang dilakukan oleh negara-negara anggota OPEC. Konsumsi minyak AS sendiri tidak terpengaruh dari perang teluk, dimana AS mengkonsumsi senilai 17 juta bph antara 1990-1992. Ekonomi AS hanya mengalami penurunan jumlah PDB 0,1% di tahun 1991, namun penurunan ini bukan disebabkan oleh perang teluk tetapi merupakan tren yang terjadi sejak tahun 1988. Kebijakan AS di saat perang teluk terjadi adalah mengeluarkan cadangan minyak dari SPR senilai 35 juta bph ketika AS menyerbu Iraq pada Januari 1991. (Maugeri, 2006)

Sebelum resesi besar terjadi di akhir tahun 2007, harga minyak dunia kembali mengalami kenaikan tajam. Pertumbuhan ekonomi Tiongkok dan India yang tinggi serta stagnasi produksi minyak dunia membantu mendorong naiknya harga minyak mulai di tahun 2006. Konsumsi minyak AS sendiri mencapai titik tertinggi di tahun 2005 senilai 20,8 juta bph, lalu perlahan turun ke tingkat 18,9 juta bph di tahun 2010 seiring terjadinya resesi besar. Ekonomi AS mengalami tren negatif sejak tahun 2005 karena lesunya sektor manufaktur. Setelah resesi besar terjadi di akhir 2007, ekonomi AS mengalami penurunan sampai 2,5% dari jumlah

PDB di tahun 2009, namun kembali tumbuh positif di kisaran 2% sejak tahun 2010. Pemerintah AS merespon kenaikan tajam dari harga minyak dunia ini dengan mengeluarkan kebijakan *Energy Independence and Security Act, 2017* (EISA) yang memodifikasi program CAFE yang sudah diberlakukan sejak 1975, untuk menambah standar tingkat efisiensi dan mengurangi gas rumah kaca dari kendaraan bermotor di AS. (U.S. Congress, 2007)

B. Kebijakan Mencabut Larangan Ekspor Minyak Bumi (2015)

Di awal dekade 2010an, terjadi kembali *glut* atau kelebihan pasokan minyak di dunia, yang mengakibatkan harga minyak dunia turun ke US\$ 55 per barel. *Glut* ini disebabkan oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang akan dijelaskan sebagai berikut. Di tahun 2010, harga minyak dunia di harga US\$ 70 per barel dianggap oleh AS berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, karena tingkat impor minyak yang relatif tinggi di tahun 2010 sejumlah 9,4 juta bph di AS. AS bersama Kanada lalu sepakat untuk meningkatkan produksi minyak di dalam negeri, sehingga impor minyak bisa ditekan. Di tahun 2013, produksi minyak AS dan Kanada mengalami kenaikan secara signifikan setelah diterapkannya teknik ekstraksi minyak baru bernama *hydraulic fracturing* atau *fracking* secara masal. Teknik ini bisa mengekstraksi minyak dari lapisan batu serpih yang sebelumnya sulit diekstraksi oleh teknik konvensional. Setidaknya 4,9 juta barel minyak per hari di AS dihasilkan melalui teknik ini di tahun 2015.

Dikarenakan produksi minyak domestiknya yang tinggi dari penerapan teknik ekstraksi minyak baru di atas, AS menghentikan impor minyak dari Arab Saudi, Nigeria, dan Aljazair. Ketiga negara ini lalu mencoba masuk ke pasar minyak di wilayah Asia. Produksi minyak di Rusia di tahun 2014 juga mengalami peningkatan, yang mengakibatkan negara-negara penghasil minyak bersaing menjatuhkan harga minyak. Pada pertemuan OPEC di bulan November 2014, negara-negara anggotanya sepakat untuk tidak membatasi



produksi minyak, yang mengakibatkan harga minyak semakin turun. Harga minyak dunia pada Desember 2014 berada pada US\$ 55 per barel. Harga ini sempat naik ke US\$ 60 per barel antara bulan April dan Juni, namun merosot kembali sepanjang tahun ke US\$ 38 per barel di akhir tahun 2015. (Elliott, *The Guardian - Opec bid to kill off US shale sends oil price down to 2009 low*, 2015)

Di tahun 2015, AS merupakan negara produsen terbesar ketiga dan konsumen minyak bumi terbesar di dunia. AS memproduksi minyak bumi senilai 9,4 juta bph, sekitar 12% dari jumlah produksi global. Produksi minyak bumi AS hanya lebih rendah dari Rusia (10,5 juta bph) dan Arab Saudi (10,4 juta bph). Lima negara bagian penghasil minyak bumi terbesar di AS adalah Texas, Dakota Utara, California, Alaska, dan Oklahoma. Sekitar 57% dari keseluruhan produksi minyak mentah di AS berasal dari kelima negara bagian tersebut.

*Tabel 3.1 Produksi Minyak Mentah di Lima Negara Bagian di AS Tahun 2015*

<b>Negara Bagian</b>	<b>Produksi (Juta bph)</b>	<b>% dari Produksi AS</b>
Texas	3,2	34%
Dakota Utara	1,0	10%
California	0,5	5%
Alaska	0,4	4%
Oklahoma	0,4	4%
<b>AS Keseluruhan</b>	<b>9,4</b>	<b>100%</b>

*Sumber: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2015*

Di tahun 2015, AS mengimpor 9,4 juta bph minyak bumi dari luar negeri. Sebagian besar minyak impor AS berasal dari Kanada (3,1 juta bph), lalu disusul oleh Arab Saudi (1,1 juta bph), Venezuela (0,7 juta bph), Meksiko (0,5 juta bph), dan Kolombia (0,4 juta bph). (U.S. Energy Information Administration, 2017) Impor AS mengalami tren menurun sejak tahun 2005, disaat puncak impor AS mencapai 13,7 juta bph. Setelahnya impor AS terhadap minyak bumi

mengalami penurunan perlahan seiring dengan meningkatnya produksi minyak bumi di dalam negeri. (U.S. Energy Information Administration, 2015)

