

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Qatar merupakan negara yang bergabung dalam *Organization of The Petroleum Exporting Countries* (OPEC) pada tahun 1961 (OPEC, 2020) dimana setahun sebelumnya OPEC diresmikan kedalam organisasi internasional. OPEC sebagai perantara yang melibatkan dalam dunia perdagangan seperti impor, ekspor minyak, termasuk stabilitas produksi dan bahkan konsumsi untuk negara-negara di dunia yang membutuhkan minyak sebagai sumber energi pembangunan ekonomi dan pengembangan ekonomi. Partisipasi Qatar dalam OPEC memiliki tujuan yang sama dengan negara anggota lain, yaitu memberikan kenyamanan dan kesejahteraan konsumen bagi negara anggota lainnya. Kedudukan Qatar sebagai negara pengekspor sumber daya alam menjadi bagian untuk kekuatan ekonomi serta pendapatan nasional bagi berbagai negara termasuk negara-negara industri yang membutuhkan pasokan minyak.

OPEC merupakan organisasi yang dibentuk atas hasil dari konferensi Baghdad yang diprakarsai oleh lima negara anggota yaitu Iran, Irak, Kuwait, Arab Saudi dan Venezuela. Awal mula Venezuela membuat gerakan menuju pembentukan OPEC pada tahun 1949 ketika negosiasinya dengan pemerintah Irak, Iran, Kuwait dan Arab Saudi menyerahkan pertukaran pandangan dan komunikasi yang mudah diantara negara-negara penghasil minyak. Alasan utama dibalik terciptanya OPEC adalah untuk memastikan stabilisasi harga minyak di pasar internasional serta untuk mengatur pasokan minyak ke negara-negara konsumen. Saat ini OPEC memiliki 13 negara anggota yaitu Arab Saudi, Irak, Uni Emirat Arab, Kuwait, Iran, Venezuela, Nigeria, Angola, Algeria, Equador, Libya, Gabon dan Guinea Khatulistiwa (OPEC, 2020). Negara

anggota OPEC sepakat untuk mengatur kuota produksi yang didasarkan terutama dari kemampuan produksi serta peran minyak bagi perekonomian anggota OPEC. Menyangkut harga minyak, OPEC memiliki kepentingan untuk menjaga harga minyak pada tingkat yang menguntungkan semua pihak. Apabila harga minyak yang terlampaui tinggi tidak akan menguntungkan OPEC karena konsumsi akan berkurang dan kemungkinan menimbulkan dampak resesi ekonomi dunia. Sebaliknya, apabila harga minyak yang terlalu rendah, tidak akan mendorong tumbuhnya industri migas negara-negara OPEC. Dalam pengaturan mekanisme harga minyak OPEC mempunyai cara diantaranya dengan mengatur jumlah kuota produksi minyak dari negara anggota.

Kedudukan OPEC sebagai organisasi internasional dianggap penting bagi negara-negara di sekitarnya. Organisasi tersebut digunakan sebagai sarana kerja sama yang menampung berbagai negara yang memiliki tujuan yang sama, baik itu kerja sama ekonomi maupun politik. Perekonomian sangat berpengaruh terhadap laju pertumbuhan suatu negara serta dapat berpengaruh dalam kegiatan politik negara. Aspek ekonomi serta aspek politik merupakan hal yang penting karena kedua aspek tersebut dapat menggambarkan suatu negara, selain itu melalui kedua aspek tersebut dapat terciptanya kebijakan yang digunakan untuk menjaga stabilitas negara. Diharapkan posisi OPEC dimana banyak negara bergabung di dalamnya mampu memiliki keadilan dan diplomasi yang sama rata, sehingga apabila terdapat permasalahan dapat diselesaikan dengan prosedur yang tepat. Akan tetapi berdasarkan perlakuan yang didapatkan Qatar selama bergabung dalam OPEC menyebabkan Qatar keluar dari keanggotaan organisasi minyak tersebut. Dominasi negara maju di dalam organisasi minyak yang menyebabkan Qatar sulit untuk bersaing. Qatar mengambil keputusan secara rasional karena tidak dapat menghasilkan minyak yang besar dibandingkan negara maju lainnya di dalam keanggotaan OPEC.

