

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Sumber daya alam yang sangat dibutuhkan manusia pada saat dunia sudah menginjak dunia modern dan globalisasi adalah sumber daya energi. Sumber daya energi yang sangat penting bagi tercukupinya semua hal tersebut di atas adalah energi campuran (*mix energy*) seperti minyak bumi, yang sangat dirasakan pentingnya sejak adanya revolusi industri pada abad ke-18 di Inggris yang kemudian melahirkan era industrialisasi sebagai basis pembangunan ekonomi di hampir semua negara yang ada di dunia terutama menjelang abad ke 20. Dampaknya, konsumsi energi bahan bakar minyak (BBM) terus mengalami peningkatan ketika proses industrialisasi semakin mengglobal. Fenomena ini memberikan buah simalakama bagi negara-negara pengonsumsi minyak termasuk negara Indonesia. Karena tidak mungkin dipungkiri lagi bahwa Bahan Bakar Minyak sampai saat ini dan bahkan pada masa-masa yang akan datang, merupakan komoditas vital yang memiliki nilai strategis dalam pemenuhan kebutuhan energi suatu negara guna menunjang perekonomian dan pembangunan negara di dunia. Sejak saat itulah muncul fenomena ketergantungan negara-negara dunia terhadap ketersediaan BBM dan sumber energi utama lainnya.

Kebutuhan yang tinggi akan bahan bakar minyak atau (BBM) membuat dunia sangat berhati-hati dalam menentukan kebijakan, terlebih lagi saat ini

minyak bukan hanya sebagai barang industri tetapi juga sebagai senjata politik (*Political Weapon*) dalam perpolitik dunia.¹

Dengan terjadinya hal tersebut perubahan harga minyak di pasar dunia, baik kenaikan maupun penurunan dari waktu ke waktu dapat mempengaruhi perekonomian suatu negara, mengingat minyak merupakan salah satu kebutuhan pokok suatu negara. Fluktuasi dari harga minyak ini harus senantiasa dipantau oleh pihak-pihak yang berkepentingan, karena harga ini dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara, terutama kebijakan dalam bidang ekonomi dan energi.

Untuk itu fluktuasi harga minyak dunia, juga mendatangkan dampak tersendiri bagi Indonesia. Sebagai negara penghasil minyak, Indonesia seharusnya mampu menikmati dampak positif dari kenaikan harga minyak dunia, terutama dari sisi fiskal pemerintah. Kenaikan harga minyak akan menambah pendapatan pemerintah. Namun di sisi lain, kebijakan subsidi BBM yang dijalankan pemerintah menyebabkan terjadinya *trade-off* antara pendapatan dan pengeluaran negara. Penerimaan pemerintah dari penjualan minyak meningkat tetapi beban pengeluaran subsidi BBM juga mengalami kenaikan nilai. Banyak faktor yang mempengaruhi ketidakstabilan harga minyak. Secara umum penawaran dan permintaan sangat mempengaruhi harga minyak dunia selain beberapa faktor lainnya. Saat ini, dunia didominasi politik negara-negara besar dan perusahaan minyak tingkat dunia yang dimana pada kondisi terdapat dua faktor yang sangat mempengaruhi harga pasar.

¹ Albert L. Strait, *Strategic Petroleum Reserve (Energy Policies, Politics and Prices)*, Nova Science Publishers, Inc. New York, 2009 hlm. 3

Faktor-faktor penyebab ketidakstabilan harga dan krisis minyak tersebut adalah :²

1. Ketidakstabilan Penawaran dan Permintaan.

Jumlah suplai minyak di pasar dunia tidak selalu stabil, ini disebabkan oleh Perubahan jumlah permintaan minyak tingkat dunia. Serta tingkat pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang tinggi di Negara-negara dunia menyebabkan peningkatan konsumsi minyak mentah. Hal ini karena kebutuhan energi untuk memutar roda perekonomian semakin tinggi dan dalam proses produksinya mereka lebih banyak menggunakan minyak sebagai bahan bakar. Keterbatasan Suplai Minyak atau berkurangnya suplai minyak disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

a. Terjadinya Bencana Alam

Bencana yang dialami negara produsen minyak sangat mempengaruhi stok di pasar. Bencana alam dapat menyebabkan kerusakan pada instalasi produksi minyak. Badai Katarina di Amerika Serikat telah menyebabkan lumpuhnya produksi minyak negara ini. Badai Katarina melumpuhkan produksi minyak teluk Meksiko.³

b. Perubahan Geopolitik

1. Faktor geopolitik meliputi situasi politik dan pengaruh OPEC. Instabilitas politik di Timur Tengah dan Iran pada tahun 1973 dan 1978, turut memicu terjadinya krisis harga minyak pada waktu itu. Demikian pula kerusuhan yang terjadi di Nigeria telah

² <http://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/What-Affects-Oil-Prices.html>

³ http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2005/10/printable/051019_hurricane.shtml

menyebabkan merosotnya produksi minyak selama satu kuartal, yang selanjutnya menimbulkan tekanan naik terhadap harga minyak. Disamping itu, ancaman yang persisten dari sejumlah pertikaian, misalnya konflik Amerika Serikat-Iran, juga turut memberikan dorongan naiknya harga dalam periode yang panjang.

c. Kebijakan Politik Negara

1. Kebijakan di dalam negeri penghasil minyak juga sangat berpengaruh terhadap pergerakan harga minyak di dunia. Hal ini dapat kita lihat ketika beberapa negara di Amerika Latin mengeluarkan kebijakan nasionalisasi industri minyak seperti yang dilakukan di negara Venezuela dan Bolivia.⁴

d. Berkurangnya Cadangan Minyak Dunia

Minyak merupakan sumber energi yang tak dapat diperbaharui, karena jumlah cadangan minyak dunia akan semakin berkurang seiring dengan bertambahnya penggunaan minyak tersebut.

2. Rencana Negara Barat Mengembangkan Energi Alternatif

Dibutuhkan danayang tidak sedikit untuk mengembangkan energi alternatif. Negara-negara barat tidak ingin harga produk yang mereka kembangkan jatuh di pasar sehingga mereka memakai taktik meninggikan harga minyak mentah. Diharapkan denganmeninggikan harga minyak mentah, negara lain di dunia beralih ke penggunaan energi alternatif.

