

## **BAB IV**

### **FAKTOR-FAKTOR PERTIMBANGAN INDONESIA KELUAR DARI KEANGGOTAAN OPEC**

Pada bab IV akan dijelaskan mengenai alasan mengapa pemerintah Indonesia mengambil kebijakan keluar dari keanggotaan *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) pada tahun 2016. Di dalamnya akan dijabarkan tentang kebijakan apa yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam merespon terhadap kebijakan OPEC yang melakukan pemotongan kuota produksi minyak mentah sebesar 1,2 juta barrel per hari dari total produksinya.

Pesatnya perkembangan zaman yang terus melaju seolah-olah tidak dapat dihentikan sedetikpun telah menuntut semua negara di dunia khususnya negara berkembang harus menunjukkan kemampuannya dalam menghadapi kenyataan yang ada agar tidak tertinggal oleh negara lain. Kesiapan internal suatu negara adalah faktor utama yang perlu dipersiapkan sekaligus ditingkatkan, baik itu sumber daya alam, sumber daya manusia maupun kemampuan teknologi yang dimiliki dan yang tidak kalah penting adalah kemampuan akan modal sebagai sumber pendanaan. Hal-hal tersebut tentu tidak mudah didapat oleh semua negara terlebih negara-negara berkembang. Salah satu cara yang dapat ditempuh oleh suatu negara dalam menghadapi tantangan ini adalah dengan melakukan kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara lain, seperti kerja sama bilateral, multilateral, dan kerja sama regional. Namun dalam upaya menjalin kerja sama ini, tentu setiap negara akan memiliki kebijakan yang berbeda-beda karena menyesuaikan dengan tujuan dan kepentingan nasional yang hendak dicapai oleh negara yang bersangkutan.

Pada dasarnya kebijakan adalah ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman maupun pegangan guna menjaga kelancaran dan keterpaduan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi yang telah ditetapkan oleh sebuah negara guna mencapai kepentingan nasionalnya (Satria, Kebijakan Pemerintah Indonesia Keluar Dari OPEC Tahun 2008, 2009). Adapun visi negara Indonesia yang telah ditetapkan oleh Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, yaitu “*Terwujudnya Wibawa Diplomasi Guna Memperkuat Jati Diri Sebagai Negara Maritim Untuk Kepentingan Rakyat*”.

Maksud dari terwujudnya wibawa diplomasi adalah terlaksananya penyelenggaraan hubungan Indonesia dengan negara lain yang disegani dan dihormati oleh dunia internasional karena peran aktif dan kepemimpinan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional. Memperkuat jati diri bangsa dapat diartikan sebagai upaya penguatan identitas yang menandai keberadaan bangsa Indonesia yang membedakannya dari bangsa lain di dunia. Negara maritim, karena negara Indonesia sebagian besar merupakan wilayah perairan dan mengelola wilayah lautnya untuk mempertahankan kedaulatan dan meningkatkan kemakmuran serta membangun ekonomi kelautan secara terpadu. Kemudian untuk kepentingan rakyat adalah pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat guna membawa kemakmuran bagi masyarakat luas, bangsa, dan negara (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2015).

Beberapa tahun terakhir status keanggotaan Indonesia di *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) telah menjadi wacana perdebatan berbagai pihak di dalam negeri. Pada akhirnya dengan berbagai pertimbangan secara sepihak pemerintah Indonesia mengambil kebijakan keluar dari keanggotaan organisasi negara-negara pengekspor minyak tersebut. OPEC sendiri merupakan sebuah organisasi yang cukup besar dan bergengsi diantara organisasi-organisasi lainnya yang ada di dunia. Selain itu, OPEC juga memiliki

pengaruh yang cukup signifikan terhadap dunia, baik dalam hal ekonomi maupun politik. Menurut William D. Coplin kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh tiga faktor penting, yakni Politik Dalam Negeri, Kondisi Ekonomi dan Militer, dan Konteks Internasional. Tiga faktor ini akan saling berinteraksi satu sama lain sehingga pada akhirnya melandasi tindakan yang dilakukan oleh sebuah negara dalam menghasilkan kebijakan politik luar negerinya.

