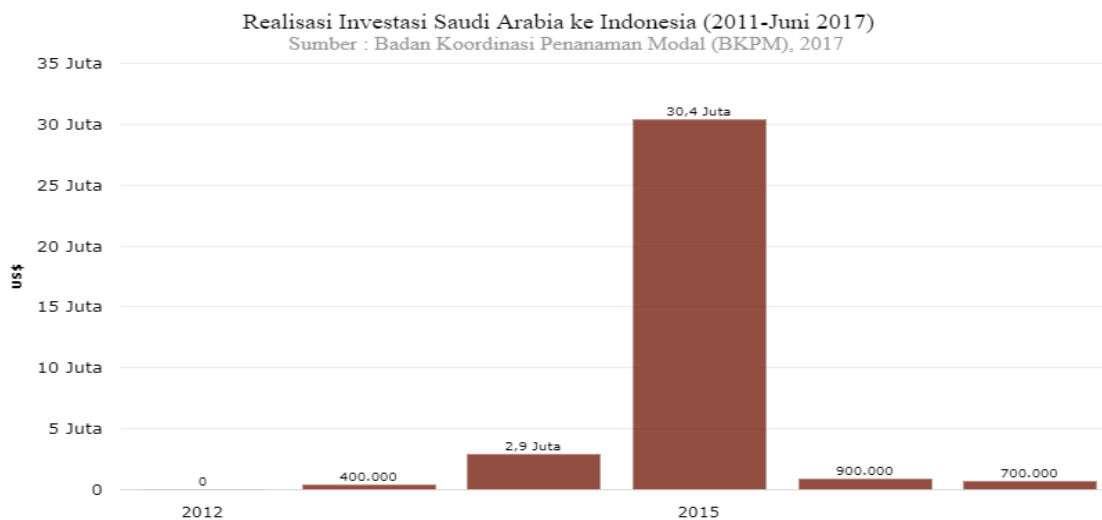


BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penguatan sektor energi merupakan prioritas pemerintah Indonesia dari tahun ke tahun. Salah satunya dengan melakukan ekspansi kilang minyak dalam negeri. Ekspansi ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan Bahan Bakar Minyak (BBM) Nasional, mengurangi ketergantungan terhadap impor BBM dan meningkatkan ketahanan energi nasional (kemenkeu, 2015). Pasca keluarnya Indonesia dari OPEC, produksi minyak Indonesia menurun dari tahun ke tahun. Sebut saja pada tahun 2015, produksi minyak mentah dan kondensat mengalami penurunan sebesar 2,98 ribu barel per hari (-0.38%) dibanding produksi tahun 2014 (esdm, 2016).

Walaupun hubungan diplomasi Indonesia-Arab Saudi sudah terjalin cukup lama, namun investasi masih minim. Tetapi, dalam rangka reformasi perekonomiannya, Arab Saudi membentuk Saudi Vision 2030 dengan melibatkan Indonesia sebagai tujuan investasi [Sianturi, 2017]. Pada dasarnya, program Saudi Vision 2030 merupakan cara Arab Saudi agar tidak bergantung sepenuhnya pada minyak bumi yang sewaktu-waktu dapat habis. Salah satu visi dari Saudi Vision 2030 adalah *a thriving economy* dengan peningkatan dana investasi sebagai salah satu programnya.



Gambar 1. Realisasi Investasi Arab Saudi ke Indonesia (Sumber:

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/11/06/investasi-arab-saudi-ke-indonesia-masih-minim>)

Kilang minyak di Indonesia menjadi target investasi Saudi tidak terkecuali kilang Cilacap yang sudah cukup tua. Kilang ini didirikan pada tahun 1976 dengan kapasitas 340.000 barel per hari. Dengan usia yang cukup tua tentunya dibutuhkan peremajaan kembali agar meningkatkan kapasitas kilang sehingga pengolahan minyak menjadi optimal. Dari enam kilang minyak di Indonesia, Saudi Aramco memilih untuk berinvestasi pada kilang minyak Cilacap dengan alasan lokasi kilang yang strategis dan kuantitas minyak yang ada di kilang Cilacap. Lokasi kilang Cilacap mudah dijangkau oleh transportasi laut sehingga pihak yang berinvestasi tidak perlu mengeluarkan biaya lebih untuk transportasi keluar-masuk Cilacap. Selain itu, kilang Cilacap juga memiliki persediaan minyak kotor lebih banyak dari kilang lain sehingga akan lebih menguntungkan.