Peningkatan produksi yang dimulai di akhir masa jabatan Presiden George W. Bush ini adalah respon terhadap harga minyak dunia yang melonjak sampai ke tingkat US\$ 147 di tahun 2008, dikarenakan permintaan konsumsi minyak bumi yang tinggi dari Tiongkok dan India yang saat itu sedang mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama dekade 2010an. Harga minyak dunia di tahun 2008 tersebut dianggap terlalu tinggi oleh para pelaku industri di AS yang mengimpor minyak bumi, oleh karenanya pemerintah AS pada Juli 2008 memutuskan untuk mencabut larangan pengeboran minyak lepas pantai di wilayah AS yang sudah berlaku sejak tahun 1990, agar produksi minyak dalam negeri AS meningkat dan pasar di AS bisa mendapatkan minyak bumi dalam negeri yang harganya relatif lebih murah. (Majumdar, 2016)

Di awal tahun 2015, AS memiliki cadangan minyak mentah terbukti (*crude oil proven reserves*) senilai 32,3 milyar barel atau sekitar 2% dari jumlah cadangan minyak bumi dunia, dimana diperkirakan sekitar 3,1 milyar barel minyak dapat diproduksi dalam satu tahun dari cadangan tersebut. (U.S. Energy Information Administration, 2016) Jumlah cadangan minyak bumi AS mengalami tren naik sejak tahun 2008, dengan peningkatan senilai 11,7 miliar barel atau 56% dari cadangan di tahun 2008 senilai 20,6 miliar barel. (U.S. Energy Information Administration, 2016) Cadangan minyak mentah terbukti AS hanya menempati urutan ke-11 di dunia, dimana cadangan minyak terbesar di tahun 2015 dimiliki oleh Venezuela (298 milyar barel) dan Arab Saudi (266 milyar barel). (*ibid*)

Meski cadangan minyak mentah terbukti yang dimiliki AS di tahun 2015 hanya 2% dari jumlah cadangan minyak dunia, jumlahnya jauh melebihi kebutuhan konsumsi AS per hari untuk 10 tahun ke depan. Ini membuat AS memiliki pilihan kedepan untuk mengurangi impor minyak bumi dari luar negeri untuk memenuhi konsumsi minyak bumi di dalam

negeri, seiring dengan peningkatan produksi minyak bumi di dalam negeri. Apabila cadangan minyak ini digunakan untuk keperluan ekspor ke luar negeri, maka dari pandangan geopolitik AS memiliki kesempatan untuk memperkuat pengaruh di negara-negara pengimpor minyak bumi dari lawan geopolitiknya seperti Rusia. Contohnya adalah Tiongkok, India dan negara-negara Eropa yang di tahun 2015 memiliki ketergantungan yang kuat pada impor minyak bumi dari Rusia, akan mendapatkan alternatif sumber minyak bumi dari AS baik untuk alasan politik maupun ekonomi. (Ashford, 2015)

Kondisi harga minyak dunia yang rendah sepanjang tahun 2014-2015 di atas membuat perusahaan-perusahaan produsen minyak untuk mendorong pemerintah mencabut larangan ekspor EPCA yang telah diterapkan sejak 1975. Produsen berargumen bahwa harga minyak dunia yang rendah akan menjatuhkan harga minyak domestik sehingga membuat ekstraksi minyak tidak menguntungkan. Mulai dari Januari 2014, Kongres mengkaji hal-hal terkait pencabutan larangan ekspor tersebut dan dampak yang bisa ditimbulkannya.

Di tanggal 30 Januari 2014, *U.S. Senate Committee on Energy and Natural Resources* (Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS) mengkaji mengenai kemungkinan perlu atau tidaknya larangan ekspor minyak bumi yang sudah berlaku sejak 1975 tersebut dicabut. Dalam pertemuan ini komite mengundang beberapa analis dan pelaku usaha terkait dimana masing-masing mengutarakan pendapatnya mengenai keuntungan dan kerugian dari pencabutan larangan ekspor minyak bumi terutama jenis minyak mentah, sesuai dari sudut pandang masing-masing, dengan menimbang produksi minyak bumi dalam negeri AS yang sedang meningkat saat itu. (Helman, 2014)

Terdapat pertentangan diantara para pelaku usaha mengenai pencabutan larangan ekspor minyak bumi, antara pelaku usaha hulu (terkait ekstraksi minyak) dan pelaku usaha hilir (terkait penyulingan minyak). Pelaku usaha hulu mendukung dicabutnya larangan ekspor minyak bumi dikarenakan terbatasnya pasar minyak mentah di AS,

sementara pelau usaha hilir menentang pencabutan tersebut karena ada kekhawatiran mengenai naiknya harga minyak mentah di dalam negeri disebabkan beralihnya pasokan minyak di dalam negeri ke luar. (Domm, 2014)

Di tanggal 27 Maret 2014, Senator Ted Cruz dari Texas mengajukan RUU *American Energy Renaissance Act of 2014* kepada Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS, dimana dalam RUU ini terdapat upaya untuk merubah peraturan mengenai larangan ekspor beberapa minyak bumi yang tertera dalam EPCA dan sudah diterapkan sejak 1975. (U.S. Congress, 2014) Di tingkat DPR, RUU yang sama diajukan oleh perwakilan Partai Republik, Michael T. McCaul dari Texas. RUU dengan nama *Crude Oil Export Act* ini diajukan tanggal 1 April 2014 kepada keempat komite di DPR yaitu Komite Luar Negeri, Sumber Daya Alam, Energi dan Niaga, dan Aturan. (U.S. Congress, 2014) Kedua RUU yang diajukan di dua kamar berbeda ini tidak mengalami kelanjutan pembahasan dalam dewan, dikarenakan masa jabatan Kongres AS ke-113 yang akan berakhir pada Januari 2015. (GovTrack, 2015)