### **A. Kondisi Politik Dalam Negeri Indonesia**

Kebijakan luar negeri suatu negara dapat dipengaruhi oleh kondisi politik domestik karena di dalamnya terdapat asumsi tentang perbedaan yang mendasar serta bersifat lintas nasional. Setiap perubahan kondisi yang terjadi di dalam negeri akan membawa perubahan pada orientasi bahkan substansi politik luar negeri suatu negara. Artinya, setiap kebijakan luar negeri merupakan kelanjutan dari proses politik dalam negeri. Indonesia sebagai negara yang independen memiliki suatu sistem dalam mengelola negaranya, sistem yang dimaksud yaitu dikenal dengan sistem pemerintahan Indonesia.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan sejarah ketatanegaraan, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan dalam sistem pemerintahan sesuai dengan situasi dan kondisi zaman, terlebih pada tahun 1966 menjadi awal kemunculan sistem pemerintahan yang dikenal dengan orde baru. Pemerintahan orde baru ini bertekad akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setelah orde baru memegang tumpuk kekuasaan dalam mengendalikan pemerintahan, muncul lah suatu keinginan untuk terus menerus mempertahankan kekuasaannya atau *status quo*. Kondisi ini menimbulkan adanya akses-akses negatif sehingga semakin bertentangan dengan tekad awal orde baru. Pada akhirnya era pemerintahan orde baru banyak

melakukan penyelewengan dan penyimpangan dari nilai-nilai Pancasila dan ketentuan-ketentuan yang terdapat pada UUD 1945.

Dalam pemerintahan orde baru ini pola kekuasaan lebih bersifat otoriter, yaitu adanya kekuasaan yang terpusat pada lembaga kepresidenan. Sikap otoriter dapat diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang lebih menekankan pada kekuasaan negara atau individu tertentu. Hampir semua kewenangan presiden yang diatur berdasarkan UUD 1945 dilakukan tanpa melibatkan pertimbangan atau persetujuan DPR yang berperan sebagai wakil rakyat, maka kewenangan presiden ini cenderung disalahgunakan. Bentuk kekuasaan ini sangat bertolak belakang dengan sistem demokrasi, dimana pada sistem demokrasi lebih menekankan pada kekuasaan yang tidak terpusat dan adanya pemilihan umum dalam memperoleh kekuasaan.

Sejak tahun 1966, ketidakpuasan masyarakat terhadap orde baru mulai terbuka sehingga memunculkan banyak hal yang mendorong timbulnya reformasi. Tujuan dari reformasi ini adalah untuk memperbaiki semua sistem kehidupan dengan melakukan perombakan secara menyeluruh, baik dalam aspek ekonomi, politik, sosial, hukum, budaya maupun bidang pendidikan dalam suatu masyarakat atau negara yang diwariskan oleh pemerintahan orde baru. Dalam memasuki era reformasi bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik dengan melihat keperluan masa depan yang akan datang.

Pada tahun 1998, Indonesia dilanda krisis ekonomi yang berlanjut pada krisis politik dan krisis multidimensi serta berujung dengan runtuhnya rezim orde baru. Itulah kondisi yang terjadi di dalam negeri, hal ini telah menyebabkan realitas ekonomi dan politik Indonesia pada tingkat global menjadi sangat merosot. Memasuki era reformasi 1998 dengan tumbangnya orde baru, para pemimpin mulai dari Habibie,

Abdur Rahman Wahid hingga Megawati tidak terlalu memberi perhatian yang khusus terhadap industri minyak dan gas Indonesia. Padahal pada saat itu kondisi industri migas nasional terutama minyak bumi tengah mengalami penurunan produksi, tentu hal ini telah membuka peluang bagi pihak-pihak yang menghendaki Indonesia untuk mempertimbangkan keanggotaan Indonesia di OPEC, namun suara-suara itu menguap begitu saja karena hampir satu dekade sampai berganti tiga pemerintahan yang berkuasa lebih fokus pada usaha untuk bangkit dari badai krisis ekonomi dan politik yang diwariskan oleh orde baru.

