

**ANALISIS ALASAN PENANGGUHAN INDONESIA DARI  
KEANGGOTAAN OPEC (*ORGANIZATION OF THE PETROLEUM  
EXPORTING COUNTRIES*) PADA TAHUN 2016**

**SKRIPSI**



Oleh:

**SULTHAN AKMAL HIBATULLAH**

**20323364**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

**ANALISIS ALASAN PENANGGUHAN INDONESIA DARI  
KEANGGOTAAN OPEC (*ORGANIZATION OF THE PETROLEUM  
EXPORTING COUNTRIES*) PADA TAHUN 2016**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh

Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Disusun Oleh:

**SULTHAN AKMAL HIBATULLAH**

**20323364**

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2024**

## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

*Yogyakarta, 14 Agustus 2024*



---

*Sulthan Akmal Hibatullah*

**HALAMAN PENGESAHAN**

**ANALISIS ALASAN PENANGGUHAN INDONESIA DARI  
KEANGGOTAAN OPEC (*ORGANIZATION OF THE PETROLEUM  
EXPORTING COUNTRIES*) PADA TAHUN 2016**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh  
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

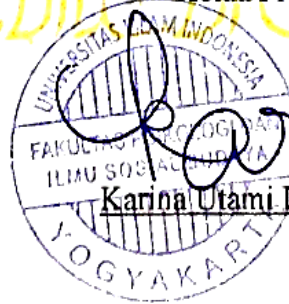
Pada Tanggal

22 Agustus 2024

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional  
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya  
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji

- 1 Rizki Dian Nursita, S.IP., M.H.I.
- 2 Dewi Masitoh, S.Hub.Int., M.Sos.
- 3 Enggar Furi Herdianto, S.I.P., M.A.
- 4 Hadza Min Fadhli Robby, S.I.P., M.Sc.

Tanda Tangan

*“OCCASIO FORTUNAQUE NON TIMIDIS,  
FORTIS FORTUNA ADIUVAT”*

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh*

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah Swt. Zat yang hanya kepada-Nya kami memohon pertolongan. Alhamdulillah atas segala pertolongan, rahmat, dan kasih sayang-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsinya ini. Shalawat dan salam kepada Rasulullah Saw. yang senantiasa menjadi sumber inspirasi dan teladan terbaik untuk umat manusia.

Penulis menyadari banyak pihak yang memberikan dukungan dan bantuan selama menyelesaikan studi dan tugas akhir ini. Oleh karena itu, sudah sepantasnya penulis dengan penuh hormat mengucapkan terimakasih dan mendoakan semoga Allah memberikan balasan terbaik kepada:

1. Seluruh dosen Prodi Hubungan Internasional Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan segudang ilmu pengetahuan, dukungan serta nasihat-nasihat dalam proses menuntut ilmu di perkuliahan.
2. Ibu Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A. selaku Ketua Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya, Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Rizki Dian Nursita, S.IP., M.H.I. dan Dewi Masitoh, S.Hub.Int., M. Sos. selaku dosen pembimbing skripsi yang telah bersedia memberikan arahan kepada penulis. Saran dan kritik yang diberikan menjadi pendorong bagi penulis untuk terus maju.
4. Kedua orang tua penulis, bapak Dedi Sudarmadi dan ibu Oom Komariah, terimakasih yang sebesar-besarnya atas pengorbanannya untuk bisa mengkuliahkan penulis hingga selesai. Terimakasih atas keberadaannya yang selalu mendukung, mendoakan dalam proses penyelesaian tugas akhir ini.
5. Saudara-saudara penulis dan keluarganya, sepupu, sahabat dan teman-teman di Ciamis, yang selalu mendukung, mendoakan dan menghibur dalam proses tugas akhir ini.
6. Teman-teman dan orang-orang yang sempat penulis kenal selama berproses menjadi mahasiswa di Universitas Islam Indonesia. Terimakasih atas bantuan, pengalaman dan pelajaran dalam mewarnai kehidupan penulis di Yogyakarta.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tidak ada yang sempurna. Penulis masih melakukan kesalahan dalam penyusunan skripsi. Oleh karena itu, penulis meminta maaf atas kesalahan yang dilakukan penulis. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan dapat dijadikan referensi demi pengembangan ke arah yang lebih baik. Semoga Allah Swt. senantiasa melimpahkan rahmat dan rida-Nya kepada kita semua.

*Wallahul muwaffiq ilaa aqwamith tharieq*

*Wassalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh*

## DAFTAR ISI

<b>PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	viii
<b>DAFTAR GRAFIK</b> .....	ix
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	x
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	xi
<b>ABSTRAK</b> .....	xii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	7
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	7
<b>1.4 Cakupan penelitian</b> .....	7
<b>1.5 Tinjauan Pustaka</b> .....	8
<b>1.6 Kerangka Pemikiran</b> .....	12
<b>1.7 Argumen Sementara</b> .....	15
<b>1.8 Metode Penelitian</b> .....	16
1.8.1 <i>Jenis Penelitian</i> .....	16
1.8.2 <i>Subjek dan Objek Penelitian</i> .....	16
1.8.3 <i>Metode Pengumpulan Data</i> .....	17
1.8.4 <i>Proses Penelitian</i> .....	17
<b>1.9 Sistematika Pembahasan</b> .....	17
<b>BAB 2 DINAMIKA KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM OPEC (ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES)</b> .....	19
<b>2.1 Sejarah Keanggotaan Indonesia dalam OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries)</b> .....	19
<b>2.2 Perubahan Status Keanggotaan Indonesia dalam OPEC (<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>) pada Tahun 2008-2016</b> .....	22
<b>2.2.1 Penagguhan keanggotaan Indonesia dari Keanggotaan OPEC tahun 2008</b> .....	24
<b>2.2.2 Reaktifasi Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Tahun 2015</b> ..	28
<b>2.2.3 Penagguhan keanggotaan Indonesia dari Keanggotaan OPEC tahun 2016</b> .....	31

<b>BAB 3 ANALISIS <i>RATIONAL ACTOR MODEL</i> TERHADAP PENAGGUHAN KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM OPEC PADA TAHUN 2016.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 <i>Goals and Objectives</i> Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2 <i>Alternatives</i> Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016.....</b>	<b>37</b>
<b>3.3 <i>Consequences</i> yang Dihadapi Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada Tahun 2016 .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3.1 <i>Cost, Benefit, dan Constraints</i> Bagi Indonesia Jika Tetap Menjadi Anggota OPEC.....</b>	<b>40</b>
<b>3.3.2 <i>Cost, Benefit, dan Constraints</i> Bagi Indonesia Jika Menanggukhan Keanggotaannya dalam OPEC .....</b>	<b>43</b>
<b>3.4 <i>Choice</i> Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016 .....</b>	<b>47</b>
<b>BAB 4 KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 Kesimpulan .....</b>	<b>55</b>
<b>4.2 Saran .....</b>	<b>59</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>61</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 3. 1 Perbandingan antara Alternatives dan Consequences.....	52
---	----

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. 1 Ilustrasi Fluktuasi Harga Minyak Dunia.....	6
Grafik 2. 1 Harga Minyak Global Tahun 1970-1974 21	
Grafik 2. 2 Produksi, Impor, Ekpor Dan Penyediaan Minyak di Indonesia Pada Tahun 1990-2005 .....	26
Grafik 2. 3 Konsumsi Minyak Sektor Industri, Rumah Tangga, Transportasi, Pertanian dan Lainnya Tahun 1990-2005 .....	27
Grafik 2. 4 Produksi dan Konsumsi Minyak Indonesia Tahun 2006-2016.....	29

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Peta Konsep Teori decision-making process The Rational Actor Model menurut Graham T. Allison.....	13
---	----

## DAFTAR SINGKATAN

OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Countries
UEA	: Uni Emirat Arab
KBRI	: Kedutaan Besar Republik Indonesia
MESDM	: Menteri Energi Sumber Daya Mineral
BBM	: Bahan Bakar Minyak
RAM	: Rational Actor Model
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations
SBM	: Setara Barrel Minyak
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
IEA	: International Energy Agency
ESDM	: Energi dan Sumber Daya Mineral
PNBP	: Pendapatan Negara Bukan Pajak
PPh	: Pajak Penghasilan
MIGAS	: Minyak dan Gas Bumi
MINERBA	: Mineral dan Batubara
EBTKE	: Energi Baru Terbatukan dan Konservasi Energi
LPG	: Liquefied Petroleum Gas

## ABSTRAK

Indonesia mengumumkan untuk kembali aktif sebagai anggota OPEC pada bulan Desember 2015. Namun belum sampai satu tahun Indonesia kembali menanggukkan keanggotaan dalam OPEC pada tahun 2016 yang disebabkan oleh kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang dikeluarkan oleh OPEC. Penelitian ini akan membahas alasan dan proses Indonesia kembali menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teori decision-making process *The Rational Actor* menurut Graham T. Allison yang menjadi acuan penelitian untuk menganalisis alasan dan proses Indonesia kembali menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC. Sesuai dengan teori *The Rational Actor*, maka analisis akan ditinjau dari *Goals & Objectives, Alternatives, Consequences, dan Choice* pemerintah Indonesia terkait kasus tersebut. Lebih lanjut, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan Indonesia untuk menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC merupakan usaha pemerintah dalam melindungi kepentingan nasionalnya. Dengan penanggukan keanggotaan Indonesia dari OPEC, Indonesia dapat menjaga produksi minyaknya sesuai dengan RAPBN 2017 tanpa harus terganggu kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC. Penanggukan keanggotaan Indonesia dari OPEC juga tidak berpengaruh pada kerjasama bilateral Indonesia dengan negara anggota OPEC.

**Kata-kata kunci:** Pemerintah Indonesia, Minyak bumi, OPEC, *Rational Actor Model*.

## ABSTRACT

*Indonesia announced to return as an OPEC member in December 2015. However, less than a year later, Indonesia suspended its membership in OPEC in 2016 due to the oil production quota cut policy issued by OPEC. This research will discuss the reasons and process of Indonesia suspending its membership in OPEC. This research uses a qualitative method with The Rational Actor's decision-making process theory according to Graham T. Allison as a research reference to analyze the reasons and process of Indonesia suspending its membership in OPEC. In accordance with The Rational Actor theory, the analysis will be reviewed from Goals & Objectives, Alternatives, Consequences, and Choice of the Indonesian government regarding the case. Furthermore, the results of this study show that Indonesia's decision to suspend its membership in OPEC is the government's effort to protect its national interests. With the suspension of Indonesia's membership of OPEC, Indonesia can maintain its oil production in accordance with the 2017 State Budget without having to be disturbed by the oil production quota cut policy set by OPEC. The suspension of Indonesia's membership of OPEC also has no effect on Indonesia's bilateral cooperation with OPEC member countries.*

**Key words:** *Government of Indonesia, Petroleum, OPEC, Rational Actor Model.*

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

OPEC merupakan salah satu organisasi internasional yang beranggotakan negara-negara penghasil minyak seperti Venezuela, Arab Saudi, Irak, Iran, Aljazair dan lainnya. Pembentukan organisasi ini dipicu oleh adanya keputusan yang diambil secara sepihak oleh tujuh perusahaan minyak multinasional (*The Seven Sister*) dimana perusahaan-perusahaan tersebut merupakan perusahaan minyak milik negara-negara maju seperti Amerika, Jepang, Inggris dan Jerman. *The Seven Sister* ini menguasai industri minyak global pada tahun 1959 termasuk dalam menentukan harga minyak di pasar internasional walaupun tanpa persetujuan atau berunding dengan pihak lain. Pada tahun tersebut terjadi penurunan yang luar biasa pada harga minyak dunia. Hal tersebut disebabkan oleh monopoli yang dilakukan oleh *The Seven Sister* yang mendominasi pasar minyak global pada saat itu. Dalam merespon hal tersebut negara-negara penghasil minyak di dunia untuk membuat organisasi yang akan menjaga kestabilan harga minyak di pasar internasional. Pada tahun 1960 di Baghdad, Irak, OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*) secara resmi berdiri dengan beranggotakan lima negara pertama yaitu Irak, Iran, Venezuela, Arab Saudi dan Kuwait (Fauzi, n.d.).

Setelah sepuluh tahun berdiri OPEC berhasil berunding dengan *The Seven Sister* dan menandatangani "*The Tripoli-Tehran Agreement*". Perjanjian tersebut merupakan perjanjian yang menetapkan OPEC sebagai organisasi yang memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan harga minyak di pasar internasional.

Anggota OPEC mulai bertambah setelah peristiwa tersebut dengan bergabungnya Aljazair, Angola, Gabon, Kongo, Libya, UEA dan Equador (Faisol et al., 2020). Meskipun Ekuador mengundurkan diri pada tahun 1992.

Indonesia merupakan salah satu negara penghasil minyak di dunia. Pada tahun 1962 Indonesia bergabung dalam keanggotaan OPEC. Sesuai dengan prinsip politik bebas aktif, Indonesia turut berperan aktif dalam bekerjasama dengan negara-negara anggota OPEC untuk menjaga kestabilan pasar minyak global. Terbukti ketika sekretariat OPEC resmi berdiri di Wina, KBRI Wina turut aktif terlibat dalam diplomasi di berbagai persidangan dan ikut serta dalam menangani masalah-masalah yang dihadapi oleh OPEC. Indonesia juga memiliki peran yang penting dalam OPEC. Menteri Energi Sumber Daya Mineral (MESDM) Indonesia Prof. Subroto sempat menjadi sekretaris pada periode 1984-1985 dan 1988-1994 (Akbar & Pakpahan, 2017). Kemudian MESDM Indonesia Purnomo Yusgiantoro sempat terpilih sebagai presiden dan sekjen sementara pada tahun 2004 (Mawikere, 2016).

Pada tahun 1990an produksi minyak mentah Indonesia mulai mengalami penurunan. Kilang-kilang minyak yang sudah tua tidak lagi dapat memenuhi target produksi minyak yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada tahun tersebut Indonesia mulai sedikit mengimpor minyak di beberapa sektor seperti industri transportasi dan lain-lain karena konsumsi yang terus meningkat. Konsumsi minyak terus meningkat namun produksi minyak Indonesia tidak kunjung membaik. Akhirnya mulai tahun 2004 Indonesia beralih menjadi *net-oil importer Country* atau negara yang lebih banyak mengimpor minyak demi mencukupi kebutuhan minyak dalam negeri.

Pada tahun 2006 hingga tahun 2007 produksi minyak di Indonesia semakin menurun hanya 838.000 – 895.000 barrel per harinya sedangkan di tahun-tahun sebelumnya Indonesia dapat memproduksi hingga 1,2 juta barrel per hari (Setiono, 2014). Hal tersebut disebabkan oleh kurangnya atau menurunnya investasi yang ditanamkan dalam perminyakan di Indonesia. Jika kondisi ini terus berlanjut maka kemungkinan Indonesia akan terus menjadi pengimpor minyak hingga tahun-tahun berikutnya. Keanggotaan Indonesia dalam OPEC mulai menjadi perdebatan di dalam negeri karena Indonesia kini menjadi *net-oil importer*. Dalam membahas hal tersebut Indonesia membentuk tim khusus untuk mempertimbangkan keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Akhirnya pada tahun 2008 tepatnya pada bulan Maret, Indonesia mengumumkan akan keluar dari keanggotaan OPEC pada akhir tahun tersebut. Hal ini dilatarbelakangi oleh beralihnya Indonesia menjadi pengimpor minyak dan tidak mampu memenuhi kuota produksi minyak OPEC. Pada bulan September 2008 Indonesia resmi dan telah terkonfirmasi keluar dari keanggotaan OPEC (Mawikere, 2016).