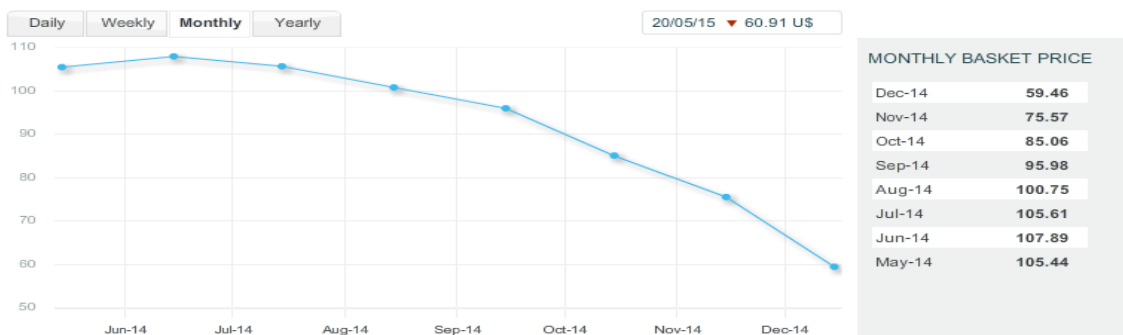
⁴ <http://www.voaindonesia.com/content/venezuela-bayar-exxonmobil-255-juta-dolar-136586768/102923.html>

Di Indonesia sendiri, dengan adanya ketidakstabilan harga minyak dunia tersebut membawa Negara Indonesia yang pada saat itu adalah salah satu negara yang walaupun mengekspor tetapi juga mengimpor minyak dunia ke dalam permasalahan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam negeri, karena Pemerintah Indonesia dengan pertimbangan yang ada, akhirnya pemerintah Indonesia mengurangi subsidi BBM yang membuat harga BBM mengalami kenaikan.

Pemerintah menyatakan bahwa keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM pada 2014 dilandasi alasan bahwa sejak beberapa tahun terakhir harga minyak mentah dunia terus mengalami fluktuasi harga. Jika pada beberapa tahun sebelumnya harga minyak berkisar pada angka USD 100/barrel, namun pada bulan Juni harga minyak dunia yang berkisar USD 107/barrel turun 29% pada bulan Nopember menjadi USD 76/barrel. Seperti yang bisa kita lihat pada grafik berikut ini :

Gambar : 1.1

OPEC Basket Price



Penurunan Harga Minyak Dunia

Sumber : http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm

Dengan ketidakstabilan tersebut membuat pemerintah tetap harus mengeluarkan dana yang besar dari APBN dimana tingginya harga minyak dunia tidak dapat dicapai dan rendahnya harga juga tidak dapat menurunkan harga dalam negeri. Hal ini memberi dampak dalam subsidi BBM ketingkat yang tidak lagi dapat dikendalikan. Jika harga minyak mencapai rata-rata USD 120/barel maka, subsidi BBM mencapai lebih dari Rp 200 triliun/tahun⁵ sementara ketika harga minyak dunia berada pada titik yang rendah pemerintah tetap tidak dapat berbuat banyak. Dari hal tersebut kita dapat merujuk kepada UU No 16/2008 tentang APBN(P) 2008 yang disetujui DPR, dimana telah ditetapkan batas maksimal anggaran subsidi BBM hanya sebesar Rp 135,1 triliun.⁶

Hal ini menjadi penting untuk diteliti sebab perubahan harga minyak dunia, dapat mempengaruhi PDB (Produk Domestik Bruto) yang merupakan sektor vital yang sangat berpengaruh terhadap perekonomian. Harga minyak dunia yang terus berfluktuasi mempengaruhi perekonomian, dimana tingginya harga minyak dunia akan menyebabkan meningkatnya biaya produksi dalam negeri terutama untuk sektor industri.

Dengan ketidakstabilan harga minyak tersebut, APBN menjadi sangat rentan terhadap kebijakan pemerintah dalam upayanya menjaga stabilitas perekonomian negara dan menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia agar tetap stabil, karena dapat dipastikan kenaikan harga minyak dunia dan penurunannya yang drastis akan mengancam stabilitas situasi dan kondisi negara secara

⁵<http://www.tempo.co/read/news/2014/12/31/090632079/Subsidi-Premium-Distop-Pemerintah-Hemat-Rp-200-Triliun>

⁶<http://www.esdm.go.id/berita/55-siaran-pers/1754-penjelasan-pemerintah-tentang-pengurangan-subsidi-bbm-dan-kebijakan-lain-yang-menyertainya.html>

menyeluruh. Seperti yang telah kita ketahui bahwa minyak dunia merupakan salah satu hal yang kerap kali menjadi kendala dalam upaya pembangunan dan perbaikan di sektor infrastruktur.

Oleh karena itu pemerintah Indonesia diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang tepat dalam upaya menyelamatkan APBN dengan tetap menghiraukan keberpihakan kepada rakyat demi kepentingan nasional dalam merespon harga minyak dunia yang fluktuatif, dan tentunya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah menjadi efektif dan tepat sasaran agar tidak berimbas buruk terhadap perekonomian di Indonesia, kestabilan politik dan kehidupan di masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas dapat ditarik sebuah pokok permasalahan, yaitu : **“Kebijakan apa yang diambil Indonesia dalam merespon harga minyak dunia yang fluktuatif ?**

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjawab permasalahan yang dengan teori atau konsep yang dipakai (pengimplementasian teori atau konsep terhadap suatu permasalahan), guna dapat dapat diketahui kebijakan dari pemerintah Indonesia dalam merespon ketidak stabilannya harga minyak dunia, terkait dengan dampaknya terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

2. Untuk membuktikan hipotesa dengan memaparkan fakta atau data yang relevan terkait faktor-faktor penyebab fluktuatifnya harga minyak dunia, serta bagaimana pengaruhnya terhadap perkembangan dan pembangunan ekonomi nasional Indonesia sehingga menjadi suatu kesimpulan akhir yang dapat dipertanggung jawabkan.

