

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Energi campuran atau *mix energy*, seperti minyak bumi merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, hal ini lambat laun akan menimbulkan sebuah masalah di masa yang akan datang. Sekarang, masalah ini sudah mulai dirasakan dengan adanya sebuah fenomena krisis energi yang dialami oleh negara-negara industri dan negara yang masih dalam taraf berkembang, tidak terkecuali dengan negara Indonesia. Krisis energi yang terjadi merupakan bagian dari adanya peningkatan pemakaian sumber daya energi yang terus menerus dan tidak diiringi dengan pertumbuhan energi yang dikarenakan energi campuran merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*supply and demand*). Cadangan energi yang ada tidak sebanding dengan pemakaian atau sering disebut dengan tingkat konsumsi yang tinggi ini tanpa disadari mempengaruhi harga energi itu sendiri, sehingga harga energi khususnya minyak bumi cenderung naik. Namun keadaan ini juga tidak semata-mata hanya karena adanya pasokan yang menipis tetapi juga karena adanya upaya dari dunia untuk melakukan *hedging* atau lindung nilai. *Hedging* atau lindung nilai biasa dilakukan oleh pasar minyak atau pasar energi untuk bisa melindungi harga dari adanya *speculator* atau spekulan yang akan mengancam pergerakan harga minyak yang tidak diharapkan.

Kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) yang sebelumnya mencapai 98 US\$/barel sekarang sudah mencapai pada posisi harga 110 US\$/barel¹. Harga ini merupakan harga tertinggi yang pernah ada sampai pada bulan Maret 2008. Kenaikan ini tidak hanya sebuah pergerakan harga, namun harus segera ditanggapi oleh pemerintah di banyak negara dengan konsumsi energi yang tinggi seperti negara Indonesia. Fenomena ini memaksa pemerintah untuk bersikap dan mengambil keputusan yang tidak berat sebelah, karena adanya tekanan dari rakyat atau warga negara agar tidak menaikkan harga BBM dalam negeri, namun di sisi lain pemerintah harus menambah subsidi yang ada agar harga bisa bertahan.

Hal ini menjadi perdebatan yang sengit dikalangan elit pemerintah yang ada di pusat, jika pemerintah tidak melakukan kenaikan harga BBM domestik untuk mengimbangi harga minyak dunia, maka subsidi yang ada akan membengkak dan menekan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk tahun 2008 karena adanya hal tersebut. Di lain pihak, apabila pemerintah menaikkan harga minyak maka akan terganggunya pertumbuhan ekonomi nasional, melemahnya pasar nasional, meningkatnya angka kemiskinan pada akhirnya mengganggu keamanan nasional yang dikarenakan banyaknya atau meningkatnya angka kriminalitas. Oleh karena itu, dengan adanya tuntutan dan tekanan baik itu dari rakyat yang secara domestik menginginkan harga minyak bertahan, sedangkan pemerintah Indonesia juga harus mengikuti harga minyak yang terus bergerak naik dan belum diketahui

¹ metroTV, berita siang, Rabu 19 Maret 2008.

mencapai titik tertinggi pada posisi harga berapa US\$/barell, pemerintah Indonesia dituntut kebijakannya dalam merespon tingginya harga minyak dunia.

B. Latar Belakang Masalah

Sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh 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, ini sangat dirasakan pentingnya sejak adanya revolusi industri pada abad ke-15 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. Di samping negara-negara Eropa dan Amerika Serikat yang dikategorikan sebagai negara industri maju, negara-negara Asia Timur seperti China, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan yang dikenal sebagai negara industri baru atau bisa dibilang “Macan Asia” pada akhir dekade 20-an juga menjadi negara pengkonsumsi BBM dalam jumlah yang cukup besar dalam rangka menunjang kegiatan industri², dan dampak ini telah masuk ke dalam berbagai aktivitas di seluruh negara dunia pada umumnya, dan negara berkembang pada khususnya. Fenomena ini menjadi sebuah buah simalakama

² Nurani Chandrawati., *Krisis Energi Dan Keamanan Pasokan Energi*, Analisis CSIS, Vol. 36, No. 1, Maret, Jakarta, 2007.

bagi negara-negara pengkonsumsi minyak termasuk negara Indonesia. Karena tidak mungkin dipungkiri lagi bahwa BBM 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 itu muncullah fenomena ketergantungan negara-negara dunia terhadap ketersediaan BBM sebagai sumber energi utama yang sangat dibutuhkan.