Tahun 2004, Indonesia memasuki pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono sekaligus menjadikannya presiden pertama yang terpilih melalui pemilu langsung. Melihat kaitannya dengan kondisi politik dalam negeri, era SBY dapat dikatan mulai stabil dan kondusif yaitu ditandai dengan adanya kesepakatan damai antara Republik Indonesia dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka) di Hensilki, Finlandia tahun 2005 (Satria, Kebijakan Pemerintah Indonesia Keluar Dari OPEC Tahun 2008, 2009). Namun, meski demikian pada masa pemerintahan SBY banyak masyarakat yang mempertanyakan kekayaan minyak yang dimiliki Indonesia, tentu hal ini sangat mempengaruhi terhadap industri perminyakan dalam negeri.

Setelah sekian lama menjadi permasalahan yang tidak berujung, akhirnya industri perminyakan mendapat perhatian khusus oleh pemerintahan SBY, sebab industri perminyakan Indonesia yang selama ini selalu dibanggakan justru mengalami hal sebaliknya, dimana kinerja yang terjadi terus menunjukkan penurunan cukup signifikan yang membuat angka impor minyak bumi Indonesia semakin meningkat baik dari luar anggota maupun sesama anggota OPEC. Terlebih sejak tahun 2003 Indonesia resmi menjadi *net-importer* minyak mentah. Akibat hal tersebut, Indonesia semakin tertinggal dalam hal produksi dan kian menurunnya *bargaining position*

Indonesia di OPEC. Melihat produksi minyak Indonesia yang terus merosot, maka bermunculanlah berbagai statemen dari berbagai pihak yang terus menekan SBY agar mempertimbangkan keanggotaan Indonesia bahkan menyerukan agar keluar dari OPEC. Sebagai pemegang kekuasaan, SBY mulai mencermati dan mempertimbangkan keanggotaan Indonesia di OPEC untuk mengambil kebijakan keluar dari OPEC. Setelah melalui pembahasan yang cukup panjang, tindak lanjut kebijakan presiden tersebut ditandai dengan dikirimnya surat pengunduran Indonesia dari keanggotaan OPEC yang dikirim oleh Menteri ESDM Purnomo Yusgiantoro kepada markas OPEC di Wina, Austria pada tanggal 28 Mei 2008 dan secara resmi Indonesia menghentikan sementara keanggotaannya dari OPEC.

Setiap negara yang tergabung dalam keanggotaan sebuah organisasi tentu akan mempertimbangkan apa saja manfaat yang akan didapatkan dari organisasi yang diikutinya. Demikian pula apabila Indonesia menjadi anggota OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) seyogyanya bisa memaksimalkan keanggotaan tersebut sehingga manfaat yang didapat jauh lebih besar dari iuran keanggotaannya. Ketika Indonesia menjadi anggota OPEC akan mempunyai peluang dalam membujuk negara-negara anggota OPEC untuk membangun kilang minyak atau menanamkan modal pada Pertamina untuk mengelola lapangan migas, baik di Indonesia maupun di negara-negara OPEC tersebut dengan dana dan bahan baku yang lebih murah dari mereka.

Dalam upaya mendapatkan manfaat yang maksimal dari keanggotaan Indonesia di OPEC tentunya bukan hanya menjadi tugas orang-orang Indonesia yang bekerja di Sekretariat OPEC, tetapi juga tugas kedutaan Republik Indonesia yang berada di negara-negara OPEC dan juga tugas beberapa institusi terkait seperti departemen-departemen ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral), Keuangan,

Perdagangan, Perindustrian, Tenaga Kerja serta KADIN (Kamar Dagang dan Industri Indonesia), BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) dan lain-lain disamping diperlukan kebijakan serta iklim investasi yang mendukung.

Seiring berjalannya waktu, pada tahun 2014 Indonesia berganti pemerintahan yaitu di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Dalam sidang konferensi OPEC ke-168 di Wina, Austria pada tanggal 4 Desember 2015, Menteri ESDM Sudirman Said menegaskan keinginan Indonesia untuk aktif kembali sebagai anggota OPEC (Kementerian ESDM, 2015). Memasuki tahun 2016, tepatnya pada bulan Januari Indonesia resmi kembali bergabung menjadi anggota OPEC. Saat itu Indonesia menjadi negara anggota dengan produksi minyak terendah yaitu sekitar 870.000 barrel per hari.