Kemudian pada tahun 2015 tepatnya pada bulan Desember Indonesia mengumumkan kembali aktif sebagai anggota OPEC dalam sidang Konferensi OPEC ke 168 yang dihadiri oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai perwakilan Indonesia. OPEC berharap dengan kembalinya Indonesia sebagai anggota aktif dapat menaikkan legitimasi OPEC sebagai organisasi yang memiliki pengaruh besar dalam sektor perminyakan dunia. Melihat pertumbuhan ekonomi yang semakin pesat, OPEC memprediksikan bahwa pada tahun 2040 kebutuhan minyak dunia akan mencapai 111 juta barrel per hari (KESDM, 2015b). Dengan kembalinya Indonesia menjadi anggota aktif akan sedikit

meningkatkan persediaan minyak mentah yang diproduksi oleh negara-negara anggota OPEC.

Namun kembalinya Indonesia menjadi OPEC tentu dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional. Pada tahun 2015 kebutuhan BBM (Bahan Bakar Minyak) di Indonesia diprediksikan akan terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 4,2 % per tahun (KESDM, 2015b). Semenjak Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC kerjasama Indonesia dengan negara-negara eksportir minyak sering mengalami hambatan karena faktor politik. Sebagian besar pemasok minyak Indonesia adalah negara-negara anggota OPEC. Sehingga Indonesia harus mengeluarkan usaha lebih dalam memenuhi kebutuhan energi minyak dalam negeri jika Indonesia bukan anggota dari OPEC. Jika Indonesia ingin mengimpor minyak dari negara di luar anggota OPEC pun akan sulit untuk dilakukan ditambah lagi Indonesia harus mengeluarkan biaya lebih untuk mendapatkan pasokan minyak. *Bargaining position* atau posisi Indonesia dalam negosiasi di pasar minyak global pun melemah sejak keluar dari keanggotaan OPEC. Indonesia hanya bisa mengikuti arus harga pasar minyak global tanpa bisa ikut campur dalam penentuan harga dan kuota pasokan minyak.

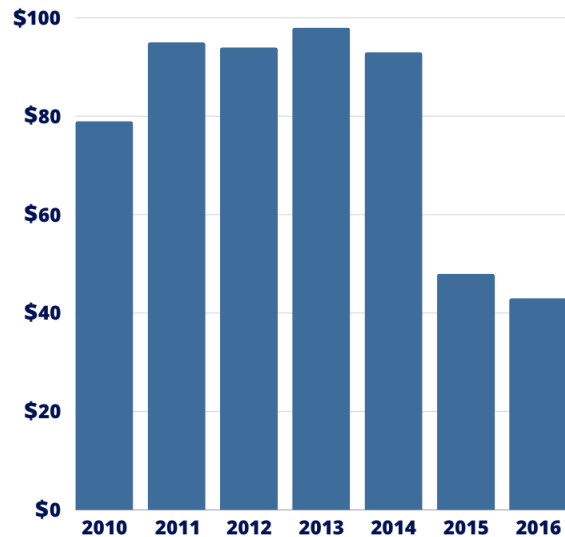
Selain itu, Indonesia menjadi semakin kekurangan informasi dalam memastikan pasokan minyak impor dari negara-negara penghasil minyak seperti negara-negara timur tengah. Maka dengan bergabungnya Indonesia ke dalam keanggotaan OPEC Indonesia mendapatkan *privilege* lebih baik secara politik maupun ekonomi. Indonesia dapat aktif dalam penentuan harga minyak di pasar internasional melalui OPEC. Kesempatan ini juga dapat lebih menjamin kestabilan energi dan ketahanan energi dalam negeri yang menjadi kepentingan

nasional Indonesia pada saat itu. Dengan menjalin kerja sama multilateral dalam OPEC Indonesia juga mendapatkan manfaat ekonomi yang dapat menunjang perkembangan negara di sektor energi, pembangunan ataupun teknologi.

Namun pada awal tahun 2016 harga minyak masih mengalami penurunan secara terus-menerus dari tahun 2014. Hal tersebut diakibatkan oleh produksi minyak dari negara-negara produsen semakin meningkat. Hingga pertengahan 2016 harga minyak tidak kunjung naik. Akhirnya OPEC mengambil langkah dan berencana membuat kebijakan untuk menaikkan harga minyak dengan cara memangkas produksi minyak dari negara-negara penghasil minyak. Namun Indonesia adalah satu-satunya negara anggota OPEC yang tidak setuju dengan kebijakan tersebut.

Pada akhirnya saat sidang OPEC ke-171 di Wina pemangkasan produksi minyak disepakati. Sidang tersebut menghasilkan kesepakatan untuk memotong kuota produksi sebesar 1,2 juta barrel untuk setiap anggota OPEC. Keputusan tersebut disepakati oleh seluruh anggota OPEC kecuali Indonesia. Akhirnya dengan berbagai pertimbangan yang dilakukan Indonesia kembali menanggukkan keanggotaan dalam OPEC pada tahun 2016 yang mana saat itu Indonesia belum sampai satu tahun dari kembali aktifnya dalam keanggotaan OPEC (Akbar & Pakpahan, 2017).

**Grafik 1. 1 Ilustrasi Fluktuasi Harga Minyak Dunia**  
**Rata-rata harga minyak mentah dunia**  
**2010-2016**



Sumber: Macrotrends (2016)

Grafik di atas menunjukkan fluktuasi harga minyak dunia dari tahun 2010 hingga awal tahun 2016. Harga minyak terlihat stabil dari tahun 2011 hingga 2014 sebelum akhirnya turun secara drastis pada tahun 2015. Harga minyak sempat naik pada tahun 2011 dari \$79.48 per-barrel pada awal tahun 2010 meningkat menjadi \$94.88 per-barrel. Pada awal tahun 2012 harga minyak turun menjadi \$94.05 dan kembali meningkat pada tahun 2013 dengan harga \$97.98. Namun pada akhir tahun 2014 harga minyak turun drastis menjadi \$53.45 per-barrelnya. Harga minyak terus menurun di harga \$48.66 per-barrel pada awal tahun 2015 dan \$43.29 pada awal tahun 2016.

Merosotnya harga minyak disebabkan karena produksi minyak dari negara-negara produsen semakin meningkat sehingga minyak menjadi tidak begitu berharga.

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, Indonesia melakukan penangguhan pada keanggotaan OPEC sebanyak dua kali yaitu pada tahun 2008 dan 2016. Penulis bermaksud untuk melakukan analisis terkait dengan alasan Indonesia menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC. Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui faktor di balik kebijakan Indonesia dalam menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2016.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Mengapa Indonesia memutuskan untuk menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) pada tahun 2016?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan Indonesia menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC.
2. Untuk mengetahui proses dibalik perumusan kebijakan Indonesia terkait penangguhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC.

## **1.4 Cakupan penelitian**

Penelitian ini akan menganalisis kebijakan Indonesia yang menyebabkan Indonesia menanggihkan diri dari keanggotaan OPEC pada tahun 2016. Setelah keluar pada tahun 2008 karena tidak bisa memenuhi kuota minimal dalam ekspor minyak dan memutuskan untuk kembali aktif dalam keanggotaan OPEC pada tahun 2015. Namun, meskipun pada tahun tersebut Indonesia memiliki kesempatan untuk aktif kembali dalam OPEC, belum genap setahun Indonesia

kembali menarik diri dari keanggotaan pada tahun 2016. Penelitian ini akan berfokus pada faktor eksternal dan internal yang melatarbelakangi keputusan Indonesia untuk menarik diri dari keanggotaan OPEC di saat Indonesia sangat memerlukan informasi mengenai pasar minyak global. Pada tahun-tahun tersebut Indonesia sedang melakukan proses pembangunan dalam negeri sehingga keaktifan Indonesia dalam OPEC akan sangat membantu untuk mendapatkan Informasi mengenai energi yang berhubungan dengan pembangunan. Cakupan waktu dalam penelitian ini akan berfokus pada tahun 2011-2016.

### **1.5 Tinjauan Pustaka**

Penelitian mengenai kebijakan Indonesia dan hubungannya dengan OPEC telah beberapa kali dilakukan dalam dua dekade terakhir. Penelitian-penelitian tersebut disajikan dalam publikasi berbentuk jurnal. Pertama, penelitian yang telah dilakukan oleh W Faisol, S Indriastuti dan A Trihartono yang berjudul “*Indonesia and OPEC: why does Indonesia maintain its distance?*” penelitian ini menjelaskan keputusan Indonesia untuk menjaga jarak dengan OPEC dibentuk oleh kebutuhan untuk mengamankan ketahanan energinya dan menjaga stabilitas ekonomi domestiknya. Sementara sektor minyak dan gas masih memiliki pengaruh yang signifikan terhadap perekonomian Indonesia, Indonesia tidak dapat mempertahankan keanggotaannya di OPEC karena merupakan negara pengimpor dan pengeksportir minyak. Penelitian ini menjelaskan sikap Indonesia dalam keanggotaan OPEC pada pendekatan geopolitik politik energi (Faisol et al., 2020). Dalam penelitian ini tidak membahas tentang bagaimana proses penentuan kebijakan Indonesia mengenai pengkuhannya dalam keanggotaan OPEC. Penelitian ini juga dilakukan tidak mencakup data pada tahun 2016.

Kedua, kebijakan dan hubungan Indonesia dengan OPEC juga dapat ditemukan dalam jurnal yang ditulis oleh Muhammad Badaruddin yang berjudul “*Indonesia Rejoining OPEC: Dynamics of the Oil Importer and Exporter Countries*”. Penelitian ini menjelaskan tentang keputusan Indonesia untuk mengaktifkan kembali keanggotaan penuhnya di OPEC, meskipun produksi minyaknya menurun dan perlu mengimpor lebih banyak minyak, dipandang sebagai strategi yang masuk akal oleh beberapa analisis untuk mengamankan program pembangunan ekonominya di masa depan. Penelitian tersebut menjelaskan kepentingan Indonesia untuk bergabung kembali dengan OPEC, yang mencakup menyediakan permintaan minyak yang cukup untuk mendukung pembangunannya yang tumbuh cepat, mencari investasi asing dan dukungan teknologi untuk memodernisasi industri perminyakannya (Badaruddin, 2015). Penelitian ini membahas tentang pengaktifan kembali keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Ada pun terdapat keterbatasan lainnya dalam penelitian ini yaitu kurangnya penjelasan tentang strategi konkrit yang diimplementasikan oleh Indonesia untuk meningkatkan kemandirian energi, kurang mengeksplorasi peran Indonesia dalam proses pengambilan keputusan OPEC dan dampak geopolitik reaktivasi keanggotaan Indonesia di OPEC. Hal yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah alasan Indonesia menanggukkan diri dari OPEC

Ketiga, dalam jurnal yang berjudul “*Implikasi Kuota Produksi Minyak Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) dengan Kebijakan Keanggotaan dan Harga Bahan Bakar Minyak Pemerintah Indonesia Tahun 2008*”, Jessica Claudia Mawikere menjelaskan tentang keputusan Indonesia untuk keluar dari OPEC dan keputusan pemerintah Indonesia untuk mengendalikan

harga minyak dalam negeri pada tahun 2008. Penelitian ini menjelaskan keputusan Indonesia untuk mencabut keanggotaan mereka karena peraturan produksi minyak OPEC pada tahun 2008, berimplikasi pada kurangnya produktivitas minyak Indonesia dan defisit fiskal pada operasi pemerintah. Kebijakan pemerintah Indonesia menaikkan harga minyak dalam negeri pada Mei 2008, dan menurunkannya pada November-Desember 2008 karena regulasi OPEC pada 2008 (Mawikere, 2016). Penelitian ini dilakukan dengan sangat baik dan mendetail. Namun, penelitian ini lebih menunjukkan data terkait kebijakan dan harga BBM.

Keempat, dalam jurnal “Alasan Indonesia Keluar dari Keanggotaan OPEC Pada Tahun 2008-2016” yang ditulis oleh Fikri Fauzi menjelaskan bahwa keputusan Indonesia untuk keluar dari keanggotaan OPEC pada tahun 2008-2016 dipengaruhi oleh faktor-faktor domestik seperti politik, kondisi ekonomi, dan konteks internasional. Kebijakan OPEC untuk memotong kuota produksi minyak mentah menyebabkan Indonesia mengalami kerugian keuangan sebagai negara pengimpor minyak (Fauzi, n.d.). Penelitian ini telah membahas tentang dinamika keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada tahun 2008 dan 2016. Namun mengenai tahun 2016 belum dibahas secara rinci terutama mengenai proses pengambilan keputusan dengan pertimbangan untung rugi (*cost & benefit*) dan alasan Indonesia menanggukkan keanggotaannya selain karena pemotongan kuota produksi minyak. Penelitian yang dilakukan oleh Fauzi dilakukan dengan menggunakan teori *Decision Making* William D. Coplin dengan pertimbangan politik, ekonomi dan konteks internasional, sedangkan dalam penelitian ini akan menggunakan teori *Rational Actor Model* dengan pertimbangan *cost and benefit*.

Kelima, pendapat yang sama juga terdapat pada jurnal “Kepentingan Ekonomi Politik Indonesia Keluar dari Keanggotaan OPEC Pada Tahun 2016” yang ditulis oleh Muhammad Akbar. Pada penelitian tersebut Akbar menjelaskan Indonesia memutuskan untuk keluar dari keanggotaan OPEC pada tahun 2016. Keputusan ini diambil untuk melindungi kepentingan ekonomi nasional Indonesia, karena pemotongan produksi akan merugikan pendapatan negara dan kemampuan untuk memenuhi permintaan domestik. Penelitian ini juga membahas tingkat analisis dalam hubungan internasional dan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan kebijakan luar negeri (Akbar & Pakpahan, 2017). Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori politik luar negeri. Namun penelitian ini lebih menekankan pada sisi ekonomi dan dalam penelitian ini belum membahas analisis mendalam tentang dampak keputusan Indonesia untuk keluar dari OPEC terhadap hubungan politik dan ekonomi dengan negara-negara anggota OPEC lainnya. Penelitian ini juga belum menjelaskan bagaimana keputusan Indonesia untuk meninggalkan OPEC yang mempengaruhi kebijakan energi nasional, strategi perdagangan minyak dan Pembangunan nasional.

Dari kelima jurnal yang telah dipaparkan di atas terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan mengenai keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Namun, penelitian-penelitian tersebut belum membahas mengenai penelitian spesifik tentang pertimbangan *cost and benefit* dan aktor dibalik pengambilan kebijakan Indonesia untuk menanggukkan diri dari keanggotaan OPEC. Penelitian ini akan dilakukan dengan teori *Rational Actor Model* yang akan menganalisis, mengidentifikasi dan melengkapi kekurangan penelitian-penelitian sebelumnya.