Tabel 1.1

Konsumsi Minyak Bumi Dunia Berdasarkan Wilayah Tahun 1990-2005 Dan Proyeksi Tahun 2006-2020 (dalam juta barel/hari)

Wilayah Dan Negara	1990-2005				2006-2020		
	1990	1996	2000	2005	2010	2015	2020
Negara Industri Maju	39	42,7	44,9	47,4	50,1	52,3	54,3
1. Amerika Serikat	17	18,3	19,5	19,5	22,7	23,7	24,7
2. Eropa Barat	12,5	13,7	14,4	14,4	15,3	15,6	16,0
Negara Besar Asia							
1. China	2,3	3,5	4,5	5,0	6,4	8,1	8,5
2. Jepang	5,1	5,9	5,6	5,7	6,0	6,3	6,6
3. India	1,2	1,7	1,9	2,6	3,1	3,5	4,1
Total Kebutuhan Dunia	66	71,5	77,1	84,8	93,5	101,8	110,1

Sumber: Jurnal CSIS, Maret 2007.

Di saat pergolakan akan kebutuhan BBM belum sepenuhnya teratasi (krisis energi), fenomena lain muncul sebagai akibat krisis energi yaitu naiknya harga minyak dunia dan hal ini sebelumnya pada tahun 1980-an telah diprediksi oleh badan riset United State Department of Energy, bahwa harga minyak dunia sekarang akan jauh lebih tinggi hingga dapat mencapai 100

US\$/barel³. Krisis energi ini disebabkan selain karena energi yang dimaksud merupakan energi yang tidak terbarukan juga disebabkan karena adanya persepsi terhadap rendahnya kapasitas cadangan minyak yang ada saat ini, naiknya permintaan (*demand*), dan di sisi lain terdapat kekhawatiran atas ketidak-mampuan negara-negara produsen untuk meningkatkan produksi juga turut berpengaruh terhadap posisi harga minyak dunia.

Bagi negara dengan status *net eksporter* minyak (negara pengekspor) seperti Irak, kenaikan harga minyak dunia merupakan *windfall profit* (keuntungan yang tidak terduga/langsung) karena harga minyak dunia sekarang 136% lebih mahal dari pada sebelum serangan 11 September 2001, yang memiliki margin keuntungan yang lebih besar⁴. Hal ini mendorong proses *differensiasi* ekonomi negara-negara dunia ke-3 atau negara berkembang, yaitu sementara beberapa negara bisa memperoleh manfaat dari kenaikan harga minyak secara langsung, tetapi bagi sebagian negara justru sebaliknya.

Bagi Indonesia minyak bumi pada tahun 1971-an sampai tahun 1980-an memang memberikan keuntungan yang relatif besar, karena pada saat itu Indonesia merupakan *net eksporter* minyak. Namun sekarang (sejak tahun 2004), Indonesia bukan lagi sebagai salah satu penghasil minyak tetapi sudah menjadi *net importer* (negara pengimpor) minyak. Hal ini dikarenakan untuk pemakaian setiap hari Indonesia mengekspor minyak rata-rata 500.000 barel,

³ <http://www.wiloto.com>.

⁴ <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/102007/24/0901.htm>\par.

tetapi Indonesia juga mengimpor sekitar 700.000 barel/harinya⁵. Oleh karena itu, setiap kenaikan harga minyak dunia tidak akan pernah menjadi *windfall profit* bagi Indonesia, meskipun hanya bersifat sementara.

Tabel 1.2

Kebutuhan Minyak Indonesia Per Hari Tahun 2008

Keterangan	Kebutuhan	Produksi		Impor
		Digunakan	Diekspor	
Jumlah/barel	1.200.000	500.000	500.000	700.000