Kegiatan perdagangan dengan hasil komoditas minyak bumi menjadi salah satu bagian yang mendapatkan perhatian bagi setiap negara yang memiliki serta menghasilkan kandungan minyak di dalam wilayahnya. Oleh sebab itu hasil minyak bumi menjadi potensi tinggi bagi negara penghasil minyak untuk memberikan kontribusi dalam perdagangan internasional selain itu juga dapat menghasilkan keuntungan atas kemampuannya yang mampu memenuhi kebutuhan minyak dunia. Walaupun hasil bumi Qatar tidak besar, akan tetapi Qatar juga terlibat pada ketersediaannya hasil minyak bumi di dalam OPEC walaupun tidak dilibatkan penuh dalam penyusunan kebijakan di dalam organisasi. Negara bagian Timur Tengah yang bergabung dengan OPEC merupakan negara yang dapat dijuluki raksasa minyak dunia karena mampu menghasilkan pendapatan yang besar dimana hampir semua pendapatan negara bersumber pada perdagangan sumber daya alam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis menggunakan rumusan masalah yaitu

“Mengapa Qatar Keluar dari Keanggotaan *Organization of The Petroleum Exporting Countries (OPEC)*?”

C. Kerangka Pemikiran

a. Kebijakan Luar Negeri

Untuk membahas rumusan masalah, kebijakan luar negeri merupakan teori yang mampu menjelaskan bahwa keputusan Qatar untuk keluar dari keanggotaan OPEC. Dalam studi hubungan Internasional, teori ini sudah lumrah digunakan karena melalui kebijakan luar negeri akan terbentuk kepentingan nasional. Setiap ahli akademik memiliki pengertian yang berbeda

antara satu sama lain dalam menjelaskan kebijakan luar negeri. Menurut Kalevi Jaakko Holsti (Holsti, *International Politics*, 1988), kebijakan luar negeri merupakan suatu gagasan atau suatu bentuk perilaku yang dibentuk untuk menghasilkan titik terang permasalahan atau mengenalkan suatu perubahan dalam suatu lingkungan. Setiap negara memiliki perbedaan tujuan kebijakan luar negerinya. Kebijakan luar negeri muncul sebagai suatu fenomena social karena setiap negara tidak dapat memenuhi sendiri seluruh kebutuhan sosial, politik, dan ekonominya apabila hanya mengandalkan sumber daya yang terdapat di dalam teritorialnya sendiri. Dalam hal ini Qatar menjalankan sistem kebijakan luar negeri melalui strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan untuk memaksimalkan pendapatan negara dari gas alam cair. Kebijakan luar negeri ini merupakan suatu upaya negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan, disini Qatar ingin berusaha mencari keuntungan sebanyak-banyaknya dari lingkungan internalnya yaitu gas alam cair. Namun, negara mengeluarkan kebijakannya untuk memenuhi dan mencapai kepentingan pribadi maupun kepentingan umum lainnya. Pada umumnya kebijakan luar negeri suatu negara dilakukan agar dapat mempengaruhi negara lain, menjaga keamanan nasional, memiliki nilai serta keuntungan yang didapatkan oleh negaranya berdasarkan sumber daya yang ada.

Kemudian menurut Kalevi Jaakko Holsti, terdapat salah satu tujuan dari kebijakan luar negeri yaitu sebagai tujuan jangka menengah. Tujuan jangka menengah merupakan Tindakan untuk meningkatkan nilai suatu negara dalam sistem yang mengatur didalamnya atas dasar industri, perbaikan ekonomi yang didasarkan pada tindakan internasional dan

untuk meningkatkan keuntungan dalam sistem internasional. Dalam tujuan jangka menengah, negara dapat melakukan tekanan tertentu untuk mendapatkan sistem internasional berdasarkan rencana yang dapat diterapkan dalam ranah internasional. Dapat dikaitkan dengan tujuan jangka menengah, Qatar memiliki tujuan untuk memperbaiki perekonomian dan mendapat keuntungan melalui kegiatan ekspor gas alam cair atau LNG.

Selanjutnya menurut Kalevi Jaakko Holsti, suatu negara yang terlibat dalam isu internasional dapat mengungkapkan orientasi umum yang dimiliki terhadap bagian dunia lain. Orientasi adalah sikap dan komitmen umum yang dimiliki suatu negara terhadap lingkungan eksternal dan strategi fundamental digunakan untuk mencapai tujuan negara baik tujuan dalam maupun tujuan luar negeri dan dapat digunakan untuk menanggulangi ancaman yang bersifat berkelanjutan. Dalam sistem internasional terdapat orientasi fundamental yang terdiri dari strategi non-blok serta pembentukan koalisi dan aliansi militer.