Di tengah berlangsungnya pengajuan RUU mengenai pencabutan larangan ekspor minyak bumi, para pelaku usaha di sektor migas, terutama pelaku usaha hulu mendirikan kelompok lobi bernama *Producers for American Crude Oil Exports* (PACE) yang bertujuan secara resmi untuk melobi Kongres AS agar mencabut kebijakan ekspor minyak bumi ke luar negeri. Setidaknya lebih dari selusin perusahaan-perusahaan minyak bumi AS bergabung dalam kelompok lobi tersebut, yang menggambarkan suatu langkah strategis dari industri migas untuk mengakhiri kebijakan ekspor yang saat itu berlaku. Beberapa perusahaan migas berskala besar seperti Anadarko Petroleum, Chesapeake Energy, ConocoPhillips, dan Continental Resources tergabung dalam PACE. (Barron-Lopez, 2014)

Pada November 2014, diadakan pemilihan paruh jabatan (*midterm election*) di masa pertengahan pemerintahan Presiden Barack Obama. Dalam pemilihan ini kubu Partai

Republik berhasil merebut 9 kursi Senat dan 13 kursi DPR dari kubu Partai Demokrat. Kemenangan ini mengubah komposisi Senat yang sebelumnya mayoritas anggotanya wakil dari Partai Demokrat menjadi mayoritas dihuni oleh wakil dari Partai Republik, sementara komposisi DPR yang sebelumnya mayoritas anggotanya wakil dari Partai Republik tidak berubah. Kemenangan Partai Republik dalam pemilihan ini disebabkan oleh rakyat AS yang tidak puas terhadap Ekonomi AS dan kepemimpinan Barack Obama. (Weisman & Parker, 2014)

Dengan bertambahnya komposisi anggota Kongres dari Partai Republik, peran partai ini dalam menentukan kebijakan luar negeri AS semakin dominan. Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS memilih senator Lisa Murkowski dari Alaska sebagai ketua baru setelah pemilihan paruh jabatan berlangsung. Ketua baru yang berasal dari Partai Republik ini merupakan sosok yang aktif terfokus pada isu-isu kebijakan migas di AS. Dalam kariernya sebagai senator, Murkowski aktif menyuarakan perubahan kebijakan terkait larangan ekspor minyak bumi yang berlaku. (Juliano, 2014) Namun ia menegaskan bahwa wacana mengenai perubahan kebijakan ekspor minyak bumi baru akan dibahas pada Januari 2015 ketika ia secara resmi menjabat sebagai ketua Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS. (Gardner, 2014)

Di tingkat DPR AS, perwakilan Partai Republik dari Texas Joe Barton pada tanggal 4 Februari 2015 mengajukan kembali laporan mengenai perlunya ada perubahan kebijakan ekspor minyak bumi saat itu dikarenakan perlunya AS menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di pasar minyak global. Laporan bernama H. R. 702 ini bertujuan untuk mengamandemen aturan EPCA mengenai larangan ekspor dari komoditas seperti minyak bumi dan produk olahannya, batu bara, gas alam dan bahan petrokimia. (U.S. Congress, 2015) Laporan ini diajukan kepada Komite Energi dan Dagang DPR AS, dimana kelanjutan dari pengajuan ini adalah *hearing* dari komite di atas, yang akan dibahas selanjutnya dibawah.

Pada 10 Februari 2015, PACE mengadakan survey daring yang diikuti oleh para responden terdaftar, dimana para responden diberi pilihan pertanyaan terkait perlu atau tidaknya para pelaku usaha di sektor migas menjual minyak mentah ke luar negeri. Menurut klaim dari PACE, 65% dari responden setuju bahwa “produsen minyak di AS seharusnya dibolehkan menjual minyak mentah kepada konsumen di AS dan juga luar negeri sebagai mitra dagang”, sementara 31% responden lainnya berpendapat “pemerintah federal harus menetapkan bahwa produsen minyak di AS hanya boleh menjual minyak mentah kepada konsumen di AS”. Dalam survey ini PACE mengemukakan data bahwa mayoritas responden setuju bahwa penjualan minyak bumi ke luar negeri akan memberikan dampak positif terhadap ekonomi dan lapangan kerja di AS, mengurangi ketergantungan AS terhadap minyak impor, memperkuat posisi strategis AS di kancah global, menurunkan harga minyak bumi dan produk olahannya di dalam negeri, dan mengurangi defisit perdagangan AS. (Producers for American Crude Oil Exports, 2015)

Pada 19 Maret 2015, Senat AS mengadakan kembali *public hearing* yang diikuti oleh para analis, ahli, dan pelaku usaha di sektor migas. Dalam agenda ini yang dikepalai oleh senator Lisa Murkowski ini perdebatan mengenai perlu atau tidaknya larangan ekspor minyak bumi dicabut berpindah dari isu keuangan menjadi geopolitis. Carlos Pascual, Wakil Presiden dari perusahaan jasa informasi IHS dan mantan duta besar Meksiko dan Ukraina, menyatakan bahwa pencabutan larangan ekspor minyak bumi ke luar negeri akan meningkatkan daya tarik AS dalam meyakinkan mitra-mita internasionalnya untuk mengadopsi kebijakan yang sejalan terhadap kebijakan yang dijalankan AS terkait Iran, Rusia, perdagangan bebas, dan lingkungan. Larangan ekspor yang berlaku saat itu, menurut Pascual, hanya memangkas kredibilitas AS untuk membujuk negara-negara lain agar menjalankan kebijakan perdagangan energi bebas. (Dlouhy, 2015)

Sementara itu Elizabeth Rosenberg, direktur Center for a New American Security, suatu lembaga wadah pemikir terkait keamanan nasional AS, menyatakan bahwa keuntungan yang didapat dari dicabutnya kebijakan larangan ekspor minyak bumi adalah kemampuan AS untuk memberikan sanksi energi untuk negara lain. Dicabutnya kebijakan tersebut akan memperkuat ikatan dagang dengan sekutu-sekutu strategis AS di Eropa dan Asia Timur. Untuk Eropa, minyak bumi ekspor dari AS akan membantu Eropa untuk mengurangi ketergantungannya pada impor minyak dari Rusia dimana sekitar 40% minyak bumi yang dikonsumsi di Eropa berasal dari Rusia pada tahun 2015. (Enerknol Research, 2015)