Meskipun Indonesia telah berubah menjadi negara importir minyak, akan tetapi di samping memiliki peran historis, Indonesia juga mempunyai peran tersendiri yaitu merupakan negara yang mampu menjadi penyeimbang diantara banyaknya kepentingan dalam OPEC guna mendorong kompromi sehingga menghasilkan kesepakatan-kesepakatan penting yang sangat diperlukan. Tidak dapat dimungkiri, bahwa keberadaan Indonesia di OPEC sangat dibutuhkan sebagai kepentingan politis karena OPEC tidak hanya melihat dari sisi ekspor saja, terlebih juga menyangkut kepentingan diplomasi. Itulah yang membuat OPEC sangat menyambut baik keinginan Indonesia untuk bergabung kembali dengan OPEC.

Sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan penduduk cukup tinggi, Indonesia juga diperkirakan akan membutuhkan pasokan minyak lebih banyak dalam jangka waktu panjang. Tujuan Indonesia kembali aktif di OPEC adalah untuk memastikan kepentingan nasional Indonesia tetap terjaga agar lebih mudah mengikuti dinamika dalam industri minyak dan gas sehingga dapat mengetahui informasi naik turunnya harga

dan kondisi stok minyak di setiap negara pengekspor minyak khususnya negara-negara anggota OPEC. Tujuan lain Indonesia mengaktifkan kembali keanggotaannya dalam OPEC adalah sebagai tindakan untuk meningkatkan ketahanan energi. Hal ini berhubungan dengan kondisi Indonesia yang memiliki kebutuhan energi cukup tinggi dan terus meningkat.

Namun, belum genap setahun status keanggotaan Indonesia dalam OPEC justru menjadi wacana perdebatan berbagai pihak di dalam negeri sehingga menuai adanya sikap pro dan kontra. Banyak pihak menilai bahwa langkah yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia kembali aktif di OPEC adalah hal yang tidak masuk akal karena sejak tahun 2003 status eksportir Indonesia sudah berubah menjadi importir minyak (Politik Today, 2017). Sebagaimana kita ketahui bahwa OPEC merupakan organisasi negara-negara pengekspor minyak, tentunya salah satu syarat menjadi anggota organisasi ini adalah negara *net-exporter* (eksportir bersih). Dengan melihat kondisi tersebut, keanggotaan Indonesia dalam OPEC tidak memiliki pengaruh yang cukup besar dalam penentuan harga minyak karena produksi minyak Indonesia tidak terlalu signifikan untuk mempengaruhi setiap kebijakan harga minyak dunia. Posisi Indonesia di OPEC sudah tidak menguntungkan lagi baik dari sudut pandang dalam negeri maupun kemampuan produksi yang kian merosot akibat tidak mampu memenuhi kuota produksi yang ditetapkan dan mengingat status eksportir telah berubah menjadi importir menyebabkan tekanan yang dialami semakin besar sehingga memaksa pemerintah Indonesia mengambil kebijakan untuk keluar dari keanggotaan OPEC.

Oleh karena itu, dengan berbagai pertimbangan dalam sidang konferensi OPEC ke-171 yang dilaksanakan pada tanggal 30 November 2016 di Wina, Austria secara sepihak pemerintah Indonesia mengambil kebijakan keluar dari keanggotaan OPEC. Kebijakan ini lebih pas bagi Indonesia mengingat kondisi terkini yang sedang terjadi sebagai usaha



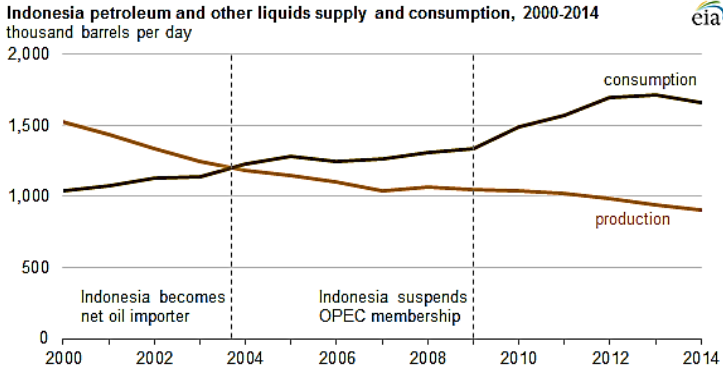
untuk menyelamatkan minyak dalam negeri, disamping itu tidak berdampak apapun terhadap Indonesia karena tidak terikat oleh kebijakan-kebijakan yang berlaku di OPEC. Kebijakan OPEC untuk memotong kuota produksi minyak mentah ini akan merugikan Indonesia sebagai negara importir.