- Ket: 1. Kebutuhan dalam negeri 1.200.000 barel/hari
 2. Total produksi dalam negeri 1.000.000 barel/hari
 3. Digunakan dalam negeri 500.000 barel/hari
 4. Ekspor 500.000 barel/hari
 5. Impor 700.000 barel/hari
 6. Harga minyak dunia 125 US\$/barel = 7.233 rupiah/liter
 7. Harga Premium dalam negeri 4.500 rupiah/liter
 78 US\$/barel
 8. Biaya pengolahan minyak 15 US\$/barel = 868 rupiah/liter
 9. Biaya produksi minyak 1 US\$/barel = 58 rupiah/liter
 Jadi $7.233 + 868 + 58 = 8.159$ rupiah/liter
 10. 1 barel = 42 galon = 159 liter, 1 US\$ = 9.200 rupiah
 11. 1 barel = menghasilkan Bensin 19,15 galon (78 liter)
 Diesel 9,12 galon (35 liter) Minyak bakar 1,75 galon (7 liter)

Sebagai komoditi yang sangat vital di dunia, minyak bumi memunculkan sebuah pernyataan bahwa harga minyak sangat berpengaruh terhadap perekonomian yang ada di dunia. Pernyataan ini menunjukkan bahwa minyak bumi akan mempengaruhi segala aspek kehidupan yang ada di suatu negara. Seandainya kita melihat ke belakang bahwa kenaikan harga minyak mulai terjadi pada tahun 1974, harga minyak melonjak menjadi 10 US\$/barel yang dipengaruhi oleh konflik Arab dan Israel. Kenaikan selanjutnya terjadi pada tahun 1979 ketika terjadi revolusi Islam yang terjadi di Iran, pada waktu itu

⁵ <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0804/27/02.htm>par.

harga melonjak menjadi 20 US\$/barel. Kemudian, akibat perang Iran dan Irak, harga minyak naik ke kisaran 30-39 US\$/barel. Invasi Irak ke Kuwait pada tahun 1990, juga masuknya tentara Amerika Serikat dan sekutunya ke Irak mempengaruhi naiknya harga minyak dunia hingga mencapai harga 50 US\$/barel pada tahun 2004. Pada tahun 2005, guncangan terbesar terhadap harga minyak dunia terjadi ketika badai Katrina mengamuk di Teluk Mexico dan merusak instalasi minyak, yang pada saat itu harga minyak dunia sempat bertengger di atas 70 US\$/barel.

Kenaikan harga minyak kembali terjadi sejak September 2007 seiring dengan kekhawatiran pasar atas meningkatnya ketegangan antara Iran dan Amerika Serikat serta menurunnya cadangan minyak Amerika Serikat. Pada akhirnya mengakibatkan harga minyak mencapai 99.29 US\$/barel dalam perdagangan di Singapura pada tanggal 21 Nopember 2007 pada kontrak pengiriman bulan Januari 2008, disusul pada tanggal 30 Juni 2008 harga minyak dunia menjadi 144 US\$/barel⁶. Berbagai kebijakan seperti Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) sebagai organisasi negara-negara pengekspor minyak sendiri juga tidak mampu mempengaruhi kondisi ini dengan signifikan. Berbagai alasan dikemukakan sebagai penyebab kenaikan yang diluar kendali ini, salah satu alasan klasik adalah politik luar negeri Amerika Serikat yang agresif di berbagai belahan dunia terutama di kawasan Timur Tengah. Sedangkan naiknya permintaan, karena datangnya

⁶ Surat kabar harian Kompas, 30 Juni 2008.

musim dingin di Eropa dan Amerika Serikat dinilai sebagai kenaikan normal karena hal semacam itu terjadi setiap tahun⁷.

Selama ini dapat dimaklumi bahwa harga minyak merupakan *input* bagi semua industri. Artinya, ketika ada kenaikan harga minyak membawa dampak di berbagai sektor industri. Mungkin kita bisa mengingat dengan peristiwa naiknya harga BBM di Indonesia hingga 2 kali pada tahun 2005 yaitu 1 Maret dan 1 Oktober yang diakibatkan oleh tingginya harga minyak dunia. Dampak yang diberlakukan sejak 1 Oktober 2005 cukup terasa bagi masyarakat, angka pengangguran meningkat akibat dari tidak sedikitnya pabrik atau perusahaan melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) terhadap karyawannya, pada akhirnya angka kemiskinan juga ikut meningkat. Di sisi lain, daya beli masyarakat mengalami penurunan. Hal ini bisa ditunjukkan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 2005 hanya mencapai 5,6% dari target 6%, sedangkan tingkat *inflasi* melampaui 2 digit yaitu 17,11%. Pada tahun 2006, tingkat pertumbuhan ekonomi tidak lebih baik tetapi lebih rendah dari tahun sebelumnya yakni sebesar 5,48%, namun tingkat *inflasi* bisa dikendalikan pada angka 6,6%.