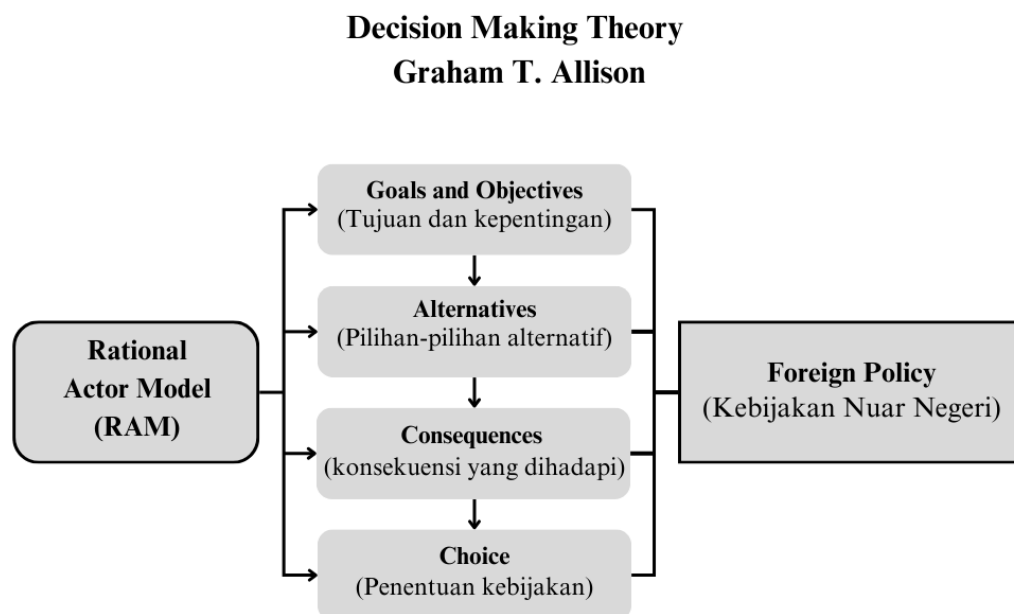
## 1.6 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan teori *decision-making process The Rational Actor* menurut Graham T. Allison yang ditulis dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. The Rational Actor* atau *Rational Actor Model* (RAM) merupakan teori yang digunakan untuk menganalisa dan memprediksi perilaku negara dalam urusan luar negeri. *Rational Actor Model* juga digunakan untuk memahami perilaku manusia dalam politik internasional, khususnya dalam konteks pengambilan keputusan pemerintah. RAM mengasumsikan bahwa pengambil keputusan adalah hal yang rasional dan akan memilih opsi yang dapat memaksimalkan tujuan mereka. Teori ini memandang aktor pemerintah sebagai pengambil keputusan yang rasional dan akan memilih opsi yang memaksimalkan kepentingannya. Negara bertindak secara empiris, setiap keputusan atau kebijakan yang diambil bukan berdasarkan asumsi belaka. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan sesuatu yang telah diperhitungkan terkait prinsip *take and give* maupun *cost and benefit* bagi kepentingan negara dan hasil yang diinginkan. Teori ini juga menjelaskan terkait risiko terhadap tindakan yang dilakukan pemerintah (Allison & Zelikow, 1999).

Dalam proses perumusan kebijakan Indonesia untuk mengganggu diri dari keanggotaan OPEC pada tahun 2016, pengambilan keputusan oleh pemerintah melibatkan banyak pilihan dan potensi hasil di mana setiap pilihan mempunyai konsekuensinya masing-masing. Negara sebagai aktor yang rasional akan memilih alternatif kebijakan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya (positif) untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai (*goals and Objectives*). RAM

berpendapat bahwa pengambil keputusan, atau dalam hal ini aktor kebijakan, akan selalu bertindak secara konsisten dan dapat diprediksi dengan mempertimbangkan potensi hasil dari tindakan mereka sebelum mengambil keputusan (Allison & Zelikow, 1999). Adapun indikator-indikator kunci yang terlibat dalam *Rational Actor Model* yang diterapkan dalam urusan luar negeri meliputi *Goals and Objectives*, *Alternatives*, *Consequences* dan *Choice*. Indikator-indikator ini menjadi dasar untuk menganalisis dan memprediksi tindakan negara dalam *Rational Actor Model* (Allison & Zelikow, 1999).

**Gambar 1. 1** Peta Konsep Teori decision-making process The Rational Actor Model menurut Graham T. Allison



Sumber: *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis* (1999)

*Goals & Objectives* adalah nilai-nilai dan aspirasi fundamental yang ingin diwujudkan oleh aktor dan langkah-langkah konkret atau strategi yang dipakai untuk mewujudkan tujuan. Pada awal pengambilan keputusan, kepentingan dan tujuan menjadi acuan dalam mengurutkan semua konsekuensi yang mungkin terjadi dalam setiap alternatif yang ada (Allison & Zelikow, 1999).

*Alternatives* merupakan pilihan-pilihan keputusan yang tersedia sesuai dengan keadaan dan kondisi tertentu. Pilihan-pilihan ini harus dipertimbangkan secara rasional oleh aktor yang berkepentingan sebelum memutuskan pilihan yang terbaik. Alternatif yang terpilih harus alternatif yang realistis atau dapat dilaksanakan, konsisten dan sejalan dengan *goals and objectives*, dan harus memberikan hasil yang maksimal dengan biaya atau *cost* yang seimbang (Allison & Zelikow, 1999).

*Consequences* adalah dampak atau hasil yang timbul dari setiap pilihan yang diambil oleh aktor, hal ini berkaitan dengan *Cost, Benefit dan Constraints* (kendala). Setiap pilihan alternatif yang diambil memiliki kemungkinan konsekuensi yang berbeda-beda dan konsekuensi tidak selalu dapat diprediksi. Sehingga aktor dalam pengambilan kebijakan harus sangat hati-hati dalam membaca atau memprediksi konsekuensi dari setiap pilihan. Pembacaan konsekuensi tersebut berfungsi untuk meminimalisir risiko kegagalan, melihat dan memahami dampak yang ditimbulkan dari setiap alternatif dan membantu dalam mencari solusi dalam mencapai tujuan (Allison & Zelikow, 1999).

Dan *choice* adalah penentuan pemilihan tindakan dengan data sebagai bahan pertimbangan pengambilan sebuah keputusan. *Choice* merupakan keputusan yang diambil oleh aktor dalam perumusan kebijakan setelah mempertimbangkan *goals and objectives, alternatives, dan consequences*. *Choice* atau pilihan ini menjadi kebijakan suatu negara yang diputuskan oleh aktor yang bertanggung jawab atas konsekuensi yang akan terjadi (Allison & Zelikow, 1999).

Keputusan akhir yang diambil dianggap rasional karena didasarkan pada pertimbangan logis dan evaluasi konsekuensi yang mungkin terjadi—yang menyiratkan bahwa keputusan tersebut dimaksudkan untuk mengarahkan negara ke arah yang positif. Ketika keputusan dibuat oleh pemerintah yang bertindak sebagai agen kebijakan yang melakukan tindakan strategis, tujuan utamanya adalah maksimalisasi nilai atau realisasi tujuan yang diharapkan sesuai dengan kepentingan nasional (Allison & Zelikow, 1999). Dengan melakukan analisis biaya-manfaat yang rasional untuk setiap pilihan alternatif—dan memilih salah satu yang paling sesuai dengan tujuan mereka—pemerintah dapat memastikan pencapaian tujuan yang optimal sekaligus memaksimalkan utilitas. Model rasional mengasumsikan bahwa pemerintah telah memiliki seluruh informasi dan alternatif untuk mengkaji situasi dan mengambil keputusan berdasarkan keadaan yang ada (Allison & Zelikow, 1999).

## **1.7 Argumen Sementara**

Setelah melakukan observasi dari data-data yang relevan dengan kasus ini, ditemukan beberapa faktor yang berkaitan dengan keputusan kebijakan Indonesia untuk menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2016. Sesuai dengan *decision making theory Rational Actor Model* oleh Graham T. Allison ada 4 indikator yang dapat menjadi acuan, namun dalam hipotesis ini, hanya akan menjawab 2 indikator yaitu *goals and objectives* dan *alternatives*. Pertama, *goals and objectives* atau tujuan dan kepentingan Indonesia pada saat itu adalah stabilitas ekonomi dan stabilitas energi dalam negeri. Indonesia memerlukan informasi terkait fluktuasi harga minyak global untuk untuk menjamin keamanan energi dalam negeri. Indonesia juga membutuhkan pasokan minyak untuk

menjalankan program-program pembangunan ekonomi nasional yang membutuhkan bahan bakar minyak dan memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri. Kedua, Indonesia mempunyai beberapa alternatif (*alternatives*) yang perlu dipertimbangkan, yaitu tetap menjadi anggota OPEC dengan mengikuti kebijakan kuota produksi yang ditetapkan oleh OPEC, menanggukkan keanggotaan agar Indonesia dapat mengatur produksi minyaknya sendiri tanpa terikat oleh kuota OPEC atau keluar dari OPEC dengan sepenuhnya meninggalkan OPEC dan mengatur kebijakan energi secara independen.

## **1.8 Metode Penelitian**

### *1.8.1 Jenis Penelitian*

Penelitian ini akan menggunakan metode kualitatif. Metode ini sering kali digunakan untuk menganalisis studi kasus dalam Hubungan Internasional. Penelitian kualitatif akan membantu menekankan hasil penelitian yang tidak dapat dilakukan melalui pengukuran (Creswell, 1999). Penelitian kualitatif memiliki sifat penekanan yang lebih deskriptif (Tersiana, 2018). Dalam hal ini berarti bahwa metode kualitatif akan lebih mengedepankan uraian dari masalah-masalah dalam penelitian daripada generalisasi. Maka metode ini akan digunakan sebagai alat untuk menganalisis topik kebijakan Indonesia di balik penangguhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC.

### *1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian*

Subjek dalam penelitian ini adalah kebijakan pemerintah Indonesia. Sedangkan untuk objek penelitian, akan mengacu kepada kebijakan Indonesia di balik penangguhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC.

### *1.8.3 Metode Pengumpulan Data*

Penelitian ini memfokuskan untuk menganalisis dengan sumber data primer dan sekunder. Data primer tersebut diperoleh dari website resmi pemerintah. Dan data sekunder tersebut diperoleh dari jurnal, artikel ilmiah, laporan, bahkan berita yang sudah tervalidasi kebenarannya.

### *1.8.4 Proses Penelitian*

Proses penelitian akan dimulai dengan pengumpulan data. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan memanfaatkan jaringan internet untuk mengakses website-website resmi pemerintah dan untuk mengakses, membaca dan mengunduh, jurnal, ataupun laporan yang relevan dengan Indonesia dan OPEC. Setelah melakukan pengumpulan data, penulis melakukan seleksi data. Hal ini dilakukan agar mendapatkan data-data yang lebih spesifik mengenai penelitian tersebut. Dengan data yang sudah spesifik, data tersebut akan disajikan dalam bentuk narasi sesuai dengan bab/sub-bab yang relevan. Dengan data-data yang telah didapat akan dibuat kesimpulan yang bersifat sementara atau hipotesis. kemudian, hipotesis tersebut nantinya akan diperkuat dengan data-data berikutnya.

## **1.9 Sistematika Pembahasan**

Secara sistematis, penelitian ini akan diuraikan menjadi empat bab utama. Bab pertama akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, cakupan penelitian, tujuan penelitian, kerangka pemikiran/landasan teori, kajian pustaka, dan metodologi penelitian.

Bab kedua akan menjelaskan mengenai dinamika keanggotaan Indonesia di dalam OPEC. Bab ini menjadi pembuka sebagai Gambaran sejarah Indonesia selama berada dalam keanggotaan OPEC. Pembuka tersebut menguraikan dinamika atau permasalahan-permasalahan yang dialami Indonesia selama menjadi anggota OPEC.

Bab ketiga, penulis melakukan pengaplikasian teori *Rational Actor Model* dari Graham T. Allison terhadap studi kasus. Penulisan akan terbagi menjadi empat sub-topik utama yaitu *goals and objectives, alternatives, consequences* dan *choice*.

Bab terakhir akan diisi dengan kesimpulan dan saran yang nantinya berguna untuk merangkum semua data dan kejadian di dalam penelitian serta memberikan rekomendasi agar dapat berguna pada penelitian di masa depan.

## **BAB 2**

### **DINAMIKA KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM OPEC**

#### ***(ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES)***

Bab ini akan membahas tentang sejarah dan dinamika keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Subbab pertama berisi sejarah keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Pada masa ini Indonesia mulai bergabung dalam keanggotaan OPEC bersamaan dengan bergabungnya Libya. Indonesia memberikan kontribusi yang signifikan dalam perannya sebagai anggota OPEC dan menjabat beberapa jabatan strategis. Kemudian pada subbab kedua berisi dinamika keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Dalam sub bab ini menjelaskan bagaimana Indonesia menarik diri dari OPEC sebanyak dua kali pada tahun 2008 dan 2016 serta faktor-faktor yang melatarbelakangi peristiwa tersebut.

#### **2.1 Sejarah Keanggotaan Indonesia dalam OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries)**

Indonesia pertama kali bergabung ke dalam keanggotaan OPEC pada tahun 1962 bersamaan dengan Libya. Indonesia merupakan negara ASEAN pertama dan bahkan satu satunya yang pernah menjadi anggota OPEC. Indonesia memutuskan bergabung dalam keanggotaan OPEC karena memahami visi OPEC (Opec, n.d.).

*“OPEC's objective is to co-ordinate and unify petroleum policies among Member Countries, in order to secure fair and stable prices for petroleum producers; an efficient, economic and regular supply of petroleum to consuming nations; and a fair return on capital to those investing in the industry” (Opec, n.d.).*

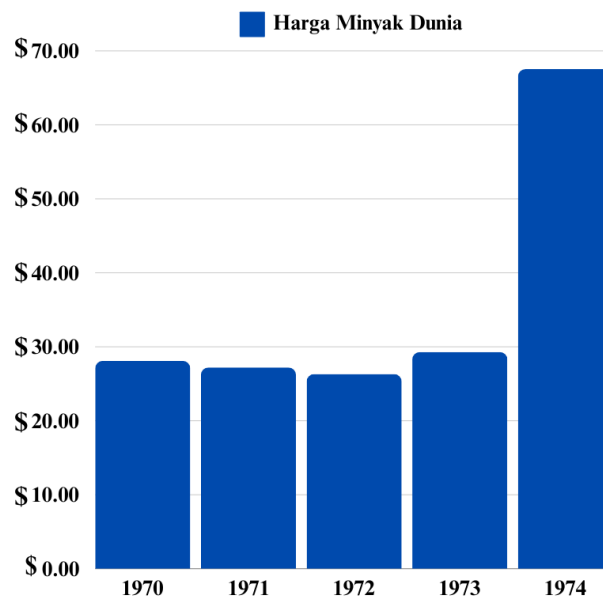
Indonesia melihat OPEC sebagai kelompok negara berkembang yang berjuang untuk bersaing dengan negara-negara *superpower* di industri minyak dan perusahaan multinasional besar (Rahman, 2004). Indonesia yang sempat menjadi negara eksportir minyak, ingin ikut mengambil peran dalam menstabilkan pasar minyak global dengan berpartisipasi dalam upaya OPEC untuk mengendalikan produksi dan harga minyak. Keanggotaan Indonesia di OPEC juga memungkinkan negara membangun hubungan diplomatik yang kuat dengan negara-negara penghasil minyak lainnya sehingga negara dapat menjalin kerjasama dan negosiasi dalam berbagai masalah ekonomi dan politik (Rahayu & Pratama, 2022).