Dalam agenda yang sama, argumen dari segi ekonomi juga diperdengarkan melalui Ryan Lance, CEO dari ConocoPhillips yang tergabung ke dalam PACE, yang menjelaskan keadaan pasar minyak dalam negeri. Lance menjelaskan bahwa lonjakan produksi minyak bumi yang terjadi di AS saat itu, terutama minyak bumi yang bersumber dari lapisan batuan serpih, sudah melebihi batas kemampuan daya tampung dari kilang-kilang minyak di AS untuk diolah menjadi produk-produk turunan minyak. Disini Lance berargumen bahwa jika para pelaku industri hilir tidak mampu menampung seluruh pasokan minyak mentah yang ada di AS, dicabutnya larangan ekspor minyak bumi adalah pilihan yang rasional karena akan menghindarkan para pelaku usaha hulu dari kerugian karena adanya kelebihan produksi minyak mentah. (*idem*) Lance juga menyatakan bahwa menurut data-data yang diperoleh dari berbagai analisis, harga bahan bakar bensin dalam negeri akan menurun apabila ekspor minyak bumi dibolehkan. Hal ini dikarenakan harga bensin di AS ditentukan oleh harga bensin global, yang fluktuasinya menyesuaikan dengan harga minyak dunia. Dengan menambah pasokan minyak baru di pasar global dari minyak yang dihasilkan di AS, harga minyak dunia akan turun yang kemudian diikuti oleh turunnya harga bensin. (Business Wire, 2015) Lance juga memberikan argumen mengenai dampak positif dibolehkannya ekspor minyak bumi terhadap

perekonomian AS, dimana ekspor minyak bumi akan merangsang produksi minyak dalam negeri dalam jumlah besar, berdampak pada terciptanya lapangan kerja baru di sektor rantai pasokan minyak dan sektor lain yang terkait. Pada akhirnya, pendapatan PDB AS akan terkena dampak positif dimana setiap satu dolar yang dihasilkan di sektor migas akan ikut menghasilkan dua dolar di sektor rantai pasokan. (*idem*)

Dan Eberhart, CEO dari Canary juga memberi argumen senada mengenai perlunya larangan ekspor minyak bumi dicabut. Eberhart mengklaim bahwa saat itu industri migas telah membuka lapangan pekerjaan untuk 1,7 juta jiwa penduduk AS karena tingginya produksi minyak bumi. Apabila larangan ekspor tidak dicabut, maka dikhawatirkan akan terjadi kelebihan pasokan minyak bumi di dalam negeri yang akan menghentikan produksi tersebut dan mengakibatkan hilangnya pekerjaan yang sudah terbuka di atas. (Canary, LLC, 2015)

Di sisi lain, para pelaku usaha hilir memberikan argumen yang berbeda dari argumen di atas. Jay Hauck, direktur eksekutif dari *Consumers and Refiners United for Domestic Energy* (CRUDE), suatu kelompok lobi dari para pengusaha kilang minyak di Texas dan pantai timur AS, menyatakan bahwa kenyataan keadaan dari pasar minyak saat itu membatasi keuntungan strategis dari ekspor minyak. CRUDE berargumen bahwa jika AS mencabut larangan ekspor minyak bumi, sebagian besar dari minyak yang diekspor akan diimpor oleh Tiongkok, bukan oleh negara-negara Eropa yang menjadi sekutu AS. Disini CRUDE berargumen bahwa dibukanya keran ekspor minyak bumi nantinya tidak akan memperkuat kedudukan AS di ranah global. (Volcovici, 2015)

Argumen senada terhadap penolakan pencabutan larangan ekspor minyak bumi juga disuarakan oleh Charles T. Drevna, Presiden dari American Fuel and Petrochemical Manufacturers, suatu kelompok usaha yang mewakili perusahaan-perusahaan petrokimia di AS. Drevna menyatakan



bahwa produksi minyak bumi AS yang tinggi saat itu telah menjadi sebuah faktor signifikan dalam membantu kilang-kilang minyak di AS tetap kompetitif di tengah persaingan di skala global. Menurutnya kilang-kilang minyak di AS telah beradaptasi terhadap peningkatan produksi minyak bumi di AS dengan menurunkan impor minyak mentah dari luar negeri sebagai sumber olahan mereka sehingga kilang-kilang minyak di AS lebih banyak membeli dan mengolah minyak mentah yang bersumber dari AS. (Enerknol Research, 2015)

Setelah *public hearing* di atas, Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS memutuskan untuk mengajukan RUU bernama *S.1312 - Energy Supply and Distribution Act of 2015*. RUU ini bertujuan untuk mengubah kembali kebijakan di tingkat federal mengenai distribusi energi, dimana disebutkan bahwa segala jenis minyak bumi dan produk olahannya yang tidak disimpan untuk SPR boleh diekspor bebas tanpa lisensi dari pemerintah federal kepada negara-negara yang tidak sedang terkena sanksi oleh AS. (Stell, 2015)