D. Kerangka Pemikiran

Untuk menjelaskan permasalahan di atas mengenai “Kebijakan Indonesia Dalam Merespon Harga Minyak Dunia yang Fluktuatif dibutuhkan suatu konsep maupun teori. Konsep maupun teori merupakan acuan dan pedoman yang dapat mengarah pada suatu penelitian yang empiris dengan menunjukkan fakta atau data dan hubungan seperti apa yang perlu diteliti dan dianalisa agar kita dapat mengembangkan konsep dan teori tersebut. Agar dapat menjawab permasalahan dalam skripsi ini maka penulis akan menggunakan 1 konsep dan 1 teori yaitu; konsep kepentingan nasional (*national interest concept*), dan teori pembuatan kebijakan (*decision making theory*).

1. Konsep Kepentingan Nasional (*National Interest Concept*)

3.1. Pengertian

Konsep adalah suatu abstraksi yang mewakili suatu obyek, sifat suatu obyek, atau suatu fenomena tertentu. Fungsinya memperkenalkan suatu sudut pandang, sebagai sarana untuk mengorganisasikan gagasan, persepsi, dan simbol yaitu dalam bentuk klasifikasi dan generalisasi serta sebagai batu bata

bagi bangunan yang disebut teori.⁷ Kepentingan nasional bukanlah kepentingan dari kelompok, kelas, elite yang berkuasa, atau kepentingan asing yang diperjuangkan oleh kelompok dalam negeri melainkan hasil kompromi dari kepentingan-kepentingan politik yang saling bertentangan, bukan suatu ide atau gagasan yang dicapai secara abstrak dan ilmiah tetapi merupakan hasil dari persaingan politik internal yang berlangsung secara terus-menerus.

Pemerintahlah, melalui berbagai lembaganya, yang pada akhirnya paling bertanggung jawab dalam mendefinisikan dan menerapkan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk mencapai kepentingan nasional. Kepentingan nasional ini diartikan sebagai kelangsungan hidup (survive) yang meliputi kemampuan untuk melindungi identitas fisik, mempertahankan rezim ekonomi politiknya dan memelihara identitas kulturalnya.

Singkatnya negara harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya, mempertahankan rezim ekonomi politiknya yang mungkin saja demokratis, otoriter, sosialis, atau komunis, serta memelihara norma-norma etnis, religius, linguistic dan sejarahnya dalam merumuskan dan mencapai kepentingan-kepentingan nasional melalui diplomasi.⁸ Selain itu, tuntutan dan dorongan baik dari luar maupun dalam negeri juga harus diperhatikan karena hal itu merupakan aspek penting dalam merumuskan kepentingan nasional.

⁷Mohtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 93-97.

⁸Djumadi M. Anwar, *Diktat Kuliah: Politik Luar Negeri Indonesia*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2004.

Menurut James N. Rosenou, istilah kepentingan nasional digunakan untuk 2 tujuan, yaitu:

1. Sebagai “istilah analitis”, tujuannya untuk menggambarkan, menjelaskan atau mengevaluasi politik luar negeri.
2. Sebagai “alat tindakan politik”, yaitu sebagai sarana untuk membenarkan, mengancam atau mengusulkan kebijaksanaan.

Joseph Frankel mengklasifikasikan konsep kepentingan nasional ke dalam 3 kategori, yaitu:

1. Aspirasional, kepentingan nasional dipakai untuk menunjukkan gambaran tentang kehidupan, baik serangkaian tujuan ideal, yang jika mungkin hendak dicapai oleh negara. Kepentingan ini sifatnya jangka panjang.
2. Operasional, kepentingan nasional menunjuk pada keseluruhan kebijakan-kebijakan yang betul-betul dilaksanakan. Kepentingan ini sifatnya jangka pendek.
3. Eksplanatori dan Polemik, kepentingan nasional dipakai untuk menjelaskan, mengevaluasi, merasionalkan dan mengkritik politik luar negeri. Alasan utama penggunaan ini adalah membuktikan kebenaran argumen sendiri dan kesalahan argumen lawan. Konsep ini dipakai sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menganjurkan perilaku.

3.1. Analisa Terapan

Pemerintah Indonesia yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo tentunya telah memikirkan setiap kemungkinan yang akan terjadi dimana yang

berhak menentukan suatu program pembangunan sebagai kepentingan nasional adalah pemerintahan yang berkuasa walaupun kemungkinan tersebut juga berdampak terhadap kepuasan dan ketidakpuasan masyarakat kepada pemerintah yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo (*Jokowi*) yang diakibatkan oleh kebijakan yang dianggap cukup kontroversial dan tidak terlalu populer. Pemerintah harus segera mengeluarkan keputusan agar dapat menyelamatkan anggaran negara dimana keputusan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) memiliki arti yang sangat penting bagi kepentingan nasional Indonesia. Bagaimana tidak, pembangunan berbagai sektor baik pembangunan infrastruktur maupun yang lainnya sangat bergantung terhadap APBN karena dana yang didapat untuk menyelenggarakan pembangunan tersebut dianggarkan dari APBN. Tentunya persoalan ini jika tidak segera diatasi akan berpengaruh terhadap perkembangan dan pembangunan nasional (baik ekonomi maupun politik). Sehingga ketidakstabilan harga minyak dunia belakangan ini dapat berdampak pada APBN yang dimana pemerintah harus segera mengatasi persoalan tersebut untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia serta terciptanya stabilitas dan keamanan nasional sekaligus sebagai pemantapan position bargaining Indonesia.

3.1. Kepentingan Nasional Indonesia

Pemerintahan Indonesia yang dipimpin dibawah kepemimpinan Jokowi yang baru saja dilantik pada 20 Oktober 2014 lalu menjadi presiden Indonesia telah melakukan beberapa gebrakan yang dianggap sebagian masyarakat

kurang populer, betapa tidak, pemerintahan Jokowi yang baru berjalan sekitar beberapa bulan sudah mengalihkan subsidi yang selama ini pemerintah kucurkan untuk menolong masyarakat dalam menopang tingginya harga minyak dunia yang diikuti dengan tingginya harga BBM.

Kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia dalam merespon harga minyak dunia yang fluktuatif tersebut didasari dari fakta bahwa Indonesia selama ini selalu terpusat dan menghabiskan banyak dana dalam upayanya menekan harga BBM di Indonesia,⁹ yang dimana hal tersebut juga berdampak negatif bagi pembangunan Indonesia. Selain pembangunan yang tidak dapat dirasakan dampak lain yang dihasilkan dari banyaknya subsidi yang dibebankan kepada pemerintah berdampak kepada sektor lainnya seperti dibidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mengalami pelambatan dalam perkembangannya. Hal ini yang dijadikan acuan pemerintah untuk dijadikan alasan agar dapat mengurangi beban subsidi yang selama ini membengkak dan juga dirasakan kurang tepat sasaran.

a. Pembangunan Infrastruktur

Kebijakan yang diambil dimana pemerintah mengurangi subsidi yang dirasakan kurang efektif tersebut menuai beragam tanggapan dari masyarakat. Walaupun demikian kebijakan tersebut tetap dipertahankan dan dilaksanakan dimana pemerintah mengurangi subsidi dan melepas harga minyak dalam negeri kepada pihak yang berwenang yaitu Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral dan Pertamina.

⁹<http://www.migas.esdm.go.id/post/read/Presiden-Jokowi-Umumkan-Kenaikan-Harga-BBM-Bersubsidi->

Pemerintah melakukan pengurangan subsidi tersebut bertujuan untuk kemudian ditambahkan atau dialihkan kepada sektor lain yang dianggap lebih membutuhkan dana dari APBN tersebut dan dianggap lebih tepat sasaran. Hal ini dikarenakan tiap tahunnya pemerintah Indonesia menghabiskan lebih dari 200 Triliun untuk mensubsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) dimana pemerintah berpendapat bahwa hal tersebut sudah tidak sehat lagi dan memutuskan untuk tidak melanjutkan kebijakan tersebut.

Pemerintah mengalokasikan Rp 2 triliun dari total kompensasi dana subsidi Bahan Bakar Minyak sebesar Rp 16,9 triliun untuk membangun infrastruktur di berbagai daerah.¹⁰ Pemerintah telah mencanangkan program pembangunan setelah dialihkannya subsidi BBM pada akhir tahun lalu, dimana dana yang digunakan sebelumnya akan dipakai untuk pembangunan jaringan irigasi¹¹ di daerah-daerah di Indonesia,¹² subsidi pupuk untuk para petani, pembuatan sekolah-sekolah di daerah, pembuatan sarana kesehatan di daerah terpencil dimana akses kesehatan susah pembuatan jalan baru untuk perhubungan antar daerah, pensejahteraan desa dan masih banyak lagi program yang akan dicanangkan kedepannya dengan menggunakan dana yang didapatkan dari pengalihan subsidi tersebut.

¹⁰<http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150109134216-92-23518/kementan-siapkan-rp-2-triliun-untuk-benahi-irigasi-di-2015/>

¹¹http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2014/11/141117_bbm_subsidy

¹²http://www.pertanian.go.id/ap_posts/detil/225/2015/01/22/16/10/07/Perbaikan%20Jaringan%20Irigasi%20Serentak%20di%20Indonesia

b. Dana Desa

Kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia juga diantaranya adalah pemberian dana kepada seluruh desa di Indonesia yang bertujuan untuk pembangunan desa dan membiayai seluruh kegiatan dan penyelenggaraan pemerintah di tingkat desa. Selain itu pemberian dana desa juga bertujuan agar menggerus kesenjangan yang terjadi antara wilayah kota dan desa dimana hal tersebut membuat masyarakat desa berbondong-bongond melakukan urbanisasi karena menganggap desa adalah tempat yang terpinggirkan, terbelakang dan tidak bisa bekerja seperti apa yang diidamkan seperti di kantor.

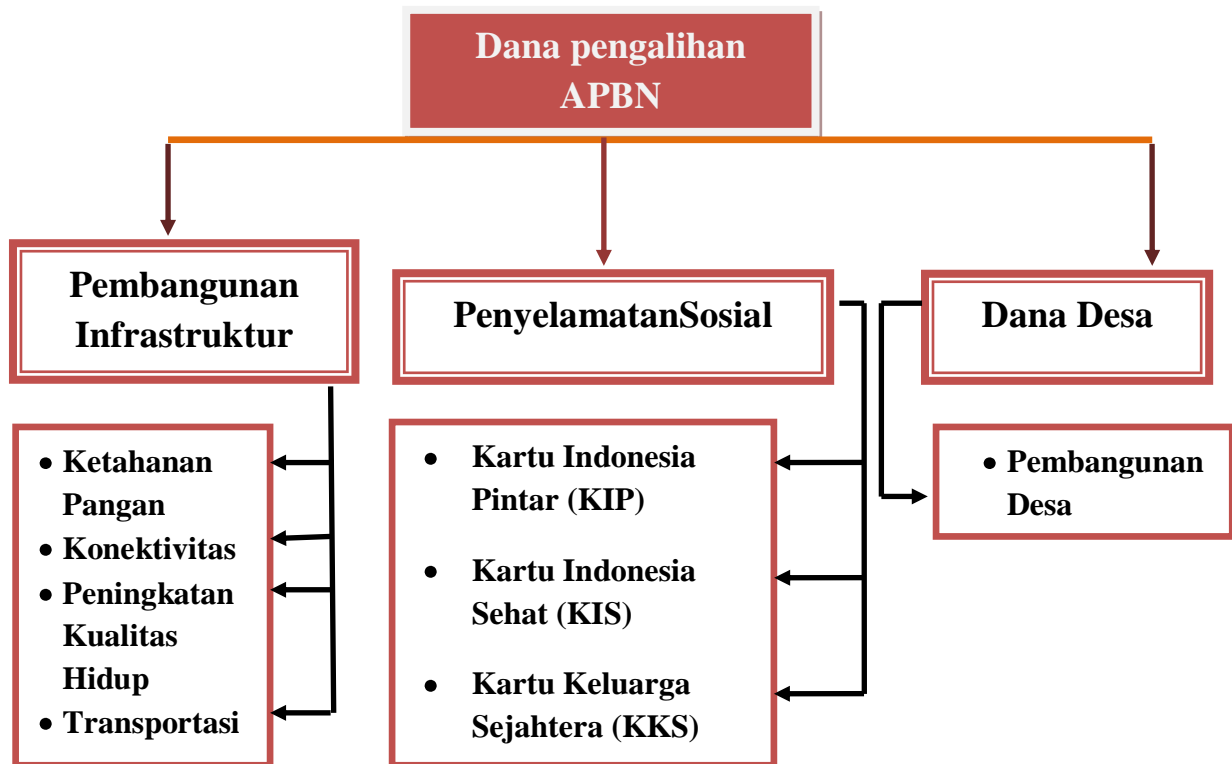
Oleh karena itu pemerintah telah memberikan dana kepada desa agar digunakan untuk merubah stigma negatif tersebut menjadi sebuah pandangan dimana desa bukan lagi tempat yang tertinggal melainkan sebuah tempat yang harus dibangun dan diberdayakan baik dari sisi sumber daya alamnya maupun manusianya.