Indonesia memberikan kontribusi yang signifikan dalam perannya sebagai anggota OPEC. Indonesia mempunyai peran penting dalam perkembangan OPEC menjadi organisasi global. Indonesia sempat menjabat sebagai Sekretaris Jenderal sebanyak tiga kali selama sepuluh tahun. Prof. Subroto menjabat sebagai Sekretariat OPEC pada tahun 1984-1985 periode pertama dan 1988-1994 periode dua dan tiga, Indonesia dikenal sebagai mediator antara produsen dan konsumen, serta mediator penyelesaian konflik negara anggota OPEC (Akbar & Pakpahan, 2017).

Dengan bergabung dalam keanggotaan OPEC dan ikut mengambil peran dalam menstabilkan pasar minyak global, Indonesia mendapatkan pemasukan negara yang cukup besar dari ekspor minyak (Putri Rudiany & Kusumawardhana, 2023). Dengan produksi minyaknya, Indonesia dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Ekspor minyak menghasilkan pendapatan devisa yang besar yang dapat digunakan untuk mendanai berbagai proyek pembangunan nasional (Karim et al.,

2016) seperti pembangunan Bandara Soekarno-Hatta yang mulai dibangun pada tahun 1975 (Echi, n.d.). Momentum tersebut adalah momentum setelah terjadinya *Oil Boom*, peristiwa ketika harga minyak melonjak tinggi dan menghasilkan pendapatan devisa yang tinggi bagi Indonesia (Indonesia Investments, 2024). Keputusan OPEC memangkas ekspor minyak menyebabkan harga minyak naik lebih dari dua kali lipat pada tahun 1973-1974. Kenaikan harga minyak dari tahun 1970-1974 dapat dilihat pada grafik di bawah ini:

**Grafik 2. 1 Harga Minyak Global Tahun 1970-1974**



Sumber: Macrotrends (2000)

Grafik di atas menunjukkan pada akhir tahun 1970 harga minyak terus menurun dari \$28.09 per barrel menjadi \$27.21 pada akhir tahun 1971 dan \$26.31 pada akhir tahun 1972. Kemudian pada tahun 1973 harga minyak mulai meningkat di harga \$29.30 dan naik secara signifikan pada tahun 1974 dengan harga \$67.53 per barrel. Peristiwa Oil Boom ini menghasilkan pendapatan devisa yang tinggi bagi Indonesia (Indonesia Investments, 2024).

Kerjasama internasional yang dilakukan Indonesia di pasar minyak global juga membantu Indonesia dalam mengamankan stabilitas pasokan dan harga minyak. Kedua keuntungan tersebut (pendapatan devisa dari minyak dan kestabilan pasokan minyak) dapat digunakan untuk mendorong berbagai proyek pembangunan dan meningkatkan taraf hidup warga Indonesia (Khusanjanova, 2011).

Indonesia juga memperoleh akses terhadap informasi berharga mengenai harga minyak dan tingkat stok secara global yang membantu negara mengambil keputusan yang tepat mengenai produksi dan konsumsi minyak dalam negeri (Khusanjanova, 2011).

Sejak bergabung pada tahun 1962 Indonesia memberikan kontribusi yang signifikan dalam perannya sebagai anggota OPEC. Indonesia juga mendapatkan manfaat yang dirasakan dari kebijakan yang dikeluarkan oleh OPEC seperti contohnya dari peristiwa *Oil Boom* pada tahun 1973-1974 yang menghasilkan pendapatan devisa yang besar.

## **2.2 Perubahan Status Keanggotaan Indonesia dalam OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) pada Tahun 2008-2016**

Pada tahun 1990an produksi minyak mentah Indonesia mulai mengalami penurunan. Cadangan minyak di Indonesia terus mengalami penurunan. Sedangkan, konsumsi minyak dalam negeri sedang mengalami peningkatan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka mulai tahun 1990 Indonesia perlu mengimpor minyak mentah untuk keseimbangan penyediaan minyak dalam negeri. Peningkatan kebutuhan minyak terus meningkat dari tahun ke tahun

hingga pada akhirnya Indonesia menjadi *net-oil importer* (lebih banyak mengimpor minyak) pada tahun 2004. Pada tahun 2006 hingga tahun 2007 produksi minyak di Indonesia semakin menurun. Keanggotaan Indonesia dalam OPEC mulai menjadi perdebatan di dalam negeri karena Indonesia kini menjadi *net-oil importer*. Akhirnya pada tahun 2008 Indonesia resmi dan telah terkonfirmasi keluar dari keanggotaan OPEC (Mawikere, 2016).

Pada tahun 2015 kebutuhan BBM di Indonesia hingga tahun 2040 diprediksikan akan terus meningkat (KESDM, 2015b). Tahun 2015 adalah tahun produksi minyak terendah yang dialami Indonesia dari tahun sejak tahun 2006 hingga tahun 2016 (Ahdiat, 2023). Semenjak Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC kerjasama Indonesia dengan negara-negara eksportir minyak sering mengalami hambatan karena faktor politik. Sedangkan, Indonesia membutuhkan pasokan minyak untuk memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri. Sehingga, Indonesia memutuskan untuk kembali aktif sebagai anggota OPEC mulai tahun 2016.

Pada awal tahun 2016 harga minyak masih mengalami penurunan secara terus-menerus dari tahun 2014. Hal tersebut menyebabkan OPEC melakukan pemangkasan kuota produksi minyak sebesar 1,2 juta barrel atau sekitar 5% dari total per hari untuk setiap anggota OPEC dengan tujuan untuk menaikkan harga minyak. Keputusan tersebut disepakati oleh seluruh anggota OPEC, kecuali Indonesia. Regulasi pemotongan tersebut bertolak belakang dengan kondisi negara pada saat itu. Pada akhirnya Indonesia menanggukkan keanggotaan dalam OPEC tahun 2016.

### **2.2.1 Penagguhan keanggotaan Indonesia dari Keanggotaan OPEC tahun 2008**

Indonesia melakukan penagguhan pada keanggotaan OPEC pertama kali pada tanggal 10 September 2008. Hal tersebut disebabkan oleh penurunan produksi minyak Indonesia dan konsumsi minyak dalam negeri yang terus meningkat, sehingga Indonesia harus melakukan impor minyak dengan jumlah yang cukup banyak untuk memenuhi kebutuhannya.

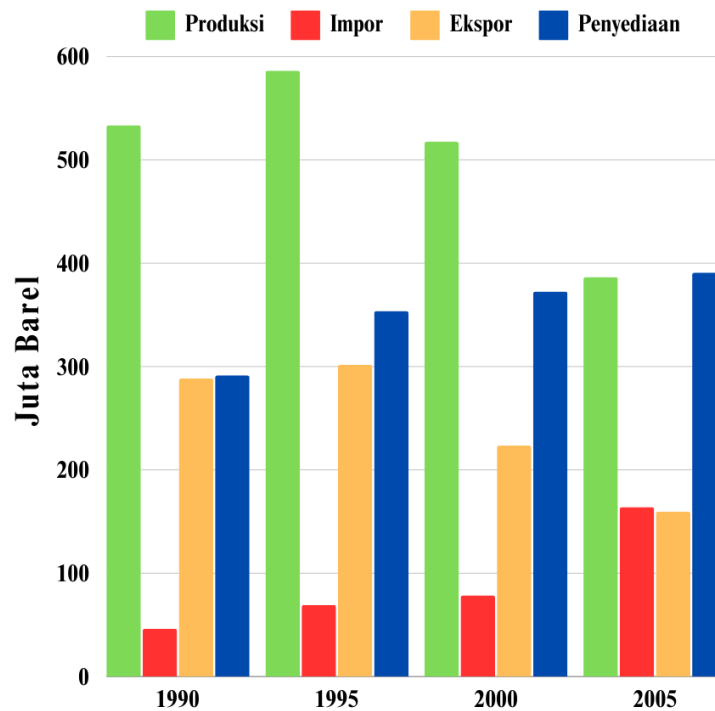
Keanggotaan Indonesia di OPEC memberikan manfaat yang signifikan dalam hal stabilisasi harga minyak, pengaruh ekonomi, pengembangan industri minyak, investasi asing, ketahanan energi, kerja sama internasional dan pertumbuhan ekonomi. Dalam industri minyak, keanggotaan Indonesia di OPEC memungkinkan Indonesia mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pasar minyak global. Pengaruh ini membantu Indonesia menegosiasikan harga ekspor minyak yang lebih baik dan mengamankan kebutuhan energinya melalui kerjasama internasional (Putri Rudiany & Kusumawardhana, 2023). Pengaruh ini juga dapat membantu Indonesia dalam membentuk kebijakan energi dan memajukan kepentingannya di pasar energi global (Manajemen UMA, 2021).

Selain itu, keanggotaan Indonesia dalam OPEC juga dapat membantu meningkatkan kemampuan produksi dan pengolahan minyak dengan bantuan dalam hal teknis dan pelatihan di sektor minyak dengan mengikuti kegiatan-kegiatan seperti lokakarya, seminar-seminar, proyek penelitian bersama dan kunjungan ke negara-negara penghasil minyak untuk berbagi pengetahuan tentang teknologi baru dan mempelajari praktik terbaik untuk produksi dan

pengolahan minyak (Badaruddin, 2015; Faisol et al., 2020). Indonesia juga menerima dukungan investasi dan modal dari negara-negara anggota OPEC untuk mengembangkan sektor minyaknya dengan memanfaatkan lokasi geografis dan cadangan minyak Indonesia yang strategis (OPEC Bulletin, 2008). Dengan kemampuan produksi yang semakin baik didukung dengan pemanfaatan teknologi di sektor perminyakan Indonesia dapat memastikan bahwa negara memiliki pasokan minyak yang stabil (Putri Rudianty&Kusumawardhana, 2023).

Memasuki tahun 1990an produksi minyak mentah Indonesia mulai mengalami penurunan. Kilang-kilang minyak yang sudah tua tidak lagi dapat memenuhi target produksi minyak yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu, eksplorasi dan investasi sektor minyak semakin berkurang karena ketidakpastian peraturan, hukum dan birokrasi yang dianggap berlebihan saat mengajukan perizinan (Indonesia Investments Report, 2024). Cadangan minyak di Indonesia terus mengalami penurunan. Pada tahun 1974 Indonesia masih memiliki cadangan minyak 15.000 metrik barrel (MB). Cadangan tersebut terus berkurang dari tahun ke tahun. Pada tahun 2000 cadangan minyak Indonesia semakin berkurang hingga 5123 MB. Hal ini bisa dilihat pada grafik di bawah ini (Purwatiningsih & Masykur, 2012):

**Grafik 2. 2 Produksi, Impor, Ekspor Dan Penyediaan Minyak di Indonesia Pada Tahun 1990-2005**



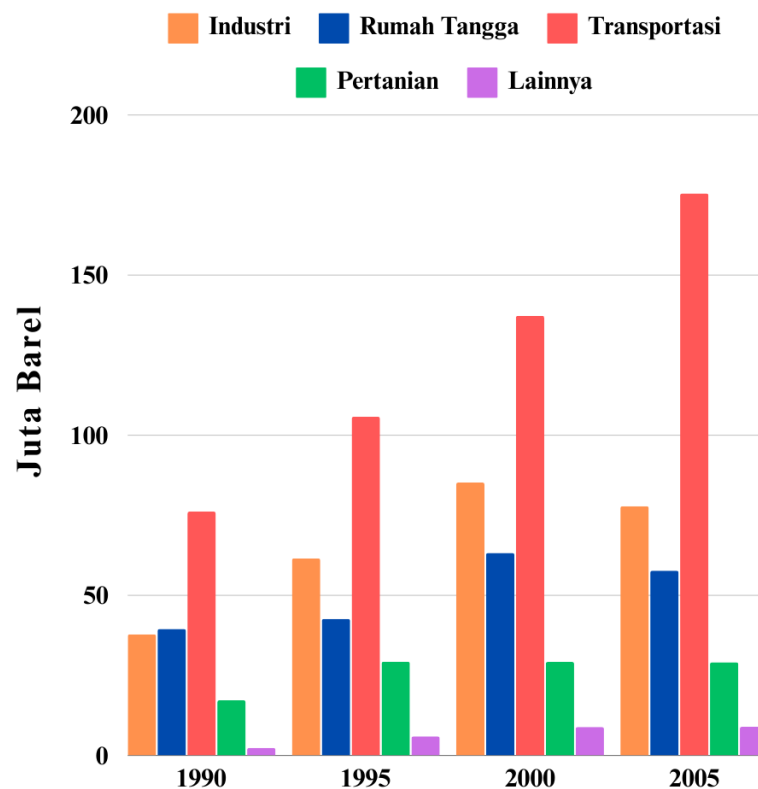
Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2009)

Berdasarkan grafik di atas produksi minyak pada tahun 2000 mulai menurun dari 517,49 Juta barrel hingga 386,48 juta barrel pada tahun 2005. Penurunan produksi minyak mentah Indonesia berdampak pada kebutuhan bahan bakar dalam negeri yang semakin meningkat. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka mulai tahun 1990 Indonesia perlu mengimpor minyak mentah untuk keseimbangan penyediaan minyak dalam negeri. Pada periode 1990-2005 impor minyak mentah Indonesia meningkat dari 46,23 Juta SBM (Setara Barrel Minyak) di tahun 1990 menjadi 164,01 SBM di tahun 2005 (Elinur et al., 2010).

Di sisi lain konsumsi minyak dalam negeri sedang mengalami peningkatan. Peningkatan konsumsi minyak disebabkan oleh pertumbuhan

ekonomi yang pesat, ditambah lagi dengan peningkatan populasi dan urbanisasi pada tahun 1990-an yang membuat peningkatan konsumsi Bahan Bakar Minyak (BBM). Peningkatan ini terus meningkat dari tahun 1990 ke tahun-tahun selanjutnya, terjadi di berbagai sektor seperti sektor industri, rumah tangga, transportasi, pertanian dan sektor lainnya (Elinur et al., 2010).

**Grafik 2. 3 Konsumsi Minyak Sektor Industri, Rumah Tangga, Transportasi, Pertanian dan Lainnya Tahun 1990-2005**



Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2009)

Dari grafik di atas, kita bisa melihat bahwa konsumsi BBM di sektor industri tahun 1990-2005 menunjukkan peningkatan yaitu 37,84 juta SBM (Setara Barrel Minyak) pada tahun 1990 menjadi 77,82 Juta SBM di tahun 2005. Pada sektor rumah tangga mengalami kenaikan dari 39,49 Juta SBM menjadi 57,70 Juta SBM. Di sektor transportasi mengalami kenaikan dari

76,170 juta SBM menjadi 175,469 Juta SBM. Pada sektor pertanian konsumsi BBM meningkat dari 17,24 juta SBM menjadi 29,10 juta SBM. Sedangkan pada sektor lainnya seperti seperti sektor perdagangan, hotel dan restoran, komersial dan lain-lain meningkat dari 2,39 juta SBM menjadi 8,96 juta SBM (KESDM, 2009).