Tindak lanjut Senat terhadap RUU S.1312 ini adalah dengan mengadakan kembali *hearing* di tanggal 9 Juni 2015 yang mempertemukan para anggota komite dengan perwakilan *Institute for 21st Century Energy* yang merupakan kelompok lobi pelaku migas seluruh AS. Karen Harbert, Presiden dan CEO *Institute for 21st Century Energy* menyatakan dukungannya terhadap pencabutan larangan ekspor minyak bumi, dimana pencabutan ini akan memberikan keuntungan ekonomi dan keamanan untuk AS dengan mengurangi ketergantungan AS terhadap minyak dari luar negeri. (Global Alliance for Shale Energy, 2015) Senator Murkowski dengan kapasitasnya sebagai ketua komite, menyepakati pernyataan di atas, dimana faktor geopolitik yang memanas saat itu memberikan alasan kuat mengapa AS sebaiknya mencabut kebijakan ekspor minyak bumi yang saat itu berlaku. Beberapa negara sekutu AS seperti Polandia, Belgia, Belanda, Jepang, dan Korea Selatan yang saat itu banyak mengimpor minyak bumi dari negara-negara yang dianggap bermasalah seperti Rusia dan Iran dapat mengalihkan pilihan impor kepada

minyak bumi yang berasal dari AS untuk mengurangi kemungkinan adanya tekanan politik dari Rusia dan Iran. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Pendapat berbeda dinyatakan oleh wakil dari Partai Demokrat, senator Maria Cantwell dari Washington. Cantwell menyatakan bahwa perlu ada data dan analisis yang cukup mengenai dampak potensial yang bisa terjadi dari pencabutan kebijakan larangan ekspor minyak bumi. Ia menyebutkan bahwa belum ada informasi yang memadai mengenai perkiraan dampak perubahan kebijakan terhadap harga BBM di AS. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Di tingkat DPR, *hearing* pertama yang membahas laporan H.R.702 yang diajukan oleh wakil dari Texas dan Partai Republik Joe Barton mulai dilakukan di tanggal 9 Juli 2015, oleh Komite Energi dan Niaga DPR AS (*U.S. House Energy and Commerce Committee*). Dalam pembahasan pertama yang dilakukan di tingkat DPR ini, terdapat pertentangan dari sesama wakil dari Texas. Barton sebagai wakil yang mengajukan laporan ini menyatakan bahwa apabila kebijakan larangan ekspor minyak bumi dicabut maka akan tercipta dampak positif seperti terciptanya lapangan pekerjaan di sektor migas, menurunnya harga BBM seperti bensin di AS, dan membantu meningkatkan laju perekonomian AS. Barton banyak mendapat dukungan dari para pelaku industri migas di Texas yang menilai dibukanya keran ekspor akan berdampak terhadap naiknya permintaan minyak bumi yang berlanjut pada meningkatnya kegiatan pengeboran, dimana kegiatan ini akan memberikan pemasukan lebih terhadap APBD negara bagian. (Tollefson, 2015)

Sementara itu wakil Texas dari Partai Demokrat Gene Green, menentang rencana perubahan kebijakan di atas. Green menyatakan bahwa dicabutnya larangan ekspor minyak bumi di AS bisa mengacaukan proses peningkatan kapasitas kilang-kilang minyak bumi yang mahal dan saat itu sudah berjalan. Menurutnya kilang-kilang minyak di AS mampu menerima pasokan minyak bumi yang saat itu sedang berada di tingkat

produksi tinggi, oleh karenanya ekspor minyak bumi yang dapat merugikan para pelaku usaha industri hilir seharusnya tetap dilarang. (*idem*)

Setelah melalui beberapa rangkaian proses di tingkat Senat, Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS di tanggal 30 Juli 2015 bertemu untuk memutuskan status dari RUU S.1312 mengenai kebijakan ekspor minyak bumi. Melalui proses pemungutan suara, Komite memutuskan bahwa RUU S.1312 lolos, dengan 12 suara mendukung dan 10 suara menolak dari keseluruhan 22 anggota komite. Keputusan ini diambil dengan pertimbangan komite akan tingginya tingkat produksi minyak bumi AS saat itu. Keputusan ini juga memberikan lampu hijau terhadap DPR AS untuk menyusun RUU baru mengenai kebijakan ekspor minyak bumi yang nantinya disahkan menjadi UU. (Cama, Senate panel votes to lift oil export ban, 2015)

Di tanggal 1 September 2015, badan administrasi dan informasi energi AS EIA (*Energy Information Administration*) mengeluarkan laporan mengenai dampak yang bisa terjadi dari dicabutnya larangan ekspor minyak bumi. Dalam laporan ini dijelaskan bahwa pencabutan larangan ekspor minyak bumi tidak akan memberi dampak negatif seperti naiknya harga BBM di AS namun berpotensi positif untuk menurunkan harga BBM. Terbukanya keran ekspor akan meningkatkan produksi minyak bumi, yang berlanjut pada bertambahnya pasokan minyak bumi yang lalu ikut menurunkan harga BBM, karena melimpahnya pasokan minyak bumi global akan secara langsung mempengaruhi turunnya harga BBM di AS. Laporan dari EIA ini disambut hangat oleh ketua komite Komite Energi dan Sumber Daya Alam AS Lisa Murkowski sebagai dasar kuat mengapa AS harus mengubah kebijakan ekspor minyak buminya yang saat itu sedang berjalan. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Di tingkat DPR sendiri, Komite Energi dan Niaga DPR AS baru melakukan pertemuan kembali di tanggal 10 September 2015 untuk membahas RUU H.R. 702 yang sebelumnya dibahas terakhir di bulan Juli 2015. Dalam

pertemuan ini Komite memutuskan untuk melakukan pengambilan suara di pertemuan selanjutnya tanggal 17 September 2015 untuk menentukan lolos atau tidaknya RUU H.R. 702. Ketua Komite, Fred Upton dari Michigan menyatakan bahwa keadaan energi di AS telah berubah sejak tahun 1975 dan terdapat dukungan luas dari kalangan pelaku usaha di sektor migas untuk mengakhiri kebijakan larangan ekspor yang telah dijalankan selama 40 tahun tersebut. (U.S. House Committee on Energy and Commerce, 2015)