Strategi non-blok, merupakan bentuk orientasi kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara dengan tidak melibatkan dalam aliansi militer terhadap tujuan negara lain. Negara non-blok memilih tidak terlibat dalam isu politik meskipun melakukan penyelesaian masalah tanpa kekerasan. Suatu negara yang menyatakan non-blok pada kenyataannya telah menciptakan kerja sama baik berupa diplomatic maupun ekonomi. Keberhasilan non-blok dapat dilihat dengan meyakinkan negara-negara lain bahwa strategi yang dilalui dapat mencapai keuntungan, sedangkan kegagalan non-blok dapat dilihat apabila negara netral dipaksa untuk mengompromikan posisi kemerdekaan atau tekanan politik luar. Dalam kaitannya dengan perilaku Qatar, negara tersebut tidak mencerminkan

negara non-blok, karena Qatar merupakan negara yang tidak jarang terlibat dan mendukung dalam tindakan terorisme. Sehingga pada bagian ini dapat menjelaskan mengapa Qatar tidak diperlakukan dengan baik oleh OPEC.

Bentuk orientasi fundamental selanjutnya yaitu koalisi diplomatik dan aliansi militer. Pada orientasi ini pemerintah suatu negara beranggapan bahwa bentuk tidak mampu dalam mencapai tujuan, kepentingan dan perlindungan negara sehingga membuat komitmen dengan negara lain yang memiliki ketidakmampuan yang sama. Dalam menghadapi masalah ekonomi, negara-negara tersebut membentuk kelompok atau koalisi perdagangan. Tujuannya adalah untuk mendapatkan hubungan dagang yang menguntungkan dengan negara industri yang terlibat. Dalam hal ini OPEC merupakan salah satu koalisi perdagangan yang efektif karena berhasil menaikkan harga minyak serta mampu mengimbangi berbagai upaya yang dilakukan oleh negara maju lainnya terkait isu di luar minyak. Selain OPEC, Qatar juga bergabung pada GECF yang merupakan forum yang digunakan untuk memperjualkan gas alam cairnya.

Kebijakan luar negeri memiliki bagian berupa yang *pertama* berupa tindakan. Pengertian tindakan merupakan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pihak lain yang berfungsi untuk mendapatkan orientasi, memenuhi atau mencapai peran, serta mempertahankan maksud tertentu. Tindakan juga dapat disebut sebagai bentuk komunikasi atas penentuan berhasil atau gagalnya pencapaian kebijakan luar negeri. Adanya peristiwa yang tidak menyenangkan serta berbagai halangan yang dialami Qatar untuk mengembangkan kemampuannya dalam OPEC, yang pada akhirnya Qatar mengambil tindakan untuk keluar dari

keanggotaan OPEC. *Kedua* berupa sumber daya, hubungan dengan tindakan yaitu dengan kemampuan serta ketrampilan mobilisasi untuk tujuan politik suatu negara. Sumber daya digunakan sebagai komponen untuk memenuhi tujuan eksternal yang telah disepakati oleh pemerintahan suatu negara. Akan tetapi penggunaan sumber daya dibatasi oleh pilihan tujuan dan alat untuk mencapainya karena dibatasi oleh kualitas dan kuantitas sumber daya. Sumber daya dapat diukur melalui kemampuan suatu negara dalam memberikan pengaruh, baik pengaruh dari segi militer maupun ekonomi. Dalam hal ini, Qatar memiliki sumber daya berupa gas alam cair atau LNG di Lapangan Utara yang digunakan untuk meningkatkan pendapatan negara dalam waktu yang mendatang walaupun tidak lagi bergabung dalam OPEC.

b. Model Aktor Rasional (Rational Actor Model)

Untuk mengetahui pengambilan kebijakan politik luar negeri Qatar yang pada akhirnya memutuskan keluar dari keanggotaan OPEC, penulis menggunakan Model Aktor Rasional menurut Graham T. Allison dalam bukunya yang berjudul *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis* (Allison, 1971). Salah satu proses untuk mengetahui kebijakan luar negeri menurut Allison dapat menggunakan Model Aktor Rasional. Dalam asumsi rasional, aktor yang terlibat didalamnya merupakan pemerintah nasional. Perilaku rasional bukan hanya perilaku cerdas, tetapi perilaku yang dimotivasi oleh perhitungan keuntungan dan kerugian atas dasar nilai yang tegas serta konsisten secara internal. Dalam konteks tersebut kebijakan politik luar negeri memiliki pengaruh yang signifikan terhadap strategi yang diambil oleh Qatar karena keluar dari OPEC.