Badan Pusat Statistik (BPS), pada bulan September 2006 melaporkan kenaikan tingkat kemiskinan, berdasarkan Survei Sosial-Ekonomi Nasional (SUSENAS) bulan Maret 2006, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah sebesar 39,05 juta atau 17,75 dari total populasi. Angka ini lebih tinggi dari angka yang tercatat pada bulan Februari 2005, yaitu 35,1 juta

⁷ <http://www.wiloto.com>.

atau 15,97%⁸. Jika persoalan subsidi BBM ini tidak diperhatikan dengan serius, imbasnya adalah kenaikan harga BBM dan hal ini tentunya akan semakin menambah tingginya angka kemiskinan di Indonesia karena beratnya beban hidup yang ada di Indonesia.

Memasuki tahun 2008, pertumbuhan ekonomi domestik juga mengalami perubahan seiring dengan perkembangan yang terjadi pada perekonomian global terlebih Indonesia. Harga minyak dunia yang kian tinggi memberikan tekanan semakin berat terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Tekanan lain datang dari konsumsi bahan bakar minyak, yang mana pada tahun ini diperkirakan akan melampaui kuota yang dipatok dalam APBN-P (perubahan) tahun 2008. “Konsumsi naik seiring dengan kenaikan jumlah kendaraan bermotor yang diperkirakan mencapai 21%. Tingginya harga Pertamina dan Pertamina Plus mendorong konsumen beralih menggunakan BBM bersubsidi. Kalau kita tidak segera melakukan pembatasan, diperkirakan kuota akan terlewat”, ujar anggota Komite Badan Pengatur Hilir Migas Adi Subagyo, Minggu (20/4), di Jakarta⁹. APBN-P 2008 membatasi alokasi subsidi BBM hingga Rp. 143,29 triliun, angka ini menggunakan asumsi basis harga minyak mentah Indonesia sebesar 100 US\$/barel dan volume BBM bersubsidi sebanyak 37 juta kiloliter.

Dengan naiknya harga minyak dunia seperti yang telah dijelaskan, membuat pemerintahan kalang kabut untuk mengamankan posisi APBN demi menjaga stabilitas perekonomian negara dan menjamin kesejahteraan rakyat

⁸ Ari A Perdana., *Buruknya Kinerja Ekonomi Semester Pertama*, Analisis CSIS, Vol. 35, No. 3, September, Jakarta, 2006.

⁹ Surat kabar harian Kompas, 21 April 2008.

agar tetap stabil, karena dipastikan kenaikan harga minyak ini juga akan mengancam stabilitas situasi dan kondisi negara secara menyeluruh. Menurut Menteri Negara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Paskah Suzetta, kendala rencana perbaikan di sektor infrastruktur adalah naiknya harga bahan bakar minyak¹⁰, sebab kenaikan harga minyak dunia sebesar 1 US\$/barel saja diperkirakan akan membebani APBN sekitar Rp. 400 miliar¹¹. Namun di sisi lain, masyarakat Indonesiapun berharap subsidi untuk BBM terus diperhatikan mengingat tingginya angkat kemiskinan di Indonesia.

Oleh karena itu, pemerintah Indonesia pada umumnya akankah dapat membuat sebuah kebijakan yang dapat menyelamatkan APBN dengan tanpa menghiraukan keberpihakan kepada rakyat demi kepentingan nasional dalam merespon tingginya harga minyak dunia?, dan tentunya kebijakan itu juga harus efektif dan tepat, karena setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pasti menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas mengenai “Kebijakan Indonesia Dalam Merespon Tingginya Harga Minyak Dunia”, dapat diambil suatu rumusan masalah yaitu; *“Bagaimana kebijakan Indonesia dalam merespon tingginya harga minyak dunia, terkait dengan dampaknya terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)?”*

¹⁰ *Ibid*, 19 Maret 2008.