Dalam prosesnya, investasi Saudi Aramco pada kilang minyak Cilacap melalui Pertamina ini mengalami pasang surut. Dimulai pada tahun 2014, kedua belah pihak mengagaskan pembentukan 6 proyek *Refinery Development Master Plan (RDMP)* dan *New Grass Root Refinery (NGRR)* untuk meningkatkan kapasitas produksi bahan bakar pertamina dengan batas akhir Juni 2019, namun diperpanjang hingga akhir September 2019. Kemudian, pada 2 Maret 2017, pihak Aramco membatalkan kerja sama pembangunan kilang minyak Balongan dan Dumai tetapi tetap melanjutkan pengembangan kilang Cilacap. Sayangnya, pada April 2020 pihak Saudi Aramco memutuskan mundur dari proyek pengembangan RDMP Cilacap padahal sebelumnya sudah disepakati perpanjangan diskusi kerja sama terutama tentang valuasi aset. Pertamina tidak dapat berbuat banyak selain menghargai keputusan Saudi ini. Menurut hasil studi, RDMP Cilacap menunjukkan *multiplier effect* bagi lapangan pekerjaan yang akan memberikan dampak 17 kali lipat sehingga membuka jutaan pekerjaan di berbagai sektor yang dapat menunjang ekonomi nasional. Untuk itu, Pertamina perlu mencari investor baru untuk melanjutkan proyek ini mengingat diperlukan anggaran yang besar sehingga tidak memungkinkan jika dilanjutkan tanpa bantuan investor.

B. Rumusan Masalah

Mengapa kerja sama investasi Saudi Aramco pada kilang minyak Cilacap dibatalkan?

C. Kerangka Teori

Dalam penulisan artikel ini, penulis menggunakan beberapa konsep dan teori untuk menjelaskan fenomena diatas. Adapun konsep yang digunakan adalah Foreign Direct Investment (FDI).

1. Foreign Direct Investment (FDI)

Menurut Todaro dan Smith (2003), FDI merupakan investasi yang dilakukan oleh pihak swasta asing secara langsung dengan dana investasi digunakan untuk menjalankan kegiatan bisnis seperti membeli bahan baku produksi dan mendatangkan mesin-mesin (Rahayu & Pasaribu, 2017). Foreign Direct Investment (FDI) umumnya digunakan oleh negara berkembang untuk membiayai pembangunan dalam negeri demi mengejar ketertinggalan pembangunan dari negara-negara maju. Beberapa faktor dalam suatu negara seperti biaya produksi rendah (termasuk transportasi), tersediannya pasar yang luas (*market size*), sumber daya yang melimpah (termasuk tenaga kerja yang melimpah), serta minimnya hambatan perdagangan dan tingkat keterbukaan ekonomi memiliki daya tarik tersendiri bagi investor asing. Menurut teori elektikal J.H. Dunning (1993) faktor-faktor tersebut harus dimiliki suatu negara untuk menarik investasi asing.

Dunning juga mengelompokkan alasan penanaman modal asing ke dalam dua kategori yaitu *market seeking* dan atau *resource seeking*. *Market seeking* merupakan jenis investasi asing yang ditujukan untuk mencari pasar baru atau mempertahankan pasar lama. Sedangkan *resource seeking* bertujuan untuk mendapatkan faktor-faktor produksi yang berbentuk sumber daya alam atau tenaga kerja yang lebih efisien dibanding dengan di negara sendiri. Dalam kasus investasi Aramco ini, jenis investasi Arab Saudi cenderung mengarah ke *market seeking* dengan tiga indikator yaitu *ownership advantages*, *location advantage*, *internalization advantage*. Ketiga indikator ini dikenal dengan paradigma elektik atau OLI model.