c. Penyelamatan Sosial

Banyak dari masyarakat Indonesia yang sangat kurang kesadarannya terhadap kesehatan dan pendidikan sehingga buta huruf dan gizi buruk bukan lagi menjadi hal baru bagi bumi pertiwi. Indonesia sering mengalami permasalahan tersebut tiak lain karena buruknya akses kesehatan dan mahalnya biaya pendidikan di Indonesia.

Hal inilah yang mendorong pemerintah saat ini untuk menambah anggaran pada sektor-sektor tersebut dengan menggalangkan program Kartu

Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar dan Kartu Keluarga Sejahtera¹³ agar masyarakat tetap dapat mengakses pendidikan, kesehatan dan juga menjaga daya beli dari masyarakat yang membutuhkan.



Skema 1.1

Penggunaan Dana Pengalihan Subsidi BBM

2. Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri

Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri menurut Richard Snyder untuk menjelaskan apa yang melatar belakangi kebijakan tersebut dibuat. Proses pengambilan keputusan luar negeri merupakan alat yang dapat menjelaskan tindakan yang diambil oleh masingmasing negara dalam hubungan internasional.

¹³<http://www.kemenkeu.go.id/Berita/ini-skema-kartu-indonesia-sehat-dan-kartu-indonesia-pintar>

Dalam pandangan Snyder, proses pembuatan keputusan dimaksudkan untuk mengetahui apakah keputusan itu dapat mempengaruhi hasil atau tidak. Suatu hal yang penting juga adalah untuk mengetahui apakah perbedaan proses pembuatan keputusan juga akan menghasilkan keputusan yang juga berbeda dan apakah keterlibatan individu atau kelompok juga dapat mempengaruhi suatu hasil keputusan. Pada awalnya, proses pengambilan keputusan luar negeri juga sering diidentikan dengan mekanisme yang terjadi dalam sistem politik yang berusaha menyesuaikan diri dengan lingkungan, termasuk juga mempengaruhi lingkungan dalam rangka mencapai tujuan. Oleh karena itu, proses politik luar negeri juga dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan sistem seperti yang dilakukan oleh David Easton. Kemudian dikembangkan oleh Jhon Lovell dengan memperkenalkan model proses ideal. Model ini dimaksudkan untuk melakukan tindakan yang ideal agar keputusan yang diambil mendekati aktual. Dengan demikian akan diperoleh gambaran proses yang dilakukan oleh sebuah sistem dalam mengambil keputusan yang aktual dan faktor penyebab keputusan itu diambil

Model ini terasa amat luas dan kompleks. Menyadari keterbatasan tersebut, Richard Snyder mengajukan suatu prosedur perumusan politik luar negeri yang sifatnya lebih sederhana. Snyder mengemukakan bahwa berbagai *setting* internal dan eksternal mempengaruhi perilaku politik luar negeri suatu negara. Peranan kepemimpinan, persepsi dan sistem kepercayaan adat para pembuat keputusan, arus informasi diantara mereka, dan dampak dari berbagai kebijakan luar negeri terhadap pilihan-pilihan mereka, merupakan faktor-faktor penting untuk

menjelaskan pilihan-pilihan kebijakan luar negeri yang diambil oleh suatu negara. Penelitian Snyder juga mempertimbangkan karakteristik situasional ketika pengambilan keputusan sedang berlangsung, misalnya apakah proses pengambilan keputusan itu dibuat dalam situasi tertekan, krisis atau beresiko.¹² Dalam prosedur yang dikemukakan oleh Snyder faktor apapun yang menjadi determinan dalam politik luar negeri akan diperhatikan dan dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan (*decision makers*). Kelebihan dari model ini yaitu dimensi manusia dianggap lebih efektif dari politik luar negeri itu sendiri. Maka dari itu, faktor-faktor yang paling penting yang dapat menjelaskan pilihan-pilihan politik luar negeri adalah :

1. Motivasi dari para pembuat keputusan (nilai-nilai dan norma yang dianut), merupakan suatu dorongan untuk menggunakan kesempatan yang dimiliki dan menekankan mengapa suatu keputusan tersebut diambil.
2. Arus informasi diantara mereka (jaringan informasi), untuk mengetahui sumber-sumber yang dapat menjadi masukan bagi perumusan politik dan kebijakan luar negeri.
3. Pengaruh dari berbagai politik luar negeri terhadap pilihan mereka sendiri, menekankan tentang persepsi mengenai lingkungan internasional yang mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut.
4. Keadaan atau situasi untuk mengambil keputusan (*occasion for decision*) yang ada pada waktu keputusan itu dibuat, apakah sedang

dalam krisis atau tidak dalam krisis suatu keputusan tersebut diambil.

Dengan demikian akan banyak variabel-variabel yang dapat mempengaruhi suatu aktor. Kerangka variabel yang dimaksud adalah lingkungan eksternal dan lingkungan internal yang melekat pada aktor, termasuk juga struktur sosial dan perilaku. Variabel-variabel tersebut dibagi menjadi beberapa poin, yang membuat teori tersebut menjadi lebih kompleks

3. Teori Pembuatan Kebijakan (*Decision Making Theory*)

3.1. Pengertian

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* atau menyangkut aparatur negara, melainkan juga *governance*, yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengolahan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni ; rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi dan bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Kebijakan merupakan pedoman, acuan, strategi, dan kerangka tindakan yang dipilih atau sebagai garis besar atau "*roadmap*" pemerintah dalam melakukan kegiatan pembangunan yang tujuannya melindungi dan

mensejahterakan masyarakat luas. Menurut Hogwood dan Gunn, Brigman dan Davis, kebijakan sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum yang ingin dicapai.
2. Kewenangan formal seperti Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.
3. Teori yang menjelaskan bahwa jika ada X, maka akan diikuti oleh Y.