## **B. Kondisi Ekonomi dan Militer**

Kondisi ekonomi dan militer memiliki peran penting dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri karena tidak hanya dalam sebuah komitmen, suatu negara harus diimbangi oleh kekuatan pertahanan dan keamanan serta bersedia untuk menciptakan kemampuan yang diperlukan untuk menopang politik luar negerinya. Sebuah negara dapat dikatakan termasuk dalam kategori maju, berkembang atau bahkan negara miskin dapat diukur dengan melihat kondisi perekonomian negara tersebut dan juga didukung oleh kekuatan militer yang tangguh. Kondisi ekonomi adalah salah satu senjata utama suatu negara dalam menancapkan pengaruh dan posisi tawarnya dalam percaturan dunia internasional terlebih diperkuat dengan kekuatan militer yang tangguh karena ini adalah modal utama bagi sebuah negara dalam keikutsertaannya dalam kancah global.

OPEC yang notabene organisasi pengeksport minyak menguasai 40% pasar dunia. Minyak merupakan komoditas yang berpotensi mendatangkan devisa sangat besar bagi negara terlebih ketika harga minyak di pasaran dunia sedang tinggi, maka sudah tidak asing lagi negara-negara yang tergabung dalam OPEC sebagai negara produsen dan pengeksport minyak tentu sebagian besar perekonomiannya sangat bergantung pada hasil ekspor minyaknya dalam membangun perekonomian negara dan menjamin kesejahteraan rakyatnya. Tapi hal ini tidak terjadi pada Indonesia yang juga tergabung dalam OPEC, minyak bukanlah sumber devisa terbesar bagi pemasukan negara. Berikut adalah

data diagram produksi dan konsumsi minyak Indonesia dari tahun 2000-2014.



Gambar 4.1

### Produksi dan Konsumsi Minyak Indonesia

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

Berdasarkan diagram di atas tampak jelas, dari tahun ke tahun produksi minyak Indonesia terus menurun, terlebih sekitar akhir tahun 2003 menjadikan Indonesia sebagai *net-importer* sedangkan jumlah konsumsi dari tahun ke tahun semakin meningkat.

Berikut adalah seluk beluk perhitungan permigasan Indonesia sehingga dapat terlihat jelas penyebab Indonesia menjadi pengimpor minyak mentah maupun BBM. Menurut Lemigas, pada data tahun 2005, produksi minyak mentah Indonesia adalah 1,113,400 barrel per hari. Dari total 1,113,400 barrel tersebut, tentunya setelah dipotong untuk biaya *cost recovery* (biaya investasi dan produksi minyak), maka jatahnya KPS (Kontraktor *Production Sharing*) adalah 504,900 barrel atau kurang lebih 45.35%. Sedangkan bagian pemerintah (termasuk produksi Pertamina) adalah 608,500 barrel atau sekitar 54.65%. Sebagaimana layaknya perusahaan

yang pasti berusaha mencari keuntungan sebanyak-banyaknya, hampir seluruh hasil jatah KPS dijual atau diekspor yaitu sebanyak 504,900 barrel. Sementara itu, jatah pemerintah yang sebesar 608,500 barrel, tidak semuanya dapat dijual ke luar negeri hal ini disebabkan pemerintah harus menyediakan bahan bakar bagi warga negaranya yang harga jualnya tentu saja tidak bisa disamakan dengan harga jual ekspor (Satria, Kebijakan Pemerintah Indonesia Keluar Dari OPEC Tahun 2008, 2009).

Sekilas berbalik ke belakang, sejak tahun 1996 produksi minyak mentah Indonesia terus mengalami penurunan. Tahun 2007 produksi Indonesia sebesar 950.000 barrel per hari, kemudian pada tahun 2008 produksi minyak mentah Indonesia mengalami penurunan dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 927.000 barrel per hari. Beberapa penyebabnya yaitu ladang minyak dan sumur-sumur minyak yang sudah tua sehingga tidak mampu lagi melakukan produksi secara optimal terlebih semakin jaranginya melakukan eksplorasi pada ladang minyak baru, terbatasnya sumber dana pembiayaan yang cukup besar, infrastruktur yang kurang memadai, serta belum adanya penemuan cadangan minyak baru di Indonesia. Itulah beberapa faktor yang menyebabkan produksi minyak Indonesia semakin menurun dan memicu kian tingginya angka impor minyak yang dilakukan oleh Indonesia terutama dalam memenuhi kebutuhan bahan bakar minyak (BBM) dalam negeri yang terus meningkat.