Indikator pertama adalah *ownership advantages* yang berkaitan dengan keunggulan kompetitif. Semakin besar keunggulan kompetitif yang dimiliki negara atau perusahaan maka akan semakin tinggi peluangnya melakukan FDI. Indonesia dan Arab Saudi masih menyandang status yang sama sebagai negara berkembang sehingga kepemilikan modal menjadi keunggulan kompetitif Arab Saudi. Dalam FDI Arab Saudi di Indonesia, modal menjadi *ownership advantages* yang dimiliki Arab Saudi. Mengingat modal yang dijanjikan Arab Saudi pada investasi kilang minyak Cilacap sangat tinggi hingga mencapai US\$ 6 miliar atau setara 87 triliun

berdasarkan kurs saat itu [Umah, 2020]. Akan tetapi, pada tahun 2018 Saudi Aramco menyatakan hanya akan memenuhi setengah dari kesepakatan awal. Hal ini erat kaitannya dengan perbedaan perhitungan valuasi antar kedua belah pihak. Ketidakmampuan investor asing untuk mengembalikan modal dan mengirimkan keuntungan sangat menghalangi mereka untuk berinvestasi di negara tertentu. Valuasi yang dikalkulasi Pertamina pada Juni 2018 mencapai US\$ 5,66 miliar atau setara Rp 79,95 triliun dengan berpegangan pada *enterprise value* dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Sementara itu, Aramco hanya menilai proyek separuh dari yang di kalkulasi Pertamina yaitu sebesar US\$ 2,8 miliar. Untuk itu, Arab Saudi tidak memenuhi *ownership advantage*.

Indikator kedua adalah *location advantage* yaitu keunggulan lokasi negara penerima investasi (*host country*). Di antara keunggulan lokasi yang merupakan faktor penentu ekonomi, dan membawa manfaat tertentu bagi investor asing, yang terpenting adalah: tenaga kerja murah dan sumber daya alam lainnya, ukuran pasar dan keterbukaan pasar, pertumbuhan ekonomi yang pesat, lingkungan ekonomi makro dan stabilitasnya, serta beberapa faktor ekonomi tambahan (Stefanovic, 2008).

Dari berbagai faktor diatas, ukuran pasar dan keterbukaan pasar merupakan daya tarik Indonesia karena besarnya jumlah penduduk dan tentunya memiliki pola konsumtif yang tinggi terutama akan kebutuhan pokok seperti minyak yang tentunya akan menguntungkan Indonesia. Ditambah lagi, posisi kilang Cilacap ada di selatan Pulau Jawa sehingga membuat jalur perdagangan dari Arab Saudi semakin pendek dan tidak menghabiskan banyak dana. Dengan tidak melewati selat Malaka, pemberlakuan tarif ekspor Arab Saudi hanya terjadi di Selat Hormuz sehingga mengurangi hambatan pasar (Salwadi, 2019). Faktor ukuran pasar (*market size*) masuk ke dalam kategori faktor sumber daya alam yang memang terbentuk secara natural dan Indonesia memenuhi syarat *location advantage* dari aspek ini. Sayangnya ada faktor lain yang masuk dalam kategori sumber daya yang diciptakan seperti aset berbasis pengetahuan, infrastruktur, institusi ekonomi, termasuk institusi politik *host country*.