Sedangkan menurut James Anderson, aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah:

- a. *Official Policy Maker*; yaitu organ-organ yang menduduki pos-pos kekuasaan secara legal atau resmi. Termasuk di dalamnya yaitu; para anggota legislatif, para administrator, dan perangkat negara lainnya.
- b. *Unofficial Participants*; yaitu organ-organ yang secara formal tidak memiliki wewenang untuk merumuskan kebijakan tetapi kegiatan-kegiatannya banyak mempengaruhi *official policymakers*. Golongan ini sering berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan partisipasi itu memang dibenarkan. Termasuk di dalamnya yaitu; kelompok kepentingan (*groupsinterest*), partai politik, media massa, dan masyarakat secara individual.

Esensi setiap pembuatan kebijakan dengan demikian adalah memilih diantara berbagai kemungkinan alternatif yang ada untuk kesinambungan kehidupan suatu bangsa, dengan memperhatikan berbagai situasi yang ada

disekitarnya, para pembuat kebijakan berusaha untuk mendefinisikan permasalahan yang dihadapi lingkungannya.

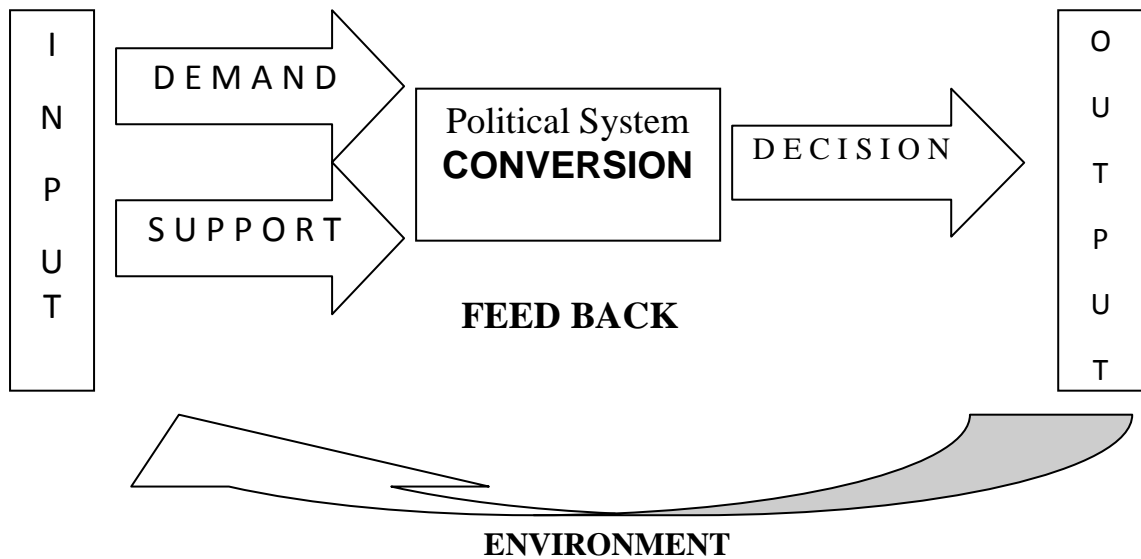
3.2. Analisa Terapan

Dalam kaitannya dengan permasalahan harga minyak dunia, kebijakan pemerintah Indonesia bisa dikatakan sebagai kebijakan publik (public policy). Adalah sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, yang ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu

Permasalahan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang tidak optimal akibat fluktuasi harga minyak dunia memaksa pemerintah membuat keputusan mengenai penyelamatan APBN. Pembatasan atau pengalihan subsidi merupakan salah satu dari kebijakan penyelamatan APBN. Seperti yang diketahui, subsidi bahan bakar minyak (BBM) merupakan salah satu komponen sistem fiskal yang sangat strategis di Indonesia.

Untuk menjamin stabilitas harga dan untuk membantu daya beli masyarakat maka pemerintah mensubsidi BBM. Namun meskipun demikian, subsidi menciptakan polemik baru dimana masyarakat menjadi bergantung terhadap subsidi tersebut. Sementara pada beberapa kesempatan hasil industri dan hasil pertanian Indonesia tidak dapat menyentuh pasar internasional karena Indonesia dianggap mendiskriminasikan

masyarakatnya dengan subsidi tersebut. Contohnya pada kasus sayur mayor dan furniture dari Indonesia yang tidak dapat menyentuh pasar Eropa karena mensubsidi pupuk di dalam negeri.



Gambar 1.1

Proses Pembuatan Kebijakan Menurut David Easton

Input, merupakan bahan baku dalam sistem politik. Dengan adanya input inilah sistem politik ini dapat berlangsung, input dapat berupa dukungan ataupun tuntutan, dukungan merupakan input yang mampu mendorong sistem politik untuk dapat menghasilkan suatu kebijakan. Sedangkan tuntutan merupakan input yang merupakan hasil reaksi dari hasil akhir sistem politik atau lingkungan (*environment*). Sehingga sistem politik ini seperti siklus yang tidak terputus. Dalam penelitian ini, *input* bisa dikatakan sebagai faktor penyebab atau yang mendorong pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan kebijakan.