Jika dilihat dari segi militer, kebijakan pemerintah Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC memang tidak ada kaitannya. Akan tetapi jika dilihat berdasarkan kondisi ekonomi, regulasi pemotongan kuota produksi sebesar 1,2 juta barrel per hari dari total produksinya yang dilakukan oleh OPEC akan merugikan Indonesia. Indonesia sendiri diminta untuk memotong jumlah produksi sebesar 5% atau setara dengan 37.000 barrel per hari. Apabila Indonesia menyetujui

kebijakan tersebut maka akan berpotensi terhadap kenaikan harga minyak yang secara otomatis akan menjadi efek domino terhadap harga-harga komoditas di dalam negeri ikut naik sehingga membuat negara terancam mengalami inflasi.

Ketika harga minyak naik maka akan mendatangkan berbagai konsekuensi, pertama, harga minyak yang tinggi akan mengakibatkan perolehan pendapatan dari produksi minyak dalam negeri ikut mengalami peningkatan. Tentu saja penerimaan APBN dari kenaikan harga minyak ini akan lebih besar dari harga pasokan yang telah ditetapkan, sedangkan kebutuhan penerimaan negara masih besar. Pada RAPBN (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) 2017 telah disepakati bahwa produksi minyak Indonesia hanya dipangkas sebesar 5.000 barrel per hari (Kompas, 2016). Hal ini berhubungan dengan kondisi APBN di Indonesia yang memerlukan perbaikan guna memulihkan dan menstabilkan kondisi perekonomian dalam negeri.

Kedua, dampak yang tidak dapat dihindari adalah tekanan kenaikan harga minyak secara langsung dan tidak langsung terhadap peningkatan subsidi di dalam APBN. Fluktuasi harga minyak selalu menjadi ancaman bagi APBN, yang akibatnya bisa menjalar ke sistem perekonomian dan yang lebih besar di luarnya yakni sosial masyarakat. Seperti yang kita ketahui, bahwa sekarang kenaikan harga minyak di pasar internasional sudah bukan lagi menjadi berkah (*windfall profit*) bagi Indonesia. Oleh karena itu pemerintah dan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) harus berkolaborasi dalam upaya mengurangi atau mengeliminasi pengaruh guncangan harga minyak dunia terhadap harga minyak dalam negeri. Menjadi negara *net-importer* (importir bersih) minyak sejak tahun 2003 menjadikan posisi Indonesia sangat rentan terhadap fluktuasi harga minyak dunia.

Ketiga, karena subsidi yang besar, maka pengeluaran pemerintah untuk sektor lain yang juga sama penting akan

terkurus drastis. Anggaran pendidikan, infrastruktur, kesehatan dan berbagai jenis pengeluaran lainnya terancam menurun jika tekanan subsidi minyak semakin kuat.

Keempat, jika ekonomi tidak kuat menahan tekanan kenaikan harga minyak, maka subsidi kemungkinan akan dilepas sebagian yang berakibat pada kenaikan harga barang-barang lainnya, artinya terdapat pengaruh tekanan inflasi terhadap sistem perekonomian (Rachbini, 2009).

Sektor minyak dan gas Indonesia memiliki kontribusi signifikan terhadap perekonomian dalam negeri melalui pendapatan ekspor dunia dan cadangan devisa negara. Namun, selama satu dekade terakhir kontribusi minyak terhadap perekonomian domestik telah menurun, begitu pun kontribusi untuk APBN. Saat ini, kombinasi minyak dan gas memiliki kontribusi sekitar 13% dari pendapatan domestik, jumlah ini sangat berbeda dengan yang terjadi pada tahun 1990 dimana kontribusi migas mencapai 40%.