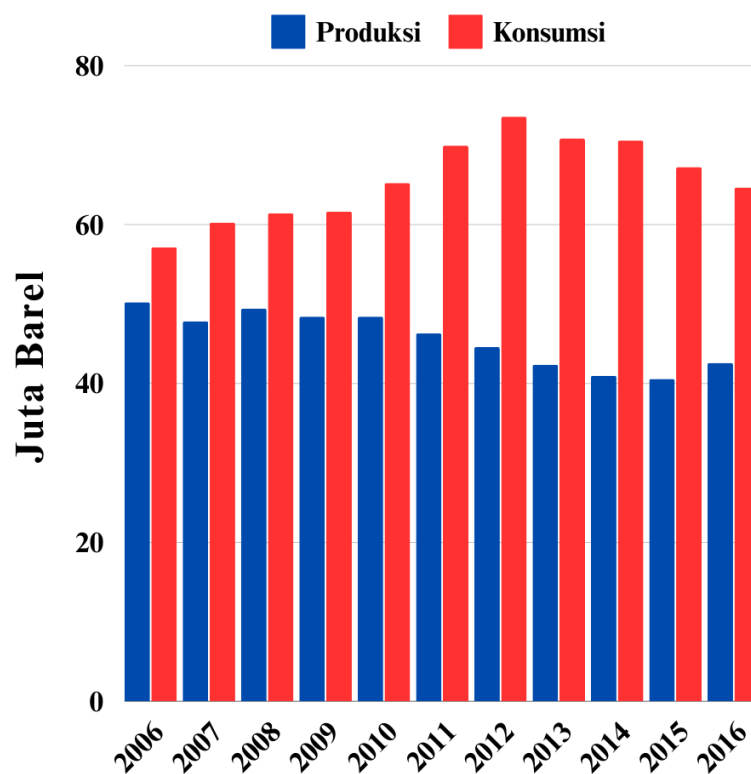
Karena peningkatan kebutuhan minyak yang terus meningkat dari tahun ke tahun akhirnya Indonesia menjadi *net-oil importer* (lebih banyak mengimpor minyak) pada tahun 2004. Pada tahun 2006 hingga tahun 2007 produksi minyak di Indonesia semakin menurun hanya 838.000-895.000 barrel per harinya, sedangkan di tahun-tahun sebelumnya Indonesia dapat memproduksi hingga 1,2 juta barrel (Setiono, 2014). Keanggotaan Indonesia dalam OPEC mulai menjadi perdebatan di dalam negeri karena Indonesia kini menjadi *net-oil importer*. Indonesia telah beralih dari negara pengekspor menjadi pengimpor minyak dan tidak mampu memenuhi kuota produksi minyak OPEC. Dalam membahas hal tersebut Indonesia membentuk tim khusus untuk mempertimbangkan keanggotaan Indonesia dalam OPEC. Pada tanggal 10 September 2008 Indonesia resmi dan telah terkonfirmasi keluar dari keanggotaan OPEC (Mawikere, 2016).

### **2.2.2 Reaktifasi Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Tahun 2015**

Pada tahun 2015 kebutuhan BBM di Indonesia hingga tahun 2040 diprediksikan akan terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 4,2 % per tahun (KESDM, 2015b). Semenjak Indonesia keluar dari keanggotaan OPEC kerjasama Indonesia dengan negara-negara eksportir minyak sering mengalami hambatan karena faktor politik. Sebagian besar pemasok minyak

Indonesia adalah negara-negara anggota OPEC. Jika Indonesia ingin mengimpor minyak dari negara di luar anggota OPEC pun akan sulit untuk dilakukan ditambah lagi Indonesia harus mengeluarkan biaya lebih untuk mendapatkan pasokan minyak. *Bargaining position* Indonesia dalam negosiasi di pasar minyak global pun melemah sejak keluar dari keanggotaan OPEC. Indonesia hanya bisa mengikuti arus harga pasar minyak global tanpa bisa ikut campur dalam penentuan harga dan kuota pasokan minyak. Selain itu, Indonesia menjadi semakin kekurangan informasi dalam memastikan pasokan minyak impor dari negara-negara penghasil minyak seperti negara-negara timur tengah.

**Grafik 2. 4 Produksi dan Konsumsi Minyak Indonesia Tahun 2006-2016**



Sumber: Databoks (2018)

Pada tahun 2006 minyak yang dapat diproduksi oleh Indonesia berjumlah sekitar 50.225.912,69 barrel. Produksi minyak tersebut terus menurun. Pada tahun 2009 produksi minyak menghasilkan sekitar 48.407.401,94 barrel, tahun 2012 sekitar 44.582.840,32 barrel dan pada tahun 2015 produksi minyak terus menurun dengan total produksi 40.579.683,9 barrel. Sedangkan kebutuhan minyak tidak sebanding dengan produksi minyak dalam negeri. Pada tahun 2006 konsumsi minyak Indonesia mencapai 57.139.333,66 barrel. Kemudian pada tahun 2009 sebanyak 61.642.130,5 barrel. Pada tahun 2012 konsumsi minyak meningkat dengan jumlah 73.585.027,32 barrel. Pada tahun 2015 konsumsi menurun dengan jumlah 67.232.493,11 barrel. Namun jumlah tersebut masih tidak sebanding dengan produksi minyak di Indonesia. Tahun 2015 adalah tahun produksi minyak terendah yang dialami Indonesia dari tahun sejak tahun 2006 hingga tahun 2016 (Ahdiat, 2023).

Dalam menanggapi hal tersebut pemerintah negara harus segera mencari solusi agar dapat memastikan keamanan energi negara. Sehingga, Indonesia mengumumkan kembali aktif sebagai anggota OPEC mulai tahun 2016 dalam sidang Konferensi OPEC ke 168 tanggal 4 Desember 2015 di Vienna, Austria yang dihadiri oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagai perwakilan Indonesia (KESDM, 2015).

Kembalinya Indonesia ke dalam anggota OPEC dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional yaitu untuk menjamin ketahanan energi nasional. Dengan bergabungnya Indonesia ke dalam keanggotaan OPEC Indonesia mendapatkan *privilege* lebih baik secara politik maupun ekonomi.

Kepentingan Indonesia di OPEC berbeda dengan negara-negara anggota OPEC lainnya yang merupakan negara-negara pengekspor minyak. Negara-negara pengekspor menginginkan harga yang stabil dalam ekspor minyaknya, sedangkan Indonesia ingin mendapatkan *supply* atau pasokan minyak dari negara-negara eksportir dalam di OPEC.

Dengan kembalinya Indonesia menjadi anggota OPEC diharapkan dapat kembali andil dalam pengambilan keputusan, tidak hanya menerima dampak dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh OPEC. Pengaktifan kembali keanggotaan Indonesia di OPEC juga diharapkan dapat mempermudah diplomasi dengan negara-negara *Supplier* dan memperkuat *bargaining position* Indonesia di pasar minyak global. Hal tersebut dapat lebih menjamin kestabilan energi dan ketahanan energi dalam negeri yang menjadi kepentingan nasional Indonesia pada saat itu. Dengan menjalin kerja sama multilateral dalam OPEC Indonesia juga mendapatkan informasi terkait fluktuasi harga minyak. Dengan adanya informasi tersebut negara dapat lebih mempersiapkan kebijakan yang sesuai.

### **2.2.3 Penangguhan keanggotaan Indonesia dari Keanggotaan OPEC tahun 2016**

Indonesia kembali melakukan penangguhan keanggotaannya dalam OPEC pada 30 November 2016. Penangguhan ini dilatarbelakangi oleh Indonesia yang tidak setuju dengan keputusan OPEC untuk memotong kuota produksi minyak anggotanya demi menaikkan harga minyak sementara. Keputusan tersebut tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia yang pada saat itu sedang membutuhkan pasokan minyak lebih untuk kebutuhan negara.

Pada awal tahun 2016 harga minyak masih mengalami penurunan secara terus-menerus dari tahun 2014. Hal tersebut diakibatkan oleh produksi minyak dari negara-negara produsen semakin meningkat. Hingga awal 2016 harga minyak tidak kunjung naik. Akhirnya OPEC mengambil langkah dan berencana membuat kebijakan untuk menaikkan harga minyak dengan cara memangkas produksi minyak dari negara-negara penghasil minyak.

Pada sidang OPEC ke-171 di Wina pada tanggal 30 November 2016 pemangkasan produksi minyak disepakati. Sidang tersebut menghasilkan kesepakatan untuk memotong kuota produksi sebesar 1,2 juta barrel atau sekitar 5% dari total per hari untuk setiap anggota OPEC, berlaku mulai Januari 2017 (BBC, 2016). Keputusan tersebut disepakati oleh seluruh anggota OPEC kecuali Indonesia. Indonesia adalah satu-satunya negara anggota OPEC yang tidak setuju dengan kebijakan tersebut karena kepentingan Indonesia sebagai *net-oil Importer* berbeda dengan anggota OPEC yang lainnya yang merupakan *exporter* minyak.

Dalam menanggapi hasil sidang OPEC ke-171 berbagai pertimbangan dilakukan Indonesia, Posisi Indonesia di dalam OPEC sudah tidak menguntungkan lagi untuk kepentingan dalam negeri. Status Indonesia sebagai importir minyak sejak tahun 2003 dan produksi minyak dalam negeri yang semakin turun menjadi tekanan tambahan bagi Indonesia (Politik Today, 2017).

Regulasi pemotongan kuota produksi minyak yang dikeluarkan oleh OPEC berpotensi menyebabkan efek buruk bagi Indonesia. Regulasi pemotongan tersebut bertolak belakang dengan kondisi negara pada saat itu,

yaitu RAPBN Indonesia untuk tahun 2017 yang disepakati bahwa produksi akan turun dibandingkan dengan tahun 2016 (Manajemen UMA, 2021). Jika Indonesia tetap mengikuti kebijakan tersebut Indonesia terancam mengalami inflasi karena harga kebutuhan akan naik seiring dengan harga dan kebutuhan minyak.

Karena meningkatnya produksi minyak dunia yang berakibat pada harga minyak dunia yang tidak kunjung naik, OPEC mengeluarkan regulasi pemotongan produksi minyak dengan tujuan untuk menaikkan harga minyak secara sementara. Indonesia tentu tidak setuju dengan regulasi tersebut, mengingat produksi minyak Indonesia sedang mengalami penurunan dalam setiap tahunnya.

Pada akhirnya Indonesia kembali menanggihkan keanggotaan dalam OPEC pada 30 November 2016, yang mana saat itu Indonesia belum sampai satu tahun dari kembali aktifnya dalam keanggotaan OPEC yang diputuskan pada sidang OPEC ke 168 tanggal 4 Desember 2015 (Akbar & Pakpahan, 2017).

### BAB 3

#### **ANALISIS *RATIONAL ACTOR MODEL* TERHADAP PENAGGUHAN KEANGGOTAAN INDONESIA DALAM OPEC PADA TAHUN 2016**

Bab ini akan membahas tentang analisis terhadap penagguhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC menggunakan teori *decision making process Rational Actor Model* menurut Graham T. Allison. Model ini merupakan sebuah pengambilan keputusan dalam perencanaan pembuatan sebuah kebijakan atau perjanjian yang dirumuskan oleh aktor-aktor, kelompok atau organisasi dan pihak-pihak tertentu yang berkepentingan.

Dalam proses perumusan kebijakan Indonesia untuk mengganggu diri dari keanggotaan OPEC pada tahun 2016, pengambilan keputusan oleh pemerintah melibatkan banyak pilihan dan potensi hasil di mana setiap pilihan mempunyai konsekuensinya masing-masing. Negara sebagai aktor yang rasional akan memilih alternatif kebijakan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai (Allison & Zelikow, 1999). Analisis kasus ini mengacu pada langkah-langkah dalam proses pengambilan keputusan menurut *Rational Actor Model* yaitu (Allison & Zelikow, 1999):

1. *Goals & Objectives* : Tujuan dari pengambilan sebuah keputusan.
2. *Alternatives* : Pilihan – pilihan keputusan yang tersedia sesuai dengan keadaan dan kondisi tertentu.
3. *Consequences* : Konsekuensi yang berkaitan *Cost, Benefit and Constraints* (Manfaat atau Keuntungan, Biaya dan Kendala).
4. *Choice* : Penentuan pemilihan tindakan dengan data sebagai bahan pertimbangan pengambilan sebuah keputusan.

Indikator-indikator ini menjadi dasar untuk menganalisis dan memprediksi tindakan negara dalam Rational Actor Model (Allison & Zelikow, 1999). *Goals & Objectives* adalah nilai-nilai dan aspirasi fundamental yang ingin diwujudkan oleh aktor atau dalam hal ini pemerintah Indonesia, dalam mencapai tujuan yaitu kestabilan energi dan ekonomi Indonesia. *Alternatives* merupakan pilihan-pilihan yang tersedia sesuai dengan keadaan dan kondisi Indonesia pada saat perumusan kebijakan (ketika Indonesia membutuhkan pasokan minyak dari luar dan masih menjadi anggota OPEC). Pilihan-pilihan ini harus dipertimbangkan secara rasional oleh Pemerintah sebelum memutuskan pilihan yang terbaik. Alternatif yang terpilih harus alternatif yang realistis atau dapat dilaksanakan, konsisten dan sejalan dengan *goals and objectives*.

*Consequences* adalah dampak atau hasil yang timbul dari setiap pilihan yang diambil oleh pemerintah, hal ini berkaitan dengan *Cost, Benefit* dan *Constraints*. Setiap pilihan *alternatives* memiliki kemungkinan konsekuensi yang berbeda-beda dan konsekuensi tidak selalu dapat diprediksi. Untuk meminimalisir risiko kegagalan, perlu dilakukan pembacaan pada setiap konsekuensi untuk melihat dan memahami dampak yang ditimbulkan dari setiap alternatif dan membantu dalam mencari solusi dalam mencapai tujuan negara. Dan *choice* adalah penentuan pemilihan tindakan dengan *Cost, Benefit* dan *Constraints* sebagai bahan pertimbangan pengambilan sebuah keputusan. *Choice* merupakan keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam perumusan kebijakan setelah melalui tahap pertimbangan *goals and objectives, alternatives, dan consequences*.

### **3.1 *Goals and Objectives* Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016**

Menurut Allison dalam teori *Rational Actor Model*, *goal and objectives* diartikan sebagai tujuan dalam pembuatan sebuah kebijakan suatu negara. Goals merupakan tujuan umum dari sebuah keputusan. Sedangkan *objectives* adalah tujuan khusus dari pengambilan keputusan (Allison & Zelikow, 1999).

Dalam konteks kebijakan Indonesia di balik penangguhan keanggotaan OPEC pada tahun 2016, tujuan Indonesia dibentuk oleh persepsi pemerintah terhadap ancaman dan peluang di sektor energi dan ekonomi yang berkaitan satu sama lain. Maka *goals and objectives* Indonesia dalam penangguhan keanggotaan di OPEC dapat diuraikan yaitu: Pertama, menjaga stabilitas energi, kebutuhan BBM di Indonesia dari tahun 2015 hingga tahun 2040 diprediksikan akan terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 4,2 % per tahun (KESDM, 2015b). Indonesia membutuhkan *supply* minyak tambahan untuk memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri, sehingga Indonesia melakukan impor minyak dari negara-negara penghasil minyak. Kedua, menjaga stabilitas ekonomi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Minyak merupakan salah satu sumber pendapatan Indonesia. Menteri ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral), yaitu Ignasius Jonan mengatakan bahwa sektor ESDM termasuk minyak menjadi andalan dan berpengaruh dalam mendukung perekonomian nasional (KESDM, 2018). Migas menjadi harapan negara dan diperkirakan akan mendominasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (KESDM, 2015). Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) memberikan kontribusi yang cukup besar dalam menjaga stabilitas keuangan negara (SETKAB, 2018). Pada tahun 2015 penerimaan negara

yang didapat dari PNB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) sektor migas adalah sebesar Rp86 triliun (KESDM, 2018). Di sisi lain, Indonesia juga merupakan negara importir minyak, sehingga Indonesia harus mencari suplai minyak dari luar negara dengan harga yang tidak terlalu tinggi agar tidak memberatkan anggaran negara.