Sementara itu, Kabinet Presiden Barack Obama sebagai cabang eksekutif pemerintahan AS menyuarakan ketidaksetujuannya terhadap rencana pencabutan larangan ekspor minyak bumi dari Kongres. Sekretaris Pers dari Gedung Putih John Earnest menyatakan bahwa tujuan dari kubu Partai Republik di Kongres itu hanya berpihak untuk kepentingan industri migas di AS. Earnest menyatakan RUU yang saat itu sedang diajukan dalam Kongres tidak akan mendapat dukungan Gedung Putih. Hal ini menilik pada dukungan pihak *Big Oil* atau perusahaan-perusahaan minyak besar terhadap RUU di atas. (Cama, White House opposes GOP bill to lift oil exports, 2015)

Gedung Putih secara resmi menyatakan akan menggunakan hak vetonya apabila Kongres meloloskan RUU di atas. Gedung Putih menilai Kongres lebih baik mendukung upaya kabinet Obama dalam mengalihkan penggunaan sumber daya energi ke sumber daya rendah karbon, contohnya dengan mengakhiri subsidi federal milyaran dolar kepada perusahaan-perusahaan minyak dan mengalihkan dana subsidi pada investasi energi bersih seperti pembangkit listrik tenaga angin dan matahari. Gedung Putih menilai dengan terbukanya keran ekspor minyak bumi, upaya pemerintah dalam pengalihan sumber daya di atas akan terhambat karena sumber daya berbasis minyak akan semakin melimpah. (Henry, White House threatens veto on crude oil exports bill, 2015)

Pernyataan dari Gedung Putih ini ditanggapi keesokan harinya oleh Senat. Senator Lisa Murkowski menyangkan pernyataan tersebut dimana Gedung Putih dinilai tidak bisa

melihat keuntungan dari terbukanya keran ekspor untuk keamanan nasional dan geopolitik AS. Murkowski menyebut keadaan negara-negara sekutu AS seperti Polandia dan Jepang yang saat itu bergantung pada impor minyak bumi dari Rusia dan Iran yang tidak memiliki hubungan baik dengan AS. Oleh karenanya perubahan kebijakan ini diperlukan demi keuntungan AS. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

DPR AS juga mengeluarkan pernyataan serupa, dimana Fred Upton sebagai Ketua Komite Energi dan Niaga menyatakan kekecewaannya atas sikap Gedung Putih yang kontraproduktif terhadap perkembangan energi yang terjadi di AS saat itu. Upton menilik pada keuntungan yang tercipta dari dicabutnya larangan ekspor minyak bumi seperti turunnya harga bahan bakar di AS, oleh karenanya pemerintah eksekutif AS sebaiknya menerima keputusan Kongres terkait perubahan kebijakan ekspor minyak bumi. (U.S. House Committee on Energy and Commerce, 2015)

Di tanggal 17 September 2015, Komite Energi dan Niaga DPR AS akhirnya sepakat untuk meloloskan RUU H.R. 702 melalui pengambilan suara. Dari seluruh 50 anggota komite, 39 anggota menyetujui RUU ini sementara 11 sisanya menolak. Joe Barton sebagai sosok yang mengajukan RUU ini memberikan komentar bahwa dengan lolosnya RUU ini maka jalan untuk terbukanya keran ekspor semakin lebar, dimana kebijakan larangan ekspor minyak bumi yang berjalan telah merugikan AS akan berakhir. (U.S. House Committee on Energy and Commerce, 2015)

Setelah diloloskan komite, laporan ini lalu mengalami dua kali amandemen melalui penambahan laporan pelengkap pada tanggal 25 September dan 1 Oktober 2015, dengan nama *House Report 114-267* yang terdiri dari 2 lampiran. Lampiran ini berisi mengenai temuan Kongres mengenai keadaan produksi minyak bumi di AS yang saat itu berada di tingkat yang tinggi. Sesuai dengan kebijakan ekonomi yaitu sistem pasar bebas yang dianut AS, pemerintah sudah selayaknya menghapus seluruh larangan yang terkait ekspor minyak bumi

ke luar negeri. (U.S. House of Representatives Committee on Rules, 2015)

Setelah melewati fase amandemen di atas, di tanggal 10 Oktober 2015 DPR AS melakukan pengambilan suara untuk menentukan lolosnya RUU terkait ekspor minyak bumi yang baru. Dari jumlah suara sebanyak 420 anggota DPR, 261 suara mendukung lolosnya RUU di atas, sementara 159 suara menolak. Hasil ini disambut baik oleh pemimpin Partai Republik di DPR AS, Kevin McCarthy. Ia menyatakan bahwa dengan lolosnya RUU ini maka AS akan mendapatkan keuntungan melalui terciptanya lapangan kerja yang baru, turunnya harga BBM seperti bensin, serta menguatnya kedudukan geopolitik AS dalam kancah global. RUU yang baru lolos ini selanjutnya akan dibawa ke tingkat Senat untuk dipertimbangkan dan disetujui sebelum sah menjadi UU yang baru. (PTI, 2015)

Hasil dari lolosnya RUU mengenai ekspor minyak bumi di atas ini disambut baik oleh Senat AS. Ketua dari Komite Energi dan Sumber Daya Alam serta Komite Perbankan, Perumahan dan Urusan Perkotaan (*Committee on Banking, Housing & Urban Affair*), senator Lisa Murkowski serta Heidi Heitkamp menyatakan bersama bahwa RUU tersebut mendapat dukungan baik dari Partai Republik dan Demokrat yang menilai perlunya ada perubahan kebijakan mengenai ekspor minyak bumi demi keuntungan AS dari segi ekonomi, geopolitik, dan ketenagakerjaan. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Pembahasan untuk mencabut kebijakan larangan ekspor minyak bumi ini berlanjut di tanggal 11 Desember 2015, ketika DPR AS merumuskan kesepakatan mengenai *omnibus spending bill* (RAPBN) pemerintahan federal AS untuk tahun 2016 atau dikenal dengan nama laporan H.R. 2029: *Consolidated Appropriations Act, 2016*. Dalam rumusan ini kubu Partai Demokrat menyatakan bahwa mereka dapat menyetujui keinginan dari kubu Partai Republik untuk mencabut larangan ekspor minyak bumi, jika Partai Republik bisa berkompromi terhadap syarat-syarat yang diajukan oleh

kubu Partai Demokrat. Partai Demokrat ingin Kongres memberikan keringanan pajak terhadap para pelaku usaha energi bersih, seperti tenaga surya dan bayu, serta terhadap para penyedia jasa perawatan anak. Selain itu Partai Demokrat juga meminta Kongres untuk memberikan dana lebih terhadap program konservasi alam liar dan air di AS di tahun 2016. (Schor, 2015)