Institusi politik menjadi variabel penting dalam proses pengambilan keputusan FDI yang tidak dapat dipenuhi Indonesia. Berdasarkan data dari *Global Investment Competitiveness* oleh World Bank, faktor institusi dan hukum diyakini sebagai faktor penting atau kritis bagi 88-97% investor (World Bank, 2018). Salah satunya

risiko mikro-politik berinvestasi di negara berkembang yakni pembatasan saham perusahaan asing atas kepemilikan saham perusahaan lokal hingga kurang dari 50%. Pada kasus investasi Saudi Aramco di kilang minyak Cilacap, Saudi Aramco hanya mendapat kewenangan sebanyak 45% dari pembagian sementara Indonesia mendapatkan 55%. Determinan lainnya dalam menarik arus masuk FDI ialah rezim kebijakan insentif seperti pajak perusahaan dan *tax holiday*. Walaupun, pemerintah Indonesia akhirnya mengeluarkan Peraturan Menteri RI No. 35 Tahun 2018 tentang *tax holiday* untuk memenuhi insentif yang diminta Saudi namun prosesnya cenderung lambat disinyalir sebagai salah satu faktor batalnya kerja sama.

Indikator ketiga adalah *internasionalisation advantages* berupa penguatan pasar Arab Saudi di Indonesia di tengah rivalitas negara-negara eksportir minyak yang rata-rata menysar kawasan Asia akibat pemberlakuan pembatasan impor oleh Amerika Serikat saat itu (Salwadi, 2019). Penanaman FDI juga sebagai upaya Arab Saudi memperkuat posisinya di Indonesia. Penguatan posisi Arab Saudi ini cukup vital dikarenakan sebelumnya negara tersebut hanya sebatas pemasok minyak mentah ke Indonesia. Meskipun begitu, dari ketiga OLI model, *international advantage* merupakan satu-satunya indikator yang dapat terpenuhi.

2. Model Aktor Rasional

Dalam mengambil keputusan, aktor dalam hubungan internasional harus melakukan perhitungan dan mempertimbangkan berbagai alternatif. Para aktor harus memahami teori pengambilan keputusan sebelum menjatuhkan pilihan. Untuk itu, salah satu pakar Graham Allison mencetuskan teori konseptual yang dikenal dengan *Foreign Policy Decision Making* (FPDM). FPDM sendiri merupakan teknik pengambilan keputusan yang mengacu pada pilihan yang dibuat oleh aktor yang mempengaruhi tindakan suatu negara dalam sistem internasional. Teknik ini dapat memberikan pemahaman mendalam terkait bias, motivasi, dan persepsi dari suatu negara atau aktor.

Terdapat tiga model dalam FPDM yakni model aktor rasional, model proses organisasi dan model politik birokratik yang bertujuan untuk menganalisa pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Model ini awalnya digunakan untuk menganalisa kebijakan Amerika Serikat saat krisis nuklir yang terjadi di Kuba antara Amerika dan Uni Soviet pada tahun 1962 (Allison, 1971). Model aktor rasional merupakan salah satu dari model FDMP yang sering digunakan dalam studi

Hubungan Internasional. Model aktor rasional dapat digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini dikarenakan negara diketahui sebagai aktor rasional yang selalu bertindak berdasarkan pada pilihan rasional dan tidak terlepas dari kepentingan nasionalnya termasuk Arab Saudi yang memilih untuk membatalkan kerja sama dengan Indonesia.

Selanjutnya, dalam model aktor rasional, terdapat empat tahap asumsi dasar guna mencapai proses analisa dari pengambilan kebijakan suatu negara diantaranya ialah tahap *goals and objectives*, *alternatives*, *consequences*, dan *choice* (Allison, 1971). Dalam tahap *goals and objectives*, aktor pembuat kebijakan dalam menentukan tujuannya akan mempertimbangkan keuntungan, kegunaan atau preferensi yang dapat mengetahui apa saja kemungkinan yang akan terjadi jika keputusan diambil. Saat Saudi memutuskan untuk menjadikan Indonesia sebagai tentunya sudah dipertimbangkan cost dan benefit bagi mereka seperti lokasi kilang yang strategis serta tingginya tingkat konsumsi BBM masyarakat Indonesia.