Kedua kepentingan tersebut bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang dikeluarkan oleh OPEC. Dengan adanya pemotongan kuota produksi tersebut harga minyak meningkat, peningkatan tersebut bukan hal baik bagi Indonesia yang merupakan negara importir minyak. Pemotongan kuota produksi minyak juga membuat Indonesia harus mengubah RAPBN 2017 yang berkaitan dengan produksi minyak Indonesia, dengan memotong produksi sebanyak 5%. Sedangkan minyak adalah salah satu sumber pemasukan negara terbesar.

### **3.2 *Alternatives* Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016**

Dalam Paradigma Aktor Rasional, *alternatives* merupakan serangkaian pilihan yang dihadapi oleh aktor pengambil keputusan dalam situasi tertentu. Pilihan-pilihan ini dapat mencakup berbagai tindakan, yang masing-masing dibedakan berdasarkan komponen spesifik dan tujuan operasionalnya. Dalam penentuan *alternatives* terdapat proses penentuan masalah yang dilakukan oleh aktor pengambil keputusan (atau dalam hal ini pemerintah), proses ini disebut dengan *decision-tree* atau pohon kebijakan. Dalam proses *decision-tree* topik permasalahan dipecah menjadi beberapa bagian sesuai dengan jumlah

kemungkinan yang dapat terjadi agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan (Allison & Zelikow, 1999).

Sesuai dengan pernyataan yang dikatakan oleh presiden Joko Widodo pada wawancara yang dilakukan oleh Kompas TV,

*“Dulu kita pernah menjadi anggota OPEC, kemudian tidak menjadi anggota OPEC (keluar), kemudian masuk kembali karena kita ingin informasi naik-turunnya dan kondisi stok (minyak) di setiap negara itu tau kalau menjadi anggota, tapi ini juga karena untuk perbaikan APBN, kalau memang kita harus keluar lagi tidak masalah”* (KOMPASTV, 2016).

Dari pernyataan tersebut menjelaskan bahwa jika Indonesia harus memutuskan untuk *suspend* dari keanggotaan OPEC demi menyelamatkan APBN tidak menjadi masalah, karena Indonesia sudah pernah melakukan *suspend* sebelumnya pada tahun 2008 karena Indonesia mulai beralih menjadi *net-oil importer*. Penulis menganalisis bahwa *alternatives* yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia pada penentuan kebijakan untuk menanggukhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada tahun 2016 ialah dengan mengklasifikasikan dua pilihan alternatif *decision-tree* yaitu sebagai berikut:

1. Tetap Menjadi Anggota OPEC dan menikmati manfaat politik dan informasi terkait harga dan stok minyak di setiap negara OPEC dengan mengikuti kebijakan kuota produksi yang ditetapkan oleh OPEC.
2. Menanggukhan Keanggotaan agar mendapatkan fleksibilitas untuk mengatur produksi minyaknya sendiri tanpa terikat oleh kuota OPEC, sehingga RAPBN tidak harus terganggu oleh kebijakan tersebut.

*Alternatives* atau pilihan-pilihan tersebut akan menghasilkan dampak atau *consequences* yang berbeda-beda. Jika Indonesia memutuskan untuk tetap menjadi anggota OPEC, terdapat *cost* dan *constraints* yang harus dihadapi

Indonesia dan benefit yang akan dirasakan. Begitupun jika Indonesia memutuskan untuk menanggukhan keanggotaan dari OPEC, terdapat *cost*, *benefit* dan *constrain* yang dihadapi Indonesia.

### **3.3 Consequences yang Dihadapi Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada Tahun 2016**

*Consequences* merupakan dampak atau hasil yang timbul dari setiap pilihan atau *alternatives* yang diambil oleh aktor, hal ini berkaitan dengan *Cost*, *Benefit dan Constraints*. *Cost* adalah suatu hal yang dipertaruhkan dalam pengambilan keputusan. *Benefit* merupakan keuntungan atau manfaat yang didapatkan dari pengambilan keputusan. Sedangkan *Constraints* adalah kendala yang dapat terjadi setelah pengambilan keputusan dilakukan. Poin-poin tersebut dapat membantu aktor atau dalam hal ini pemerintah, dalam pertimbangan suatu kebijakan yang akan diambil, agar pemerintah dapat memprediksikan langkah yang harus diambil sesuai dengan tujuan. Setiap pilihan alternatif yang diambil memiliki kemungkinan konsekuensi yang berbeda-beda dan konsekuensi tidak selalu dapat diprediksi. Sehingga, aktor dalam pengambilan kebijakan harus sangat hati-hati dalam membaca atau memprediksikan konsekuensi dari setiap pilihan. Pembacaan konsekuensi tersebut berfungsi untuk meminimalisir risiko kegagalan, melihat dan memahami dampak yang ditimbulkan dari setiap alternatif dan membantu dalam mencari solusi dalam mencapai tujuan (Allison & Zelikow, 1999).

Berdasarkan *alternatives* yang dimiliki Indonesia dalam pengambilan keputusan terkait keanggotaan Indonesia dalam OPEC tahun 2016, terdapat beberapa *consequences* meliputi *Cost*, *Benefit dan Constraints* yang harus

dihadapi Indonesia. Berikut adalah penjelasan dari *Cost, Benefit dan Constraints* yang harus dihadapi Indonesia, jika tetap menjadi anggota OPEC dan menanggukhan keanggotaannya dari OPEC.

### **3.3.1 *Cost, Benefit, dan Constraints* Bagi Indonesia Jika Tetap Menjadi Anggota OPEC**

#### *a) Cost*

Dengan tetap menjadi anggota OPEC, cost yang akan dihadapi Indonesia yaitu: Pertama, Indonesia harus mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh OPEC terkait pemotongan kuota produksi minyak bagi negara anggota untuk menaikkan harga minyak sementara. Pada sidang ke-171 di Wina tanggal 30 November 2016, OPEC memutuskan untuk memotong kuota produksi minyak mentah sebesar 1,2 juta barrel atau 5% dari total produksi per hari. Indonesia sendiri diminta untuk memotong sekitar 37 ribu barrel minyak per hari (KESDM, 2016b). Dengan adanya kebijakan tersebut kebutuhan minyak dalam negeri tidak dapat terpenuhi dan Indonesia terancam krisis energi karena kebutuhan minyak yang tinggi.

Kedua, Indonesia sedang dalam status net-oil importer. Dengan adanya kebijakan pemotongan kuota produksi, harga minyak otomatis akan naik, dan Indonesia akan tertekan oleh harga minyak yang semakin mahal ditambah dengan kuota produksi minyak Indonesia yang harus dipotong 37 ribu barrel minyak per hari (SETKAB, 2016a)

Ketiga, RAPBN 2017 terganggu karena Indonesia harus memangkas produksi minyak sebesar 5%, yang setara dengan 37 ribu

barrel per hari. Saat itu kebutuhan penerimaan negara masih besar (KESDM, 2016c). Pemotongan produksi akan berdampak pada pendapatan negara dan mengganggu target produksi minyak yang telah tercantum dalam APBN 2017. Di mana, kebutuhan penerimaan negara saat itu masih besar dan minyak adalah salah satu sumber pendapatan terbesar negara. Produksi minyak di 2017 disepakati akan turun sebesar 5 ribu barrel dibandingkan 2016. Selain itu, kenaikan harga minyak juga diperkirakan akan berdampak buruk terhadap kondisi perekonomian dan menghambat pencapaian tujuan pembangunan yang tercantum dalam APBN tahun 2017, mengingat Indonesia saat itu juga merupakan negara pengimpor minyak (KEMENKEU, 2016).

Keempat, Indonesia harus membayar iuran atau biaya keanggotaan sebesar 2 juta Euro atau setara dengan Rp 30 miliar per tahunnya (Fathan, 2016).

*b) Benefit*

Dengan tetap menjadi anggota OPEC, benefit yang akan didapatkan Indonesia yaitu: Pertama, Indonesia memiliki akses informasi mengenai fluktuasi harga minyak global secara luas (Khusanjanova, 2011). Sesuai dengan tujuan Indonesia masuk kembali dalam keanggotaan OPEC, yaitu untuk mencari Informasi tentang harga minyak dunia karena kebutuhan minyak dalam negeri yang tinggi. Kedua, Indonesia dapat menjalin hubungan diplomatik dan koordinasi dengan negara-negara anggota OPEC yang merupakan

produsen minyak. Dengan koordinasi yang baik Indonesia dapat menjalin kerjasama baik bilateral maupun multilateral di sektor minyak (KESDM, 2008). Ketiga, Indonesia mendapatkan suntikan investasi di bidang minyak. OPEC mendorong investasi pada sektor minyak dan perekonomian negara anggota untuk keberlanjutan jangka panjang (Khusanjanova, 2011). Keempat, Indonesia mendapatkan manfaat politik dengan OPEC yang melindungi kepentingan negara-negara anggota di pasar minyak global dan memungkinkan mereka mempengaruhi negara-negara Barat (Khusanjanova, 2011). Kelima, Indonesia mendapatkan harga khusus pembelian minyak dari negara anggota OPEC dengan menjadi anggota OPEC (KESDM, 2016a).

*c) Constraints*

Adapun constraint atau kendala yang akan dihadapi Indonesia jika tetap menjadi anggota OPEC yaitu: Pertama, produksi minyak Indonesia masih rendah dan konsumsi minyak Indonesia semakin meningkat (Wahyu, 2017). Kondisi ini tentu bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC.

Kedua, Status Indonesia merupakan net-oil Importer dan kepentingan Indonesia untuk mendapatkan harga khusus anggota untuk impor berbeda dengan kepentingan negara-negara produsen anggota OPEC.

Ketiga, RAPBN 2017 bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC.

Indonesia harus memangkas produksi minyak sebesar 5%, yang setara dengan 37 ribu barrel per hari. Sedangkan, dalam RAPBN disepakati akan turun sebesar 5 ribu barrel dibandingkan 2016. Dengan demikian, pemotongan produksi minyak yang bisa diterima Indonesia hanya 5 ribu barrel per hari (SETKAB, 2016).

### **3.3.2 *Cost, Benefit, dan Constraints* Bagi Indonesia Jika Menanggihkan Keanggotaannya dalam OPEC**

#### *a) Cost*

Dengan menanggihkan keanggotaannya dari OPEC, *cost* yang akan dihadapi Indonesia yaitu: Pertama, Indonesia tidak lagi memiliki akses langsung pada informasi tentang harga minyak dunia dan kondisi stok minyak di setiap negara anggota OPEC (Akbar & Pakpahan, 2017). Indonesia akan kehilangan sebagian akses informasi pada harga minyak global, karena dengan tidak menjadi anggota OPEC, Indonesia tidak lagi dapat melihat proses atau urusan di balik perdagangan minyak dunia yang dilakukan oleh negara-negara anggota OPEC.

Kedua, Indonesia kehilangan beberapa sumber dan akses dalam impor minyak. Status Indonesia pada saat itu adalah negara pengimpor minyak. Minyak impor tersebut berasal dari negara-negara penghasil minyak yang sebagian merupakan negara anggota OPEC (Artanti, 2016).

Ketiga, Indonesia kehilangan sebagian manfaat dari hubungan bilateral dan multilateral dengan negara-negara anggota OPEC, termasuk peluang investasi di sektor Minyak dan Gas Bumi (Migas)

dan harga khusus pembelian minyak dari negara anggota OPEC (KESDM, 2016a).

Keempat, Indonesia kehilangan manfaat politik dari OPEC. Manfaat politik dari keanggotaan OPEC salah satunya dapat melindungi kepentingan negara-negara anggota di pasar minyak global dan memungkinkan mereka mempengaruhi negara-negara Barat (Khusanjanova, 2011).

*b) Benefit*

Dengan menanggukkan keanggotaannya dari OPEC, benefit yang akan dihadapi Indonesia yaitu: Pertama, Indonesia memiliki fleksibilitas dalam produksi minyak dalam negeri. Indonesia dapat memproduksi minyak tanpa terganggu oleh batas kuota produksi yang diatur oleh OPEC. Mengingat kondisi Indonesia yang memiliki kebutuhan minyak yang tinggi dan terus meningkat (KESDM, 2016c).

Kedua, Harga minyak yang meningkat menjadi keuntungan tersendiri bagi Indonesia ditambah dengan fleksibilitas produksi yang dimiliki Indonesia. Harga minyak yang meningkat karena pemotongan kuota produksi yang dilakukan oleh OPEC dapat meningkatkan penerimaan negara. Pemotongan kuota produksi minyak mentah sebesar 1,2 juta barrel per hari oleh OPEC dapat menyebabkan harga minyak dunia meningkat (Akbar & Pakpahan, 2017). Kenaikan harga minyak merupakan hal yang positif bagi ekspor minyak Indonesia yang dapat menambah pemasukan negara. Di sisi lain, Indonesia tidak perlu memotong kuota produksi minyaknya.

Ketiga, Indonesia tidak perlu mengubah RAPBN 2017 yang bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC (Sundaryani, 2016). Keputusan Indonesia untuk tidak memotong produksi minyak sebesar 5% dari total produksi per hari atau setara 37 ribu barrel per hari, yang dinilai tidak sejalan dengan kepentingan nasional, merupakan Langkah yang tepat untuk mempertahankan RAPBN 2017. Karena kondisi negara pada saat itu masih memerlukan sejumlah besar penerimaan negara yang mana salah satu sumber pendapatan negara yang paling besar adalah dari sumber daya alam seperti minyak.

Keempat, Indonesia memiliki kesempatan untuk menjalin kerja sama dengan Organisasi Internasional lain di sektor minyak. Seperti *International Energy Agency* (IEA) yang membantu negara-negara net-oil importer dalam mengelola pasokan energi dan mengurangi ketergantungan pada OPEC (Faisol dkk., 2020).

Kelima, Indonesia juga memiliki kesempatan untuk menjalin kerjasama bilateral atau multilateral dengan negara-negara produsen minyak secara langsung tanpa perantara OPEC. Negara-negara produsen tersebut seperti Iran yang telah memiliki kedekatan dengan Indonesia terutama di sektor migas (Akbar & Pakpahan, 2017). Kemudian, Saudi Arabia yang juga sempat membujuk Indonesia ketika Indonesia tidak setuju dengan kebijakan pemotongan kuota produksi yang dikeluarkan oleh OPEC (KESDM, 2016b).

Keenam, Indonesia tidak harus membayar biaya keanggotaan OPEC. Biaya keanggotaan yang harus dibayar oleh setiap anggota OPEC adalah 2 juta Euro atau setara dengan Rp 30 miliar per tahunnya (Fathan, 2016).

*c) Constraints*

Adapun *constraints* yang akan dihadapi Indonesia jika menanggukkan keanggotaannya dari OPEC yaitu: Pertama, produksi minyak Indonesia masih perlu diperbaiki dan ditingkatkan. Produksi minyak di Indonesia sulit meningkat karena belum banyak sumber atau kilang minyak yang dapat ditemukan karena kurangnya eksplorasi pada sektor minyak. Indonesia memiliki 128 cekungan minyak, sejauh ini hanya 60 cekungan yang telah dieksplorasi dan dieksploitasi (Indonesia Investments report, 2024).