Input ini bisa saja datang dari masyarakat maupun dari badan pemerintah Indonesia itu sendiri atau bahkan dari lingkungan internasional. Hal inilah yang mendorong masyarakat Indonesia baik secara individu maupun kelompok masyarakat menuntut dan mendesak pemerintah Indonesia untuk segera memperbaiki kondisi tersebut bisa dikatakan sebagai input. Selain itu, tingginya harga minyak dunia yang berdampak pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) juga menekan dan memaksa pemerintah untuk segera mengeluarkan atau melakukan kebijakan. *Conversion* atau pembuatan kebijakan, merupakan bagian dari sistem politik yang berfungsi untuk mengkonversikan input yang ada dalam suatu sistem politik menjadi hasil akhir atau *output* yang berupa keputusan atau kebijakan. Banyak yang menyebut bahwa conversion ini seperti black box karena tidak dapat diketahui oleh pihak luar. Pada tahap ini, apa yang dihasilkan dari input dibahas, dipecahkan dan dicari solusi alternatif yang terbaiknya, siapa mereka? Pada penelitian ini, mereka adalah pejabat pemerintah/pejabat publik bersamaan dengan badan lembaga yang terkait seperti lembaga Eksekutif, Legislatif dan Birokrasi. Eksekutif adalah Presiden dan wakilnya, Legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini komisi VII dan Birokrasi (yang terkait mengenai kenaikan harga minyak dunia) seperti Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu RI), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia (Kementerian ESDM RI) dan PT. Pertamina (persero) serta departemen-departemen terkait lainnya.

Berbagai cara pemecahan dan kepentingan menjadi satu wadah, bahkan pada situasi dan kondisi tertentu pihak dari luar pemerintah terkadang ikut menginterfesi dalam menemukan solusi alternatif. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, ada beberapa hal yang bisa dijadikan bahan acuan untuk dapat merumuskan suatu solusi atau kebijakan. Pertama, tuntutan untuk menyesuaikan harga minyak antara harga yang ada pada pasar minyak dunia dengan harga pada pasar minyak dalam negeri Indonesia, lalu tuntutan berikutnya yaitu adanya kepentingan untuk menyelamatkan APBN karena dampak dari naiknya harga minyak dunia, dan yang terakhir adalah tuntutan dan tekanan dari dalam negeri Indonesia sendiri (masyarakat) untuk segera melakukan perubahan kondisi yang lebih baik (sosial, ekonomi dan politik).

Output, merupakan hasil dari pengkonversian input yang berupa kebijakan atau keputusan yang akan diterapkan dalam lingkungan atau masyarakat. Kebijakan-kebijakan untuk menjawab input yang dihasilkan dari conversion inilah yang disebut *output*, yang nantinya akan dikembalikan dan diterapkan pada masyarakat (dalam negeri ataupun luar negeri). Pada penelitian ini, *output* atau kebijakan yang dihasilkan dari proses conversion adalah berupa kebijakan yang bersifat penyelamatan APBN, seperti pengamanan APBN, pembatasan atau pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM), ketahanan energi nasional, dan kebijakan-kebijakan lain yang mendukung kebijakan awal seperti kebijakan untuk

melakukan kerjasama dengan negara lain dibidang ekonomi dan pertambangan khususnya minyak bumi dan gas.

Feedback output tidak selalu dapat diterima oleh lingkungan, tetap ada penerimaan dan penolakan. Reaksi tersebut, terutama penolakan dari masyarakat ini kemudian menjadi *feedback* dalam sistem politik yang kemudian menjadi input baru dalam system politik.

Environment, merupakan tempat kebijakan itu diterapkan atau juga awal dari input. Lingkungan ini dapat berupa lingkungan dalam negeri dan luar negeri (sistem internasional). Pada tahapan ini, kebijakan atau *output* dihasilkan dari *conversion* yang diterapkan dan dijalankan pada lingkungan dalam negeri Indonesia adalah berupa kebijakan pengamanan APBN, pembatasan atau pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM), ketahanan energi nasional. Sedangkan yang diterapkan dan dijalankan pada lingkungan luar negeri adalah berupa kebijakan untuk kerjasama dengan negara atau pihak lainberkaitan dengan ekonomi dan pertambangan khususnya minyak dan gas. Keberhasilan suatu *output* atau kebijakan bisa dinilai pada tahap ini, namun terlepas diterima atau ditolak, kebijakan tetap harus diterapkan. *Output* atau kebijakan yang diterima atau ditolak pada akhirnya juga tetap akan menciptakan kondisi baru dan akhirnya menjadi input baru dan seterusnya akan menjadi seperti itu.

Subsidi adalah suatu bentuk bantuan keuangan (*financial assistance*), yang biasanya dibayar oleh pemerintah, dengan tujuan untuk menjaga stabilitas harga-harga, atau untuk mempertahankan eksistensi kegiatan

bisnis, atau untuk mendorong berbagai kegiatan ekonomi pada umumnya. Subsidi dapat juga berbentuk kebijakan proteksionisme atau hambatan perdagangan (*trade barrier*) dengan cara menjadikan barang dan jasa domestik bersifat kompetitif terhadap barang dan jasa impor.

Sesuai dengan yang tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), kebijakan pemerintah Indonesia haruslah diabdikan untuk kepentingan nasional. Kebijakan dibuat dan dikeluarkan atas dasar kepentingan nasional, yang muncul akibat tuntutan atau dukungan lingkungan, baik internal maupun eksternal. Selain itu, mengacu pada pasal 14 ayat 2 Undang-Undang (UU) APBN 2008, subsidi BBM memang harus dikurangi dengan alasan; (1) Meroketnya harga minyak di pasar dunia, (2) Kenyataan bahwa subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh orang kaya. Ini berarti harga BBM dalam negeri harus dinaikkan.

E. Hipotesis

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, dapat ditarik hipotesa sebagai berikut, yaitu Kebijakan Pemerintah memindahkan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) ke sektor-sektor yang lebih memiliki prioritas kepentingan nasional dan lebih tepat sasaran.

F. Jangkauan Penulisan

Untuk mempermudah dalam melakukan penelitian, maka penulis membuat jangkauan penelitian yang hanya dibatasi mengenai kebijakan Indonesia dalam merespon fluktuasi harga minyak dunia terkait dengan anggaran Pendapatan

Belanja Negara (APBN) pada tahun 2014, dengan rentan waktu antara bulan Juni Sampai Bulan November 2014

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian studi kasus. Secara umum, studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok, bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan “how” dan “why”, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) didalam konteks kehidupan nyata. Studi kasus adalah uraian dan penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok, suatu organisasi (komunitas), suatau program atau suatu situasi sosial. Sedangkan desain studi kasusnya menggunakan desain studi kasus tunggal dimana kasus tersebut menyatakan kasus penting dalam menguji suatu teori yang telah disusun dengan baik.