¹¹ Majalah berita ekonomi dan bisnis TRUST, No. 23, tahun VI, 31 Maret-6 April 2008, hlm. 10.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjawab masalah yang ada dengan teori atau konsep yang digunakan (pengimplementasian teori atau konsep terhadap suatu masalah), guna mengetahui kebijakan nyata pemerintah Indonesia dalam merespon tingginya harga minyak dunia, terkait dengan dampaknya terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).
2. Untuk membuktikan hipotesa dengan memaparkan fakta atau data yang relevan mengenai faktor-faktor penyebab naiknya harga minyak dunia, serta bagaimana pengaruhnya terhadap perkembangan dan pembangunan ekonomi nasional Indonesia sehingga menjadi suatu kesimpulan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk menjelaskan permasalahan di atas mengenai “Kebijakan Indonesia Dalam Merespon Tingginya Harga Minyak Dunia” 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. Untuk 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*)

1.1. 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 teori¹². 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

¹² Mohtar Mas'ood, Dr., *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 93-97.

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 diplomasi¹³. Selain itu, tuntutan dan dorongan baik dari luar maupun dalam negeri juga harus diperhatikan karena hal itu merupakan aspek penting dalam merumuskan kepentingan nasional.

Menurut James N. Rosenou, istilah kepentingan nasional digunakan untuk 2 tujuan¹⁴, 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 kategori¹⁵, 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.

¹³ Djumadi M. Anwar., M.Si., Drs., *Diktat Kuliah: Politik Luar Negeri Indonesia*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2004.

¹⁴ Mohtar Mas'ood, Dr., *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 145.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 148.

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.

1.2. Analisis Terapan

Persoalan 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 dianggarkan dari APBN, dimana persoalan ini jika tidak segera diatasi sangat berpengaruh terhadap perkembangan dan pembangunan nasional (baik ekonomi maupun politik). Sehingga tingginya harga minyak dunia yang berdampak pada APBN harus segera diatasi untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia serta terciptanya stabilitas dan keamanan nasional sekaligus sebagai pemantapan *position bargaining* Indonesia.

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

2.1. Pengertian

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya 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 negara¹⁶.

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.

¹⁶http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL_SOSIAL_DAN_KEBIJAKA_N_SOSIAL.pdf.

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 adalah¹⁷:

- 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 policy makers*. Golongan ini sering berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan, dan partisipasi itu memang dibenarkan. Termasuk di dalamnya yaitu; kelompok kepentingan (*groups interest*), 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

¹⁷ Ulul Albab, M.Si, Drs., *Makalah Kebijakan Publik; Analisis Kasus*, Yogyakarta, 2007.

berusaha untuk mendefinisikan permasalahan yang dihadapi lingkungannya.

2.2. Analisis 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 tertentu¹⁸.

Permasalahan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang defisit akibat naiknya harga minyak dunia (beban subsidi yang meningkat), memaksa pemerintah membuat keputusan mengenai penyelamatan APBN. Pembatasan atau pengurangan subsidi merupakan salah satu dari kebijakan penyelamatan APBN.

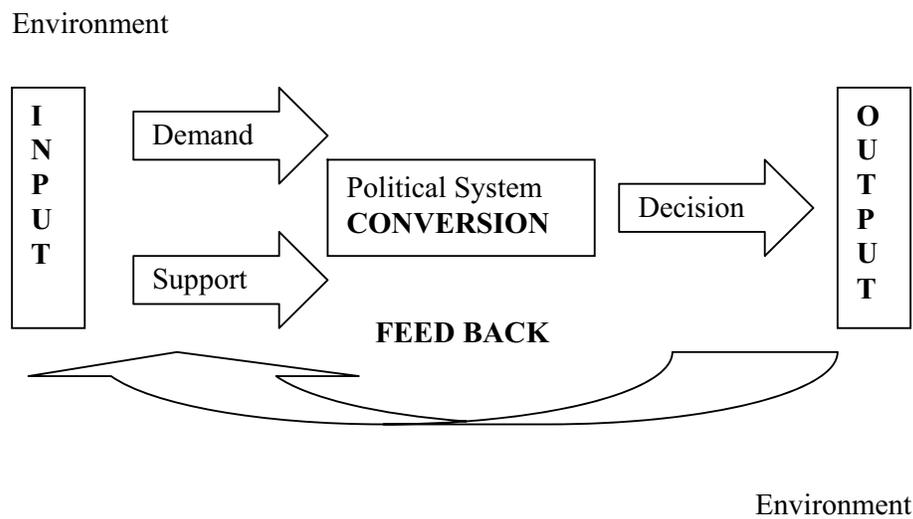
Seperti yang diketahui, subsidi bahan bakar minyak (BBM) merupakan salah satu komponen sistem fiskal yang sangat strategis di Indonesia. Untuk menjamin stabilitas harga dan untuk membantu daya beli masyarakat, harga BBM disubsidi. Namun meskipun demikian, subsidi menciptakan *distorsi* alokasi sumber daya alam yang menurunkan kesejahteraan perekonomian secara menyeluruh.