Kedua, kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri diprediksi semakin meningkat (KESDM, 2015). Sehingga, Indonesia perlu mempersiapkan cadangan minyak untuk memenuhi kebutuhan.

Ketiga, Indonesia perlu mencari informasi untuk kebutuhan impor minyak. Saat itu Indonesia merupakan negara pengimpor minyak karena Indonesia membutuhkan pasokan minyak lebih untuk memenuhi permintaan minyak dalam negeri yang terus meningkat (Wahyu, 2017). Hal ini dapat dilakukan dengan ikut aktif dalam forum-forum Internasional di sektor energi seperti International Energy Agency (IEA) dan Organisasi-organisasi yang serupa untuk mendapatkan informasi dan sumber impor minyak.

Keempat, peraturan yang mengatur investasi terkadang tidak pasti atau cepat berubah, Birokrasi yang berbelit-belit dan ketidakpastian hukum menyebabkan mitra kerjasama Indonesia di sektor migas melakukan pertimbangan ulang ketika hendak berinvestasi di Indonesia (Indonesia Investments Report, 2024).

### **3.4 Choice Indonesia Terkait Keanggotaan Indonesia dalam OPEC Pada Tahun 2016**

*Choice* dapat diartikan dalam *Rational Actor Model* mengacu pada pemilihan tindakan alternatif oleh pengambil keputusan berdasarkan konsekuensi yang dihadapi dan keselarasan dengan tujuan dan preferensi pengambil keputusan. Pilihan yang diambil adalah pilihan yang memberikan keuntungan atau *pay off* paling tinggi. Proses ini dilakukan dengan mempertimbangkan semua alternatif dan perkiraan konsekuensi dari masing-masing alternatif, dengan tujuan mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh negara tersebut. Pemerintah merupakan aktor yang dianggap sebagai aktor rasional dalam membuat keputusan. *Choice* atau pilihan ini menjadi kebijakan suatu negara yang diputuskan oleh aktor yang bertanggung jawab atas konsekuensi yang akan terjadi (Allison & Zelikow, 1999).

Pemerintah sebagai aktor memiliki peran penting dalam perencanaan dan pelaksanaan tindakan negara. Tindakan pemerintah adalah memaksimalkan nilai atau tujuan kepentingan nasional karena dianggap dapat secara rasional menghitung analisis biaya dan manfaat dari setiap pilihan alternatif dan memutuskan mana yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan memaksimalkan utilitas yang ada. Keputusan akhir yang diambil dianggap rasional karena

didasarkan pada analisis logis dan penilaian menyeluruh terhadap hasil potensial, yang menunjukkan tujuannya adalah untuk mengarahkan negara menuju jalur yang positif atau menguntungkan. Ketika keputusan dibuat oleh pemerintah yang bertindak sebagai agen kebijakan yang melakukan tindakan strategis, tujuan utamanya adalah maksimalisasi nilai atau realisasi tujuan yang diharapkan sesuai dengan kepentingan nasional (Allison & Zelikow, 1999).

Apabila melihat dari indikator *Goal & Objectives* Indonesia dalam pengambilan keputusan terkait keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada tahun 2016 yaitu:

Pertama, menjaga stabilitas energi. Kebutuhan BBM di Indonesia dari tahun 2015 hingga tahun 2040 diprediksikan akan terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 4,2 % per tahun (Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2015). Kedua, menjaga stabilitas ekonomi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menteri ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral), yaitu Ignasius Jonan mengatakan bahwa sektor ESDM termasuk minyak menjadi andalan dan berpengaruh dalam mendukung perekonomian nasional (KESDM, 2018). Sumber Daya Alam terutama migas merupakan harapan negara dan diperkirakan akan mendominasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (KESDM, 2015). Di sisi lain, Indonesia juga merupakan negara importir minyak, sehingga Indonesia harus mencari suplai minyak dari luar negara dengan harga yang tidak terlalu tinggi agar tidak memberatkan anggaran negara.

Proses pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan dua *alternatives* yaitu tetap menjadi anggota OPEC atau menanggihkan keanggotaan dalam OPEC

dengan masing-masing *consequences* terkait keuntungan dan kerugian dalam menjaga stabilitas energi khususnya minyak, perekonomian dan anggaran negara Indonesia. Berdasarkan berbagai pertimbangan-pertimbangan tersebut, pemerintah Indonesia akhirnya memutuskan untuk *suspend* atau menanggihkan keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada sidang OPEC ke-171 di Wina, Austria, hari Rabu 30 September 2016 (SETKAB, 2016).

Keputusan Indonesia untuk menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC merupakan merupakan usaha pemerintah dalam melindungi kepentingan nasionalnya. Keputusan tersebut diambil karena melihat kondisi negara yang masih membutuhkan pasokan minyak lebih. Pemerintah juga lebih mementingkan RAPBN 2017 yang telah disetujui yaitu dengan hanya memotong produksi minyak Indonesia sebanyak 5 ribu barrel lebih sedikit dari tahun 2016 atau setara 815 ribu barrel per hari, karena kebutuhan penerimaan negara dari penjualan minyak masih besar (Dewanto, 2016). Dengan adanya kebijakan pemotongan kuota produksi minyak sebanyak 1,2 juta barrel atau 5% dari total produksi per hari yang ditetapkan OPEC, tentu tidak menguntungkan bagi Indonesia. Indonesia juga merupakan negara *net-oil importer* kenaikan minyak ditambah pemotongan produksi tentu merugikan negara (KESDM, 2016).

Dengan menanggihkan keanggotaannya dalam OPEC, Indonesia dapat melindungi kepentingan nasionalnya dalam menjaga kestabilan energi khususnya minyak. Indonesia dapat memproduksi minyak tanpa terganggu oleh batas kuota produksi yang diatur oleh OPEC. Mengingat kondisi Indonesia yang memiliki kebutuhan minyak yang tinggi dan terus meningkat (KESDM, 2016c). Indonesia juga tidak perlu mengubah RAPBN 2017 terkait produksi minyak yang telah

disepakati. Selain itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani mengatakan bahwa pemotongan kuota produksi secara kredibel akan menyebabkan harga minyak meningkat, peningkatan harga tersebut memberikan dampak positif dari sisi penerimaan negara (Difa, 2016).

Pada tahun 2017, penghasilan atau pemasukan negara mengalami kenaikan dari sektor Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Penerimaan negara dari sektor ESDM meningkat secara signifikan pada tahun 2017 mencapai Rp 178,1 triliun. Penerimaan tersebut mencakup Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Pajak Penghasilan migas (PPH). PNBP sektor ESDM menghasilkan pendapatan sebesar Rp 129 triliun, penerimaan ini menyumbang hampir 50% dari target PNBP nasional pada APBN 2017. Nilai tersebut merupakan akumulasi dari minyak dan gas bumi (migas) Rp85,64 triliun, mineral dan batubara (minerba) Rp40,61 triliun, Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE) Rp0,91 triliun dan lainnya sekitar Rp1,89 triliun. Penerimaan negara dari PNBP sektor ESDM pada tahun 2017 naik sebesar 61,1% dari tahun 2016 yang sebesar 79,9 triliun (SETKAB, 2018).

Meskipun Indonesia telah menanggukkan Keanggotaannya dalam OPEC, Indonesia masih berhubungan dengan anggota-anggota OPEC. Indonesia masih menjalin hubungan bilateral dengan negara anggota OPEC seperti Iran. Contohnya dapat dilihat dari hubungan kerjasama antara Indonesia dengan Iran di sektor migas. Pada Februari 2016, Indonesia dan Iran menandatangani *Memorandum of Understanding* di bidang migas, yang melibatkan Menteri Energi Indonesia Ign Wiratmaja dan Menteri Perminyakan Iran Marzieh Riahi di Istana Jomhuri. Kerja sama ini fokus pada energi dan migas. Iran berkomitmen untuk

investasi di Indonesia, termasuk pembangunan kilang minyak dan pembangkit listrik. Pada tahun 2017, Indonesia membeli lebih dari 500.000 metrik ton *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) dari Iran dan Iran berinvestasi dalam proyek *refinery* di Jawa Timur dan *mobile power plant* hingga 5.000 MW di Indonesia. Kerjasama ini juga mencakup pengelolaan ladang minyak di AbTeymoura dan Mansouri, Iran oleh Pertamina dan *National Iranian Oil Company*. Meskipun Indonesia keluar dari OPEC pada tahun yang sama, kerjasama dengan Iran tetap kuat dan saling menguntungkan. Iran melihat kerjasama ini sebagai hubungan strategis di sektor energi (Akbar & Pakpahan, 2017).

Selain itu, hubungan kerjasama Indonesia dengan Arab Saudi tetap berlanjut tanpa gangguan. Pada 1 Maret 2017, Pemerintah Arab Saudi melakukan kunjungan diplomatik ke Indonesia, dimana bidang sumber daya mineral menjadi salah satu topik pembahasan utama. Kerjasama antara kedua negara melibatkan perusahaan minyak Aramco dari Arab Saudi, terutama terkait program *refining development masterplan* di Cilacap bersama Pertamina. Kesepakatan mencakup langkah-langkah untuk *basic engineering design* dan pembentukan *joint venture* dengan investasi sekitar US\$6 miliar atau sekitar Rp80 triliun (Akbar & Pakpahan, 2017).

Berikut tabel di bawah ini yang berisikan perbandingan antar variabel-variabel yang diteliti. Tabel ini merupakan hasil analisis dua indikator, yaitu *Alternatives* dan *Consequences* dari Teori *Rational Actor Model* oleh Graham T. Allison.

Tabel 3. 1 Perbandingan antara *Alternatives* dan *Consequences*

<i>Alternatives</i> (Pilihan)	<i>Consequences</i> (Konsekuensi/Dampak)		
	<i>Cost</i> (Biaya)	<i>Benefit</i> (Manfaat)	<i>Constraints</i> (Kendala)
<b>Jika Indonesia tetap menjadi Anggota OPEC pada tahun 2016</b>	1. Indonesia harus mengikuti kebijakan OPEC tentang pemotongan kuota produksi minyak untuk menaikkan harga sementara.	1. Indonesia memiliki akses informasi mengenai fluktuasi harga minyak global secara luas.	1. Produksi minyak Indonesia masih rendah sementara konsumsi meningkat.
	2. Indonesia akan tertekan oleh harga minyak yang mahal dan pemotongan kuota 37 ribu barrel per hari.	2. Indonesia dapat berhubungan diplomatik dengan negara produsen minyak OPEC.	2. Kepentingan Indonesia sebagai importir minyak bertentangan dengan produsen OPEC.
	3. RAPBN 2017 terganggu karena pemangkasan produksi 5% atau 37 ribu barrel per hari.	3. Indonesia mendapat suntikan investasi di sektor minyak untuk keberlanjutan jangka panjang.	3. RAPBN 2017 bertentangan dengan pemotongan kuota OPEC.
	4. Indonesia harus membayar iuran 2 juta Euro.	4. Indonesia mendapatkan manfaat politik dari OPEC yang melindungi kepentingan anggota dan memungkinkan pengaruh di pasar minyak global.	
		5. Indonesia mendapatkan harga khusus untuk minyak dari anggota OPEC.	

<p><b>Jika Indonesia menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2016</b></p>	1.Indonesia kehilangan akses langsung ke informasi harga dan stok minyak OPEC.	1.Indonesia dapat memproduksi minyak tanpa batas kuota OPEC.	1.Produksi minyak Indonesia masih perlu diperbaiki dan ditingkatkan.
	2.Indonesia kehilangan sebagian akses impor minyak.	2.Kenaikan harga minyak dan fleksibilitas produksi menguntungkan Indonesia.	2.Indonesia perlu mempersiapkan cadangan minyak untuk memenuhi kebutuhan.
	3.Indonesia kehilangan sebagian manfaat dari hubungan OPEC, termasuk investasi dan harga di sektor minyak dan gas bumi (migas).	3.Indonesia tidak perlu mengubah RAPBN 2017 meskipun bertentangan dengan kebijakan OPEC.	3.Indonesia perlu mencari informasi untuk kebutuhan impor minyak.
	4.Indonesia kehilangan manfaat politik dari OPEC.	4.Indonesia dapat menjalin kerja sama dengan organisasi internasional lain di sektor minyak.	4.Birokrasi yang berbelit-belit dan ketidakpastian hukum menyebabkan mitra kerjasama Indonesia di sektor migas melakukan pertimbangan ulang ketika hendak berinvestasi di Indonesia.
		5.Indonesia juga dapat bekerja sama langsung dengan negara produsen minyak tanpa OPEC.	
		6.Indonesia tidak perlu membayar biaya keanggotaan OPEC.	

Berdasarkan analisis tabel di atas, keputusan Indonesia untuk menanggukkan keanggotaannya dari OPEC merupakan keputusan yang tepat, karena menjadi anggota OPEC sudah tidak menguntungkan lagi bagi Indonesia.

Terbukti dengan penangguhan keanggotaan Indonesia dari OPEC, Indonesia dapat menjaga produksi minyaknya sesuai dengan RAPBN 2017 tanpa harus terganggu kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC. Dengan produksi minyak yang tetap Indonesia dapat menghasilkan pemasukan negara sebesar Rp85,64 triliun dari sektor migas.

Penangguhan keanggotaan Indonesia dari OPEC juga tidak berpengaruh pada kerjasama bilateral Indonesia dengan negara anggota OPEC. Seperti kerjasama Indonesia dengan Iran di sektor migas dan kerjasama Indonesia dengan Arab Saudi (Perusahaan minyak Aramco dari Arab Saudi terkait program *refining development masterplan* di Cilacap bersama Pertamina) yang tetap berlanjut yang tetap berlanjut tanpa gangguan meskipun Indonesia telah membekukan keanggotaannya dalam OPEC.

## BAB 4

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, keputusan Indonesia untuk menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2016 merupakan hal yang paling rasional untuk dilakukan. Berdasarkan *Rational Actor Model* dalam teori *decision-making process* oleh Graham T. Allison, Indonesia menanggukkan keanggotaannya dalam OPEC karena adanya pertimbangan *Goals & Objectives*, *Alternatives*, *Consequences* dan *Choice*.

*Goals & Objectives* dalam konteks kebijakan Indonesia di balik penanggukan keanggotaan OPEC pada tahun 2016, merupakan tujuan Indonesia yang dibentuk oleh persepsi pemerintah terhadap ancaman dan peluang di sektor energi dan ekonomi yang berkaitan satu sama lain. Maka *goals and objectives* Indonesia dalam penanggukan keanggotaannya di OPEC dapat diuraikan yaitu:

**Pertama**, menjaga stabilitas energi. Kebutuhan BBM di Indonesia dari tahun 2015 hingga tahun 2040 diprediksikan akan terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 4,2 % per tahun (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2015). **Kedua**, menjaga Stabilitas ekonomi dan APBN Negara. Menteri ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral) mengatakan bahwa sektor ESDM termasuk minyak menjadi andalan dan berpengaruh dalam mendukung perekonomian nasional (KESDM, 2018). Jika produksi minyak dibatasi atau dipotong maka akan berdampak buruk bagi pendapatan negara. Di sisi lain, Indonesia juga merupakan negara importir minyak, sehingga Indonesia harus

mencari *supply* minyak dari luar negara dengan harga yang tidak terlalu tinggi agar tidak memberatkan anggaran negara.