Dalam penelitian ini penulis akan menguji konsep kepentingan nasional (*national interest concept*), dan teori pembuatan kebijakan (*decision making theory*) yang berkaitan dengan naiknya harga minyak dunia. Penelitian ini tidak menggunakan data berupa angka-angka, hanya menggambarkan hasil atau kondisi obyek yang telah diteliti.

Menurut K Yin Robert:

“Studi kasus adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata, bilamana batas-batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas dan dimana multisumber bukti dimanfaatkan”.

Sebagai suatu metode kualitatif, studi kasus mempunyai beberapa keuntungan, seperti yang diungkapkan Lincoln dan Guba bahwa keistimewaan studi kasus meliputi hal-hal berikut :

1. Studi kasus merupakan sarana utama bagi penelitian emik, yakni menyajikan pandangan subyek yang diteliti.
2. Studi kasus menyajikan uraian menyeluruh yang mirip dengan apa yang dialami pembaca dalam kehidupan sehari-hari.
3. Studi kasus merupakan saran efektif untuk menunjukkan hubungan antara peneliti dan responden.
4. Studi kasus memungkinkan pembaca untuk menemukan konsistensi internal yang tidak hanya merupakan konsistensi gaya dan konsistensi faktual tetapi juga keterpercayaan (*trust-worthiness*).
5. Studi Kasus memberikan “uraian tebal” yang diperlukan bagi penilaian atas *transferabilitas*.
6. Studi kasus terbuka bagi penelitian atas konteks yang turut berperan bagi pemaknaan atas fenomena dalam konteks tersebut.

2. Teknik Pengambilan Data

Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata bukan angka, melalui penerapan kualitatif yang berisikan kutipan data-data yang memberikan

gambaran tentang penelitian. Dalam penelitian ini teknik pengambilan data menggunakan teknik studi literatur dan dokumentasi yaitu dengan menggunakan media buku, artikel dan data-data dari internet, serta media lain yang dalam bentuk cetak untuk menguatkan data serta memperdalam pengetahuan tentang masalah yang diteliti.

3. Teknik Analisa Data

Kajian ini merupakan kajian *deskriptif-eksploratif*, yang bertujuan menggambarkan dan mengidentifikasi kebijakan Indonesia dalam merespon ketidak stabilan harga minyak dunia. Fokusnya mengarah pada proses dan pengimplementasian kebijakan pemerintah Indonesia, menemukan agenda besar nasional yang menjadi prioritas dan mencermati segala aspek yang mungkin dapat diimplementasikan untuk mencapai kepentingan nasional Indonesia.

Tahap awal pelaksanaan kajian ini, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data dan gambaran tentang bagaimana harga minyak dunia semakin tidak stabil, dampak yang ditimbulkan akibat kenaikan harga minyak dunia terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), serta proses dan penerapan kebijakan-kebijakan nasional dalam pencapaian kepentingan nasional, yang sekaligus sebagai landasan untuk dijadikan pertimbangan dalam rumusan selanjutnya.

Setelah itu, data dianalisis secara *deskriptif-eksplanatif*, untuk menemukan kebijakan Indonesia yang dapat diaktualkan dalam implementasi

merespon ketidakstabilan harga minyak dunia, serta hambatan-hambatan yang dihadapinya. Dari hasil analisis ini, diharapkan dapat menghasilkan suatu penjelasan dan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah Indonesia dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

H. Manfaat Penelitian

1. Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan dan pertimbangan dalam melakukan penelitian-penelitian mengenai kebijakan Indonesia dalam merespon kejadian atau fenomena internasional terutama yang erat hubungannya dengan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

2. Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini, diharapkan dapat menambahkan evaluasi bagi pemerintah Indonesia dalam melaksanakan atau menentukan kebijakan-kebijakannya, serta menambah pengetahuan masyarakat mengenai kebijakan, program pemerintah (serta alasannya), sehingga masyarakat dapat mendukung dan ikut serta dalam menyukseskan kebijakan pemerintah Indonesia guna tercapainya kepentingan nasional.

I. Sistematika Penulisan

Agar pembaca dapat memperoleh uraian atau gambaran mengenai permasalahan yang akan dibahas, maka diperlukan uraian yang sistematis

yakni penulis menyajikan per bab. Di dalam penyusunan tulisan ini, penulis menggunakan sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab.

Bab I, pendahuluan, berisikan mengenai alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian, jangkauan penelitian, manfaat penelitian, metode pengumpulan data serta sistematika penulisan. Adapun kerangka pemikiran yang digunakan terkait dengan permasalahan yang diteliti, yaitu; konsep kepentingan nasional (*national interest concept*), dan teori pembuatan keputusan (*decision making theory*).

Bab II, pasar minyak dunia, berisikan tentang uraian mengenai diantaranya; sejarah dan perkembangan pasar minyak di Indonesia, di dalamnya akan diuraikan tentang penemuan dan eksplorasi minyak bumi, dan penentuan harga minyak di Indonesia. Kemudian pada bab ini juga akan menguraikan tentang minyak di dunia, di dalamnya akan diuraikan mengenai organisasi minyak dunia dan pasar minyak dunia.

Bab III, Fluktuasi harga minyak dunia dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), berisikan tentang uraian mengenai Penyebab Fluktuasi Harga Minyak dunia, dampak perubahan harga minyak dunia yang membahas mengenai dampaknya terhadap kinerja ekonomi dan terhadap APBN, dan terakhir minyak, subsidi, penerimaan dan pembelanjaan APBN.

Kemudian pada bab IV, kebijakan Indonesia dalam menyelamatkan APBN. Selain itu, pada bab ini membahas tentang program apa saja yang menjadi prioritas pemerintah dalam upaya penyelamatan APBN serta

penjelasan tentang kepentingan-kepentingan pihak mana saja yang berperan terhadap perminyakan. Semua hasil analisa merupakan penjelasan dari data-data yang telah diperoleh.

Terakhir bab V, penutup, berisikan kesimpulan dan rekomendasi. Kesimpulan diperoleh dari data yang telah dianalisa, kesimpulan ini menyimpulkan semua pembahasan tulisan ini serta dikemukakan pula rekomendasi yang dapat digunakan sebagai bahan evaluasi.