Komite Energi dan Sumber Daya Alam AS di tanggal 10 Desember 2015 kembali mengadakan *hearing* mengenai kaitan antara pasar minyak global dengan terorisme. Senator Murkowski mencontohkan situasi di Iraq dan Libya yang saat itu sebagian sumur-sumur minyaknya dikuasai dan dimanfaatkan oleh ISIS. Hal tersebut dapat membahayakan pasokan minyak di Iraq dan Libya yang ditujukan untuk diimpor oleh negara-negara di Eropa. Oleh karenanya Murkowski kembali menekankan perlunya larangan ekspor minyak yang berlaku saat itu untuk dicabut, dimana AS dapat mengekspor minyaknya ke Eropa untuk meminimalisasi potensi terganggunya impor minyak di negara-negara Eropa. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Sebagian wakil Partai Demokrat di tingkat Senat masih menentang rencana pencabutan larangan ekspor minyak bumi. Senator Ed Markey dari Massachusetts menyatakan bahwa perubahan kebijakan terkait ekspor minyak bumi tersebut tidak seharusnya dimasukkan dalam bahasan RAPBN AS. Ia mengkritik upaya dari kubu Partai Republik untuk membuka keran ekspor minyak bumi, dikarenakan AS telah menyepakati keputusan dari *Accord de Paris* (Persetujuan Paris) untuk membantu mengurangi emisi gas rumah kaca di tingkat global. Markey menilai bahwa apabila larangan ekspor minyak bumi yang saat itu berlaku dicabut maka bisa menimbulkan efek kembali meningkatkan emisi gas rumah kaca, karena penggunaan bahan bakar fosil yang bertambah. Hal ini dianggap sebagai suatu kemunduran komitmen bagi AS terhadap Persetujuan Paris. (Siciliano, 2015) Sementara itu kelompok lobi dari kubu Partai Republik

menyatakan bahwa syarat keringanan pajak dengan rentang waktu 10 tahun, yang diminta oleh Partai Demokrat tidak akan mendapat dukungan dari Partai Republik, yang menginginkan syarat di atas dikendurkan demi tercapainya suatu mufakat bersama. (*idem*)

Ungkapan senada dinyatakan oleh senator Harry Reid dari Nevada. Wakil Partai Demokrat ini menjelaskan perlu adanya kompromi yang harus diterima oleh Partai Republik sebagai pengimbang dari upaya Partai Republik untuk mencabut larangan ekspor minyak bumi. Kompromi yang diminta dari Partai Demokrat yaitu adanya pemberlakuan kebijakan terkait dengan pengurangan emisi karbon di AS serta pembangunan sumber-sumber energi terbarukan di AS. (Ferrechio, 2015)

Setelah kedua kubu dari Partai Demokrat dan Republik bernegosiasi untuk menentukan bagaimana susunan dari RAPBN di atas, di tanggal 15 Desember 2015 kedua kubu bersepakat untuk saling berkompromi terhadap permintaan-permintaan yang diajukan oleh kedua belah pihak. Partai Demokrat menyetujui rencana untuk mencabut larangan ekspor minyak bumi ke luar negeri, sementara Partai Republik menyetujui rencana pemberian keringanan pajak untuk investasi dan pembangunan pembangkit listrik tenaga surya dan bayu di AS, yang akan berlaku selama lima tahun kedepan. (Henry, Spending deal to lift oil export ban, 2015) Partai Republik juga memberikan lampu hijau untuk rencana Partai Demokrat mengenai pengadaan dana APBN senilai US\$ 500 juta, yang akan digunakan untuk membiayai program iklim hijau PBB (*UN Green Climate Fund*). (BBC, 2015)

Pihak Gedung Putih, diwakili oleh sekretaris pers John Earnest, menanggapi perkembangan di Kongres tersebut dengan menyatakan bahwa Gedung Putih tetap menentang rencana pencabutan larangan ekspor minyak bumi. Namun di sisi lain Gedung Putih ingin melihat Kongres menyusun RAPBN berisi kebijakan-kebijakan seperti adanya dana investasi dalam pengembangan sumber energi yang bersih dan



terbarukan yang bisa menciptakan lapangan kerja untuk kalangan masyarakat kelas menengah di AS. (*idem*)

Kongres lalu mengadakan pemungutan suara di tanggal 18 Desember 2015 untuk mengesahkan susunan RAPBN AS untuk tahun 2016 yang bernama resmi H.R. 2029: *Consolidated Appropriations Act*, 2016. Pemungutan suara dilakukan dalam dua tahap, pertama di tingkat DPR lalu kedua di tingkat Senat. Pemungutan suara yang dilakukan di tingkat DPR diikuti oleh 434 anggota yang hadir, dimana 316 suara atau sekitar 73% menyatakan menyetujui pengesahan RAPBN sementara 113 anggota lainnya menolak. 5 anggota tersisa tidak memberikan suaranya dalam pemungutan suara di atas. (GovTrack, 2015)

RAPBN yang telah disepakati di tingkat DPR lalu dibawa ke tingkat Senat di hari yang sama, untuk melewati proses pemungutan suara tahap kedua. Dari 100 anggota Senat, 65 suara menyetujui RAPBN ini, sementara 33 suara menolak serta 2 anggota tidak memberikan suara. (GovTrack, 2015) Hasil dari pemungutan suara ini lalu diberikan ke DPR, dimana DPR akan menyerahkan RAPBN yang disetujui oleh kedua bilik Kongres ini kepada Presiden Barack Obama untuk ditandatangani. (Chappell, 2015) Presiden Obama yang menerima RAPBN ini di Gedung Putih lalu menandatangani, dimana RAPBN ini disahkan sebagai UU baru di AS dengan nama *Public Law 114-113*. (American Immigration Lawyers Association, 2015)