Berdasarkan informasi dari Kementerian ESDM, cadangan minyak mentah terbukti yang dimiliki Indonesia saat ini diperkirakan akan bertahan hingga 23 tahun. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan kenaikan jumlah penduduk, OPEC memperkirakan kebutuhan minyak dunia pada tahun 2040 mencapai 111 juta barrel per hari. Kebutuhan BBM Indonesia hingga tahun 2040 tumbuh rata-rata sebesar 4,2% per tahun pada skenario *Business as Usual* (BaU). Kondisi ini akan meningkatkan kompetisi mendapatkan pasokan minyak di antara negara konsumen lainnya. Saat ini, 89% impor minyak mentah Indonesia masih bersumber dari negara-negara anggota OPEC antara lain Arab Saudi, Angola, Nigeria, Irak, Qatar, dan Algeria. Kini Indonesia bukan sebagai anggota OPEC, maka statusnya akan sama dengan pembeli lainnya, Indonesia akan memerlukan usaha yang lebih dalam berkompetisi mendapatkan pasokan minyak. Membeli secara langsung di pasar, Indonesia akan membayar lebih mahal

dengan model kontrak jangka pendek yang sifatnya penuh ketidakpastian akan jaminan pasokan. Begitu pun jika membeli dari negara non-OPEC tetap akan kesulitan karena mereka biasanya hanya untuk dikonsumsi sendiri dan diolah di kilang-kilang mereka sendiri atau bahkan sudah terjual untuk jangka panjang (Kementrian ESDM, 2015).

Sampai saat ini aktivitas produksi minyak Indonesia lebih di dominasi oleh para kontraktor asing dengan menggunakan pengaturan kontrak pembagian produksi. Salah satu produsen minyak mentah terbesar yang ada di Indonesia adalah Chevron Pacific Indonesia yang merupakan anak perusahaan Chevron Corporation menyumbang kontribusi sekitar 40% dari total produksi nasional. Selain Chevron, produsen besar industri minyak lainnya yang ada di Indonesia adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Pertamina, British Petroleum (BP), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), ConocoPhillips, Exxon Mobil, Medco, PetroChina, dan Total (Indonesia Investments, 2016).

Dalam menyikapi kondisi yang terjadi saat ini sebagai negara *net-importer* kebijakan-kebijakan yang kongkret sangat perlu dilakukan oleh Indonesia. Selain itu, impor minyak juga akan mengurangi cadangan devisa, yang pada gilirannya akan menyebabkan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika. Kemudian dengan kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang buruk dan tingkat pemakaian BBM dalam negeri semakin meningkat menyebabkan dana yang seharusnya digunakan untuk pembangunan dan sektor lainnya yang lebih memiliki urgensi justru digunakan untuk mensubsidi BBM.

Dengan demikian, regulasi pemotongan kuota produksi yang dilakukan oleh OPEC sebesar 1,2 juta barrel per hari dan khususnya meminta Indonesia untuk memotong jumlah produksi sebesar 5% atau setara dengan 37.000 barrel per hari akan merugikan perekonomian Indonesia. Kebijakan

yang dilakukan pemerintah Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC dalam sidang konferensi OPEC ke-171 secara finansial dapat menghemat pengeluaran APBN, sebab setiap anggota OPEC diwajibkan membayar iuran keanggotaan dengan jumlah yang tidak sedikit yaitu sekitar US\$ 2 juta (sekitar Rp.30 milyar) per tahun. APBN merupakan alat pemerintah dalam usaha-usahanya menyejahterakan masyarakat Indonesia dengan cara mengelola dana yang sudah disiapkan oleh pemerintah setiap tahunnya untuk kemudian digunakan kepada program-program pemerintah yang sudah direncanakan.

### **C. Konteks Internasional**

Konteks internasional memiliki pengaruh cukup besar terhadap setiap kebijakan luar negeri suatu negara, terlebih ketika negara tersebut memiliki tingkat ketergantungan pada negara lain maupun dunia internasional, baik secara politik maupun ekonomi. Menurut Coplin, terdapat tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara, yaitu geografis, ekonomis, dan politis. Lingkungan internasional setiap negara terdiri atas lokasi yang didudukinya, dalam kaitannya dengan negara-negara lain dalam sistem itu, juga hubungan-hubungan ekonomi dan politik antara negara itu dengan negara-negara lain.