Selanjutnya tahap *alternatives*, pada tahap ini aktor pembuat kebijakan memilih diantara keseluruhan kebijakan alternatif yang ada pada suatu kondisi, yang kemudian berkaitan dengan tahap ketiga yaitu *consequences* di mana aktor mengidentifikasi konsekuensi atau perkiraan hambatan dan manfaatnya masing-masing dari kebijakan alternatif yang ada. Pihak Saudi tentu saja memiliki opsi lain sebagai negara tujuan investasi, salah satunya Malaysia yang juga menjadi alternatif kebijakan jika kesepakatan dengan Indonesia tidak berjalan lancar. Setelah mempertimbangkan berbagai konsekuensi, faktor institusi politik yang cenderung lambat mengeluarkan kebijakan menjadi salah satu faktor batalnya investasi jika dilihat dari perspektif ini. Sehingga pada tahap terakhir yaitu tahap *choice*, aktor pembuat kebijakan memilih pilihan alternatif yang memungkinkan untuk mencapai tujuan negara yang didukung dengan perkiraan untung dan rugi dari kebijakan yang diambil.

Jika berkaca dari sifat dasar investor yang menginginkan kepastian, lamanya proses pemenuhan persyaratan ini disinyalir merupakan alasan Arab Saudi menjadi ragu untuk menanamkan investasi di Indonesia. Ditambah lagi, Arab Saudi juga merupakan tipe investor yang tidak mau mengambil resiko (*not a risk taker*) berbeda dengan beberapa investor yang berani mengambil resiko dalam berinvestasi (Sianturi, 2017, p. 6).

D. Hipotesa

Kerja sama investasi Saudi Arabia melalui Saudi Aramco ke Indonesia melalui Pertamina mengalami pembatalan karena beberapa faktor, diantaranya:

1. Lambatnya proses pengambilan keputusan oleh pemerintah mengenai persyaratan yang diminta oleh Saudi Aramco.
2. Perbedaan perhitungan valuasi aset antara Saudi Aramco dan Pertamina.

E. Metodologi

Untuk menyusun penelitian ini, penulis menggunakan penelusuran pustaka/literatur terkait topik maupun data dari penelitian serupa sebelumnya. Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder berupa data-data dari media seperti situs internet seperti halaman-halaman resmi milik pemerintah Indonesia, koran elektronik dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan pembatalan investasi Saudi ke Indonesia pada Kilang Minyak Cilacap. Sedangkan teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah kualitatif.

F. Jangkauan Penelitian

Agar pembahasan tidak melebar dari tema yang diinginkan, maka penulis menetapkan jangkauan penelitian faktor gagalnya kerja sama antara Saudi Aramco dan Pertamina Indonesia dari tahun 2014-2019 yakni tahun dimulainya kesepakatan hingga akhirnya diputus. Penulis akan mengarahkan penelitian terhadap penyebab batalnya kerja sama antara dua perusahaan minyak ini yakni berupa investasi pada Kilang Minyak Cilacap.

G. Tujuan Penelitian

1. Membahas secara ilmiah tentang faktor pembatalan kerja sama Saudi Aramco dan Pertamina.
2. Menjawab rumusan masalah serta membuktikan hipotesa yang ditemukan.

H. Sistematika Penelitian

Dalam penelitian ini penulis akan menguraikan kedalam empat bab yaitu sebagai berikut:

- **BAB I Pendahuluan**

Bab ini akan menjabarkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, tujuan, batasan penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

- **BAB II Penerapan Saudi Vision 2030 di Asia**

Pada bab ini penulis akan menjabarkan tentang Saudi Vision 2030 serta penerapan *Foreign Direct Investment* (FDI) di negara-negara Asia khususnya Indonesia.

- **BAB III Faktor pembatalan investasi Saudi Aramco pada kilang minyak Cilacap**

Pada bab ini penulis akan menjelaskan faktor yang mempengaruhi persyaratan-persyaratan yang diminta oleh Saudi Aramco tidak dapat dipenuhi oleh Pertamina diantaranya ialah *tax holiday* dan perbedaan perhitungan valuasi aset antara kedua belah pihak.

- **BAB IV Penutup**

Bab ini merupakan bagian dari skripsi ini. Dalam bab ini disajikan kesimpulan-kesimpulan serta saran-saran.