Isi dari UU *Public Law 114-113* yang terkait dengan kebijakan ekspor minyak bumi berada di *Sec. 101. Oil Exports, Safety Valve and Maritime Security* yang menyatakan tidak berlakunya kebijakan larangan ekspor minyak bumi yang terdapat pada EPCA. Dinyatakan pula bahwa larangan ekspor masih berlaku kepada negara-negara yang saat itu masih dikenai sanksi oleh AS, termasuk negara yang pemerintahannya dianggap mendukung aksi terorisme. UU ini memberi Presiden kewenangan untuk melarang sementara ekspor minyak bumi selama tidak lebih dari satu tahun apabila negara berada dalam kondisi darurat, atau apabila ada laporan

dari Departemen Niaga dan Energi jika ekspor minyak bumi yang dilakukan malah menimbulkan kelangkaan di dalam negeri, atau merugikan lapangan pekerjaan di AS. Presiden dibolehkan untuk memperpanjang larangan ekspor tersebut untuk satu tahun kedepan. (U.S. Congress, 2015)

Presiden Obama menyatakan bahwa isi dari RAPBN ini, meski tidak begitu memuaskan semua pihak yang terlibat didalamnya, adalah hasil yang bisa diterima oleh kedua kubu untuk kebaikan negara. (Herszenhorn, 2015) Pemimpin dari Partai Demokrat di DPR, Nancy Pelosi menyatakan bahwa meski ia menentang larangan ekspor minyak bumi dicabut, ia menerima kompromi yang diberikan oleh Partai Republik dalam penyusunan UU APBN di atas, berupa keringanan pajak terhadap para pelaku usaha sumber tenaga surya dan bayu. Pelosi menilai berlakunya keringanan di atas untuk lima tahun kedepan akan mengurangi polusi karbon di AS sebanyak 10 kali lipat, sebagai dampak dari meningkatnya penggunaan sumber energi bersih, jika dibandingkan dengan dampak meningkatnya polusi karbon dari dibukanya keran ekspor minyak bumi di AS. (PTI, 2015)

Ketua DPR AS yang juga wakil dari Partai Republik Paul Ryan memberikan pujian terhadap pengesahan UU APBN ini, dimana hasil kompromi antara kedua kubu dalam mencapai mufakat seperti pencabutan ekspor minyak bumi merupakan kemenangan yang berarti untuk Partai Republik dan juga warga AS secara umum. (Bresnahan, 2015) Sementara di tingkat Senat, pemimpin Partai Republik Senator Mitch McConnell menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan baru dalam UU APBN ini akan menolong ekonomi dan keamanan nasional AS, oleh karenanya UU APBN tersebut memang layak mendapat dukungan. (*idem*) Sedangkan Senator Harry Reid yang memimpin Partai Demokrat di Senat menyatakan bahwa UU APBN ini tidak lolos dengan mudah, namun merupakan contoh sempurna dari kompromi berdasar niat baik dari kedua Partai. (*idem*)

Senator Murkowski dengan kapasitasnya sebagai Ketua Komite Energi dan Sumber Daya Alam Senat AS menyambut

baik lolosnya RUU di atas, mengakhiri larangan ekspor minyak bumi yang sudah berlaku selama 40 tahun. Ia menyatakan bahwa dengan terbukanya keran ekspor, AS siap menjadi negara energi adikuasa di kancah global, dimana ekspor minyak bumi akan menciptakan terciptanya lapangan pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, pemasukan baru untuk negara, kemakmuran, dan menambah keamanan energi untuk AS dan sekutunya. (U.S. Senate Committee on Energy & Natural Resources, 2015)

Dari pihak kelompok lobi, APBN baru AS di tahun 2016 ini disambut baik oleh American Petroleum Institute melalui presidennya, Jack Gerard. Terbukanya keran ekspor minyak bumi ini dianggap Gerard sebagai bukti, bahwa Kongres lebih mengutamakan kepentingan energi AS dibandingkan kepentingan golongan kedua partai yang berkuasa. (Lizza, 2015)

Bahasan bab ini mengenai perubahan kebijakan AS terkait ekspor minyak bumi menjelaskan bagaimana perubahan keadaan di dalam dan luar negeri dapat mempengaruhi perubahan kebijakan perdagangan suatu negara. AS yang awalnya melarang ekspor minyak ke luar negeri di tahun 1975 karena mengalami krisis energi sebagai akibat embargo yang dilakukan negara-negara Timur Tengah dan tingginya harga minyak dunia saat itu, mencabut larangan ekspor tersebut di tahun 2015, karena tingginya tingkat produksi minyak bumi di AS dan anjloknya harga minyak dunia saat itu. Keputusan pemerintah AS mencabut larangan ekspor minyak bumi bertujuan untuk memberi dampak positif terhadap perekonomian AS.

Dilihat dari perspektif ekonomi, kebijakan ini merupakan tindakan yang tidak lazim dari suatu negara yang membolehkan ekspor minyak disaat harga minyak dunia turun. Namun pemerintah AS melalui Kongres meloloskan kebijakan ini dengan pertimbangan rasional untuk mendapatkan keuntungan ekonomi untuk menciptakan insentif bagi pemulihan kondisi perekonomian AS. Pengaruh dari kondisi

ekonomi AS terhadap pemberlakuan kebijakan ini dan proyeksi keuntungan ekonomi di atas akan dibahas di bab selanjutnya, yang memfokuskan pembahasan mengenai keadaan ekonomi AS di saat kebijakan ini diberlakukan dan rincian mengenai proyeksi keuntungan ekonomi yang dimaksud dan fakta sesungguhnya di lapangan setelah kebijakan di atas diberlakukan.