Sejak pertengahan tahun 2014 hingga awal tahun 2016 harga minyak dunia mengalami penurunan yang diakibatkan oleh meningkatnya produksi dan konsumsi dunia. Setelah harga minyak tak kunjung naik sedangkan jumlah produksi dan konsumsi minyak di negara-negara produsen semakin meningkat, OPEC melakukan regulasi pemotongan kuota produksi minyak mentah sebesar 1,2 juta barrel per hari dari total produksinya. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menaikkan harga minyak dunia dalam jangka pendek. Regulasi pemotongan kuota produksi tersebut disetujui oleh semua negara anggota OPEC, kecuali Indonesia satu-satunya

negara anggota yang tidak menyetujui kebijakan OPEC tersebut. Hal ini dikarenakan tingkat produksi minyak mentah Indonesia terus menurun dan semakin langka ditemukannya sumber-sumber minyak baru, sementara konsumsi minyak terus meningkat setiap tahunnya. Dengan melihat kondisi ini tampak jelas terdapat perbedaan kepentingan mendasar antara Indonesia dan OPEC. Perbedaan kepentingan yang terjadi dalam konteks internasional ini tampak jelas ketika Indonesia perlu menambah produksi guna meningkatkan angka penerimaan negara, justru OPEC meminta untuk memotong produksi.

Kebijakan OPEC melakukan regulasi pemotongan kuota produksi sangat berpotensi terhadap kenaikan harga minyak dunia. Kepentingan Indonesia sebagai importir tentu akan berbeda dengan eksportir karena negara yang berstatus sebagai importir pasti menginginkan harga turun dan sebaliknya negara yang berstatus eksportir menginginkan harga naik. Kondisi ini membuat pemerintah Indonesia berani mengambil langkah untuk keluar dari keanggotaan OPEC. Dengan demikian, jika Indonesia tetap aktif sebagai anggota OPEC dapat dipastikan akan sering menghadapi keputusan-keputusan yang berbeda kepentingan, baik dengan OPEC maupun dengan negara-negara anggota OPEC. Itulah alasan yang meyakinkan pemerintah Indonesia dalam mengambil kebijakan luar negerinya dengan keluar dari keanggotaan OPEC pada sidang konferensi OPEC ke-171 di Wina, Austria.

Kebijakan Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC didukung oleh berbagai pihak di dalam negeri. Sebagaimana yang diungkapkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, “keputusan tersebut tidak akan jadi masalah jika Indonesia tetap memproduksi jumlah minyak sesuai dengan asumsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yakni sebesar 815.000 barrel per hari dan hanya melakukan pemotongan produksi sebesar 5.000 barrel per hari,” (Merdeka, 2016).



Wakil Direktur Utama PT. Pertamina (Persero), Ahmad Bambang menilai, kebijakan Indonesia keluar dari keanggotaan organisasi negara-negara pengekspor minyak sudah tepat. Menurutnya, Indonesia akan banyak menderita kerugian seandainya bertahan dalam keanggotaan OPEC. "Dampaknya ke Pertamina juga tidak bagus. Lebih kepada pendapatan negara, pengurangan devisa. Dengan ikut di OPEC kita (Indonesia) mengurangi pendapatan APBN. Pertamina jadi lebih rugi karena impor lebih banyak," (Merdeka, 2016).

Presiden Jokowi juga mendukung kebijakan Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC. "Iya, dulu kan kita pernah jadi anggota OPEC, kemudian tidak menjadi anggota, kemudian kita masuk lagi karena kita ingin informasi naik turunnya harga kemudian kondisi stok di setiap negara tahu kalau jadi anggota. Tapi ini juga karena untuk perbaikan APBN ya kalau memang kita harus keluar lagi kan gak ada masalah," (Merdeka, 2016). Menurutnya, langkah ini harus diambil demi perbaikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). OPEC sendiri meminta Indonesia memotong sekitar 5% atau setara dengan 37.000 barrel per hari dari total produksi minyak mentah dalam negeri yakni sebesar 820.000 barrel per hari. Jokowi menilai, permintaan OPEC merugikan Indonesia. Sebab, di tengah target pemerintah untuk meningkatkan produksi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sebesar 1,5 juta barrel per hari melalui pembangunan kilang justru harus dikurangi.