*Alternatives* *Alternatives* yang dihadapi pemerintah Indonesia pada penentuan kebijakan untuk menanggukhan keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada tahun 2016 ialah dengan mengklasifikasikan dua pilihan alternatif *decision-tree* yaitu: **pertama**, Tetap Menjadi Anggota OPEC dan mengikuti kebijakan dan kuota produksi yang ditetapkan oleh OPEC. **Kedua**, Menanggukhan Keanggotaan agar mendapatkan fleksibilitas untuk mengatur produksi minyaknya sendiri tanpa terikat oleh kuota OPEC.

*Consequences*, berdasarkan *alternatives* yang dimiliki Indonesia dalam pengambilan keputusan terkait keanggotaan Indonesia dalam OPEC tahun 2016, terdapat beberapa *consequences* meliputi *Cost*, *Benefit* dan *Constraints* yang harus dihadapi Indonesia.

Jika Indonesia **tetap** menjadi anggota OPEC, *Cost* yang harus dihadapi yaitu: **Pertama**, Indonesia harus mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh OPEC terkait pemotongan kuota produksi minyak bagi negara anggota untuk menaikkan harga minyak sementara. **Kedua**, Indonesia sedang dalam status *net-oil importer*. Dengan adanya kebijakan pemotongan kuota produksi harga minyak akan naik, dan Indonesia akan tertekan oleh harga minyak yang semakin mahal ditambah dengan kuota produksi minyak Indonesia yang harus dipotong 37 ribu barrel minyak per hari. **Ketiga**, Indonesia harus membayar iuran atau biaya keanggotaan sebesar 2 juta Euro (Fathan, 2016). **Keempat**, RAPBN 2017 terganggu karena Indonesia harus memangkas produksi minyak sebesar 5%, yang setara dengan 37 ribu barrel per hari.

Adapun *benefit* yang didapat yaitu: **Pertama**, Indonesia memiliki akses informasi mengenai fluktuasi harga minyak global secara luas (Khusanjanova, 2011). **Kedua**, Indonesia dapat menjalin hubungan diplomatik dan koordinasi dengan negara-negara anggota OPEC yang merupakan produsen minyak. **Ketiga**, Indonesia dapat suntikan investasi di bidang minyak. OPEC mendorong investasi pada sektor minyak dan perekonomian negara anggota untuk keberlanjutan jangka panjang (Khusanjanova, 2011). Indonesia juga mendapatkan harga khusus anggota jika mengimpor minyak dari negara anggota OPEC. **Keempat**, Indonesia mendapatkan manfaat politik dengan OPEC yang melindungi kepentingan negara-negara anggota di pasar minyak global dan memungkinkan mereka mempengaruhi negara-negara Barat (Khusanjanova, 2011).

Sedangkan *Constraints* yang dihadapi Indonesia yaitu: **Pertama**, produksi minyak Indonesia masih rendah dan konsumsi minyak Indonesia semakin meningkat. **Kedua**, perbedaan kepentingan dengan negara-negara produsen anggota OPEC. **Ketiga**, RAPBN 2017 bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC. Indonesia harus memangkas produksi minyak sebesar 5%, yang setara dengan 37 ribu barrel per hari.

Jika Indonesia **menanggihkan** keanggotaannya dari OPEC, *Cost* yang harus dihadapi Indonesia yaitu: **Pertama**, Indonesia tidak lagi memiliki akses langsung pada informasi tentang harga minyak dunia dan kondisi stok minyak di setiap negara anggota OPEC (Akbar & Pakpahan, 2017). **Kedua**, Indonesia kehilangan beberapa akses dalam impor minyak. **Ketiga**, Indonesia kehilangan sebagian manfaat dari hubungan bilateral dan multilateral dengan negara-negara

anggota OPEC, termasuk peluang investasi di sektor migas dan harga khusus pembelian minyak dari negara anggota OPEC (KESDM, 2016a). **Keempat**, Indonesia kehilangan manfaat politik dari OPEC.

Adapun *benefit* yang didapat yaitu: **Pertama**, Indonesia dapat memproduksi minyak tanpa terganggu oleh batas kuota produksi yang diatur oleh OPEC. **Kedua**, harga minyak yang meningkat karena pemotongan kuota produksi yang dilakukan oleh OPEC dapat meningkatkan penerimaan negara. Di sisi lain, Indonesia tidak perlu memotong kuota produksi minyaknya. **Ketiga**, Indonesia tidak perlu mengubah RAPBN 2017 yang bertolak belakang dengan kebijakan pemotongan kuota produksi minyak yang ditetapkan oleh OPEC (Sundaryani, 2016). **Keempat**, Indonesia memiliki kesempatan untuk menjalin kerja sama dengan organisasi internasional lain di sektor minyak. **Kelima**, Indonesia juga memiliki kesempatan untuk menjalin kerjasama bilateral atau multilateral dengan negara-negara produsen minyak secara langsung tanpa perantara OPEC. **Keenam**, Indonesia tidak harus membayar biaya keanggotaan OPEC.

*Constraints* yang dihadapi Indonesia yaitu: **Pertama**, produksi minyak Indonesia masih perlu diperbaiki dan ditingkatkan. **Kedua**, kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri diprediksi semakin meningkat. **Ketiga**, Indonesia harus mencari informasi untuk kebutuhan impor minyak. **Keempat**, peraturan yang mengatur investasi terkadang tidak pasti atau cepat berubah, Birokrasi yang berbelit-belit dan ketidakpastian hukum menyebabkan mitra kerjasama Indonesia di sektor migas melakukan pertimbangan ulang ketika hendak berinvestasi di Indonesia.

*Choice* atau pilihan yang diambil oleh Indonesia dalam pengambilan keputusan terkait keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada tahun 2016, didasari dengan pertimbangan-pertimbangan keuntungan dan kerugian dalam menjaga stabilitas energi khususnya minyak, perekonomian dan anggaran negara Indonesia. Berdasarkan berbagai pertimbangan-pertimbangan tersebut, pemerintah Indonesia akhirnya memutuskan untuk suspend atau menangguhkan keanggotaan Indonesia dalam OPEC pada sidang ke- 171 OPEC di Wina, Austria, hari Rabu 30 September 2016. Keputusan Indonesia untuk menangguhkan keanggotaannya dalam OPEC merupakan merupakan usaha pemerintah dalam melindungi kepentingan nasionalnya. Pemerintah lebih mementingkan RAPBN 2017 yang telah disetujui yaitu dengan hanya memotong produksi minyak Indonesia sebanyak 5 ribu barrel lebih sedikit dari tahun 2016 (Akbar & Pakpahan, 2017).

Meskipun Indonesia telah menangguhkan Keanggotaannya dalam OPEC, Indonesia masih berhubungan dengan anggota-anggota OPEC. Indonesia masih menjalin hubungan bilateral dengan negara anggota OPEC seperti Iran. Contohnya dapat dilihat dari hubungan kerjasama antara Indonesia dengan Iran di sektor migas. Selain itu, hubungan kerjasama Indonesia dengan Arab Saudi tetap berlanjut tanpa gangguan. Pada 1 Maret 2017, Pemerintah Arab Saudi melakukan kunjungan diplomatik ke Indonesia, dimana bidang sumber daya mineral menjadi salah satu topik pembahasan utama (Akbar & Pakpahan, 2017).

#### **4.2 Saran**

Penelitian ini berfokus pada alasan Indonesia menangguhkan keanggotaannya dalam OPEC pada tahun 2016 ketika harga minyak terus menurun dan OPEC mengeluarkan kebijakan pemotongan kuota produksi untuk

menaikkan harga minyak sementara. Sebagai tindak lanjut dari penelitian ini, penulis memberikan saran kepada peneliti selanjutnya yang akan membahas sektor Energi Indonesia, seperti penelitian tentang hubungan kerjasama Indonesia dengan OPEC atau negara-negara anggota OPEC dalam menjaga kepentingan Indonesia di sektor energi dan ekonomi. Selain itu, penelitian lain yang dapat dilakukan di sektor energi adalah perkembangan peralihan energi Indonesia dari energi fosil kepada energi baru terbarukan. Mengingat kondisi cadangan minyak dan kemampuan produksi minyak Indonesia tidak sebaik tahun 1970an dan kondisi lingkungan Indonesia yang rusak akibat penambangan energi fosil.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahdiat, A. (2023, November 30). *Produksi Minyak Bumi Indonesia Terus Berkurang, tapi Konsumsinya Naik*. Databoks.
- Akbar, M., & Pakpahan, S. (2017). Kepentingan Ekonomi Politik Indonesia Keluar dari Keanggotaan OPEC pada tahun 2016. *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 4(2), 1–14.
- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). Longman.
- Artanti, A. A. (2016, December 1). *Dampak Negatif Pembekuan Sementara Keanggotaan RI di OPEC*. Medcom.Id.
- Badaruddin, M. (2015). Indonesia rejoining OPEC: Dynamics of the oil importer and exporter countries. *Journal of ASEAN Studies*, 3(2), 116–132.
- BBC. (2016, December 1). *OPEC turunkan produksi untuk genjot harga minyak, Indonesia bekukan keanggotaan*. BBC New Indonesia.
- Creswell, J. W. (1999). Mixed-method research: Introduction and application. In *Handbook of educational policy* (pp. 455–472). Elsevier.
- Dewanto, K. (2016, December 1). *Menteri Jonan umumkan Indonesia bekukan sementara keanggotaan di OPEC*. Antara.
- Difa, Y. (2016, December 1). *Menkeu: pembekuan keanggotaan OPEC berdampak positif pada APBN*. Antara.
- Echi. (n.d.). *Sejarah Bandara Soekarno Hatta dari Masa ke Masa*. Phinemo.Com.
- Elinur, Priyarsono, D.S, Tambunan, M., & Firdaus, M. (2010). Perkembangan Konsumsi dan Penyediaan Energi dalam Perekonomian Indonesia. *Indonesian Journal of Agricultural Economics (IJAE)*, 2(1).
- Faisol, W., Indriastuti, S., & Trihartono, A. (2020). Indonesia and OPEC: why does Indonesia maintain its distance? *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 485(1), 012010. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/485/1/012010>
- Fathan, M. (2016, December 14). *Keluarnya Indonesia Dari OPEC dan Dampaknya Terhadap Perekonomian RI*. Kompasiana.
- Fauzi, F. (n.d.). *Alasan Indonesia Keluar Dari Keanggotaan Opec Pada Tahun 2008-2016*.
- Indonesia Investments report. (2024, May 24). *Minyak Bumi*. Indonesia Investments.
- Karim, M., Mills, K., & Qadrya, I. A. (2016). Indonesia and OPEC. *The Journal of World Energy Law & Business*, 9(3), 167–173. <https://doi.org/10.1093/jwelb/jww012>
- KEMENKEU. (2016). *Nota Keuangan dan RAPBN Perubahan Tahun 2017*. Direktorat PAPBN, Direktorat Jenderal Anggaran.
- KESDM. (2008, May 30). *Peranan Indonesia Dalam OPEC*. Kementrian Energi Dan Sumber Daya Mineral.
- KESDM. (2009). *Handbook of Energy and Economic Statistic of Indonesia*. Ministry Energy and Mineral Resources.
- KESDM. (2015a, August 18). *RAPBN 2016 dan Nota Keuangan: ICP US\$ 60 per Barel, Produksi Migas 1,985 Juta BOPD*.

- KESDM. (2015b, December 5). *Reaktifikasi Keanggotaan Indonesia di OPEC*. Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral. <https://migas.esdm.go.id/post/read/reaktifikasi-keanggotaan-indonesia-di-opec>
- KESDM. (2016a, June 6). *Beberapa Negara Anggota OPEC Meminta agar Indonesia Kembali Bergabung di OPEC*. Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral.
- KESDM. (2016b, December 1). *SIARAN PERS: Indonesia Memutuskan Membekukan Sementara Keanggotaan di OPEC*. KEMENTRIAN ESDM, DITJEN MIGAS.
- KESDM. (2016c, December 2). *Utamakan APBN, Indonesia Bekukan Keanggotaan di OPEC*. KEMENTRIAN ESDM, DITJEN MIGAS.
- KESDM. (2018, January 2). *Tahun 2017, Hampir 50 Persen PNPB Nasional Berasal dari Sektor ESDM*.
- Khusanjanova, J. (2011). OPEC's Benefit for the Member Countries. *Research in World Economy*, 2(1). <https://doi.org/10.5430/rwe.v2n1p14>
- KOMPASTV. (2016, December 5). *Amankan APBN, Indonesia Keluar dari OPEC* [Broadcast].
- Macrotrends. (2024). *Crude Oil Prices - 70 Year Historical Chart*. Macrotrends.Net.
- Manajemen UMA. (2021, January 11). *The Main Reason for Indonesia to Leave OPEC*. Manajemen.Uma.Ac.Id.
- Mawikere, J. C. (2016). Implikasi kuota produksi minyak organization of the petroleum exporting countries (OPEC) dengan kebijakan keanggotaan dan harga bahan bakar minyak pemerintah indonesia tahun 2008. *Jurnal Analisis Hubungan Internasional*, 5(3), 127.
- Opec. (n.d.). *Brief History*. Organization of the Petroleum Exporting Countries.
- OPEC Bulletin. (2008). OPEC Bulletin. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, XXXIX(2).
- Politik Today. (2017, January 4). *Opini: Ada Apa Indonesia Keluar Masuk OPEC?* Politik Today.
- Purwatiningsih, A., & Masykur. (2012). Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Laut Natuna Bagian Utara Laut Yuridiksi Nasional Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Kepulauan Natuna. *Jurnal Reformasi*, 2(2).
- Putri Rudiany, N., & Kusumawardhana, I. (2023). Behind OPEC's Invitation for Indonesia to Rejoin: An Analysis of Membership Dynamics in an International Organization. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 26(3), 286. <https://doi.org/10.22146/jsp.68168>
- Rahayu, I. S. R., & Pratama, A. M. (2022, February 14). *OPEC: Sejarah Pendirian, Tujuan, dan Syarat Keanggotaan*. Kompas.Com.
- Rahman, M. (2004, July 29). *OPEC: Vision, Mission and Development*. Opec.Org.
- Setiono, B. A. (2014). Fluktuasi Harga Minyak dan Pengaruhnya bagi Ekonomi Indonesia. *Jurnal Aplikasi Pelayaran Dan Kepelabuhanan*, 04(02).
- SETKAB. (2016a, December 1). *Bekukan Keanggotaan di OPEC, Presiden Jokowi: Keputusan Diambil Untuk Perbaiki APBN*. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.

- SETKAB. (2016b, December 1). *Diminta Potong Produksi 5%, Indonesia Putuskan Bekukan Sementara Keanggotaan di OPEC*. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.
- SETKAB. (2018, January 6). *Tahun 2017, Penerimaan Negara Sektor ESDM Lebih Besar Dari Subsidi Energi*. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.
- Sundryani, F. S. (2016, December 2). *Indonesia backs out of OPEC amid production cut* . The Jakarta Post.
- Tersiana, A. (2018). *Metode penelitian*. Anak Hebat Indonesia.
- Wahyu. (2017, November 21). *Enam Fakta Migas Indonesia yang Wajib Kamu Tahu*. Berita Universitas Proklamasi 45.