Para pemerintah yang terlibat melakukan tindakan atas dasar solusi yang sudah diperhitungkan

untuk masalah strategis. Tindakan pemerintah tersebut menunjukkan tujuan apa yang sedang dikejar pemerintah ketika bertindak dan bagaimana tindakan itu merupakan pilihan masuk akal yang berkaitan dengan tujuan bangsa. Pada model ini terdapat tahapan untuk pengambilan keputusan diantaranya tujuan, alternatif, konsekuensi dan pilihan. Berikut akan dijabarkan terlebih dahulu keempat komponen tersebut. Tujuan diartikan sebagai hasil yang mewakili nilai dari berbagai konsekuensi yang bersifat alternatif karena setiap pemerintah memiliki konsekuensi yang didapat menurut nilai dan tujuan. Pengertian alternatif yaitu terdapat berbagai tindakan yang memberikan pilihan atau keputusan. Mengenai konsekuensi yang dimaksud yaitu setiap tindakan alternatif akan menghasilkan beberapa akibat. Pada pilihan memiliki pengertian yaitu aktor rasional atau pemerintah memilih tindakan alternatif yang pada akhirnya memiliki tujuan dan sasaran tertinggi.

Dalam hal ini, Qatar melalui keputusan keluar dari OPEC karena memiliki tujuannya itu dalam konteks perekonomian, dimana Qatar setelah keluar dari OPEC kemudian akan mengembangkan hasil gas alam negaranya untuk pemasukan negara. Karena Qatar termasuk negara yang mampu memproduksi gas alam dalam skala besar, sedangkan Qatar tidak bisa mengimbangi hasil minyak yang dihasilkan oleh negara anggota OPEC. Mengenai alternatif, tindakan yang dilakukan Qatar setelah keluar dari OPEC yaitu fokus pada rencananya untuk menjadi pemasok LNG dunia dari hasil sumber daya yang dimiliki di Lapangan Utara dari pada ketika bergabung di OPEC tidak mendapatkan keadilan politik dalam OPEC karena hasil minyak yang terlampu rendah. Sedangkan konsekuensi yang didapatkan akibat tindakan Qatar yaitu dimana negara tersebut tidak lagi menjadi negara anggota OPEC sehingga tidak dapat melakukan kerja

sama dalam aspek ekonomi dengan negara-negara anggota OPEC lainnya. Sehingga Qatar memilih untuk keluar dari keanggotaan OPEC yang kemudian memaksimalkan hasil gas alamnya dari pada Qatar menjadi anggota OPEC akan tetapi tidak mampu berkontribusi dengan penuh dan tidak menjadi penentu kebijakan di dalam OPEC, karena sasaran tertinggi yang diinginkan oleh Qatar yaitu mengembangkan potensi gas alam cairnya pada tahun 2024 mendatang.

Dalam penulisan ini, akan disertakan keuntungan dan kerugian ketika Qatar bergabung dengan OPEC sampai keputusan Qatar keluar dari OPEC. Pada saat Qatar masih menjadi anggota OPEC, negara tersebut tidak mendapatkan keuntungan yang besar karena Qatar hanya mampu memproduksi minyak dalam skala kecil sedangkan negara anggota lain dapat memproduksi minyak dalam skala besar, selain itu Qatar dalam keanggotannya di OPEC tidak diberikan peran sebagai pembuat keputusan karena OPEC serba dikuasai oleh Arab Saudi. Sehingga dapat dikatakan Qatar banyak menelan kerugian disaat menjadi anggota OPEC.

Sedangkan setelah keluar dari keanggotaan OPEC terdapat beberapa keuntungan yang didapatkan yaitu Qatar akan terbebas dari belunggu Arab Saudi yang sebelumnya menjadi penguasa di dalam OPEC yang menyebabkan Qatar mengalami kesulitan untuk menjadi bagian pembuat keputusan organisasi selain itu secara perekonomian Qatar akan memaksimalkan ekspor gas alam cair yang digunakan sebagai sumber pemasukan perekonomian negara. Kemudian setelah keuntungan tentu terdapat kerugian yang muncul setelah Qatar keluar dari OPEC, yaitu Qatar tidak lagi bergabung dengan OPEC yang merupakan organisasi internasional, hal tersebut menjadi faktor penghambat

dalam memaksimalkan hasil ekspor minyak Qatar walaupun sejak dulu hasil minyak negara tersebut sudah terbilang rendah.

D. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang dan teori yang telah dijelaskan di atas, maka jawaban sementara mengapa Qatar keluar dari keanggotaan OPEC berdasarkan alasan berikut:

1. Mencapai tujuan politik dan ekonomi secara rasional dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki Qatar.
2. Pelaksanaan dariorientasi fundamental secara rasional terhadap kebijakan luar negeri.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Sebagai syarat mendapatkan gelar strata satu (S1) di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Mengetahui penyebab Qatar memilih untuk keluar dari keanggotaan OPEC.
3. Mengetahui kepentingan yang dimiliki Qatar yang memilih untuk keluar dari keanggotaan OPEC.

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini akan berfokus pada kurun waktu dari tahun 2012 hingga saat ini, yang dikhususkan terhadap tindakan Qatar, dengan melihat dinamika keanggotaan Qatar didalam OPEC serta penyebab negara tersebut memutuskan untuk keluar dari OPEC. Pada isi penelitian ini berupa mengumpulkan, memilih, memproses dan menganalisis informasi yang didapatkan dalam rangka membuktikan hipotesis dan mencapai tujuan penelitian.

G. Metode Penelitian

Dalam proses menyusun skripsi, dibutuhkan metode penelitian yang sesuai dengan permasalahan. Tujuan menggunakan metode penelitian adalah untuk mendapatkan data-data yang akurat dan lengkap. Pembahasan metode penelitian dalam penulisan ini meliputi:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada tulisan ini adalah penelitian kualitatif yang menekankan pada Teknik *library research* atau penelitian kepustakaan. *Library research* merupakan aktivitas penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan informasi dan data dengan bantuan berbagai material yang terdapat di dalam media cetak berupa buku referensi, catatan, artikel serta jurnal yang berkaitan dengan rumusan masalah. Selain itu juga dapat melalui media elektronik berupa buku elektronik, jurnal elektronik, berita dan lain sebagainya. Dalam melakukan penulisan ini tidak dilakukan penambahan atau pengurangan serta tidak dilakukan manipulasi data yang diperoleh karena tulisan ini menggambarkan keadaan nyata yang ada di lapangan. Memaparkan kondisi obyek yang diamati secara apa adanya merupakan tujuan penelitian ini.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan pada tulisan ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang ditemukan secara tertulis. Dalam menemukan data dapat melalui media cetak berupa buku, majalah dan lain sebagainya atau dapat melalui media elektronik berupa website resmi.

H. Sistematika Penulisan

BAB I.

PENDAHULUAN

Merupakan pendahuluan pada penelitian yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II.

KEANGGOTAAN QATAR DALAM OPEC

Merupakan bagian yang menjelaskan keanggotaan Qatar dalam OPEC; keterlibatan Qatar di OPEC yang terdiri dari Ali Mohammed Jaidah sebagai Sekretaris Jendral dalam OPEC dan persetujuan Qatar dengan negara lain di dalam keanggotaan OPEC; potensi Liquefied Natural Gas (LNG) selama Qatar bergabung dengan OPEC dan kondisi Qatar ketika keluar dari keanggotaan OPEC.

BAB III.

ANALISIS FAKTOR-FAKTOR PERTIMBANAN QATAR KELUAR DARI KEANGGOTAAN OPEC

Merupakan bagian yang menjelaskan beberapa hal yang menyebabkan dikeluarkannya kebijakan luar negeri yaitu pertama berisi bagian dari kebijakan luar negeri yang terdiri dari Qatar yang memiliki tujuan untuk mencapai tujuan jangka menengah menggunakan perilaku rasional; tindakan yang dilakukan oleh Qatar; serta sumber daya alam yang dimiliki Qatar. Dalam menjelaskan bagian-bagian tersebut, disertakan dengan tindakan rasional dari Qatar. Kedua berisi bagian dari orientasi fundamental pada kebijakan luar negeri yang terdiri dari strategi non-blok serta koalisi diplomatik dan aliansi militer.

BAB IV.

PENUTUP

Merupakan bagian yang menyimpulkan seluruh hasil dari penilitan yang disertai dengan saran yang menjadi bagian penutup dari penulisan.