¹⁸ Nugroho Riant, Dr., *Public Policy*, PT. Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 83.

Secara spesifik, subsidi mengakibatkan adanya *Welfare Loss* (hilangnya kesejahteraan di luar besarnya manfaat subsidi) dan ini yang dinamakan *inefisiensi* bagi ekonomi¹⁹.

Tabel 1.3

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

¹⁹ Mudrajat Kuncoro., Prof., Ph.D, Eduardus Tandelilin., Prof., Ph.D, dkk, *Transformasi Pertamina; Dilema Antara Orientasi Bisnis & Pelayanan Publik*, Galangpress, Yogyakarta, 2009, hlm. 153.

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. Oleh karena itu, tingginya harga minyak dunia yang berdampak pada perekonomian Indonesia, membuat 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 (DPR) dalam hal ini komisi VII dan Birokrasi (yang terkait mengenai kenaikan harga minyak dunia) adalah seperti Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Departemen Keuangan (Depkeu), Departemen Industri dan Perdagangan (Deparindag) dan PT. Pertamina (persero)/BP Migas 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 penyesuaian harga minyak antara harga yang ada pada pasar minyak dunia terhadap harga pada pasar minyak dalam negeri Indonesia, ke-2, adanya kepentingan untuk menyelamatkan APBN karena dampak dari naiknya harga minyak dunia, ke-3, 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 sistem 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 lain berkaitan dengan ekonomi dan pertambangan khususnya minyak dan

gas selain itu, kebijakan untuk mendorong dan mendukung perubahan sistem internasional yang berkaitan dengan BBM seperti mendukung perubahan mata uang sistem pembayaran jual-beli BBM dari US\$ ke Euro. 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. Istilah subsidi dapat juga digunakan untuk bantuan yang dibayar oleh non-pemerintah, seperti individu atau institusi non-pemerintah. Namun ini lebih sering disebut derma atau sumbangan (*charity*). 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.

Dalam sistem kapitalisme, subsidi merupakan salah satu instrumen pengendalian ekonomi tidak langsung, terdapat 2 macam pengendalian ekonomi oleh pemerintah, yaitu pengendalian langsung

dan tidak langsung. Pengendalian langsung adalah kebijakan yang bekerja dengan mengabaikan mekanisme pasar, contohnya embargo perdagangan dan penetapan harga tertinggi suatu barang. Sedang pengendalian tidak langsung adalah kebijakan yang bekerja melalui mekanisme pasar, misalnya penetapan tarif serta segala macam pajak dan subsidi²⁰. Subsidi dapat dikategorikan dengan berbagai macam cara, tergantung alasan di balik subsidi, pihak penerima, dan sumber pembiayaan subsidi.

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 kaya²¹. Ini berarti harga BBM dalam negeri harus dinaikkan.

F. Hypothesis

Untuk mengatasi atau merespon dampak dari tingginya harga minyak dunia yang sangat berdampak terhadap kondisi perekonomian Indonesia.

²⁰ <http://en.wikipedia.org>.

²¹ <http://www.waspada.co.id/opini/artikel/kebijakan-BBM-dan-iklan-politik.html>.

Terkait dengan dampak yang diakibatkan oleh naiknya harga minyak dunia salah satunya juga mempengaruhi pasar minyak dalam negeri Indonesia dan pada akhirnya berdampak juga pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), yaitu membesarnya subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang dialokasikan dari APBN, serta adanya tekanan dan tuntutan dari berbagai lingkungan untuk melakukan perubahan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang lebih baik, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait dengan APBN karena pembangunan Indonesia tidak lepas dari peran APBN. Kebijakan itu adalah kebijakan pembatasan atau pengurangan subsidi BBM.

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), suatu program atau suatu situasi sosial²². Sedangkan desain studi kasusnya menggunakan desain studi kasus tunggal dimana kasus tersebut menyatakan kasus penting dalam menguji suatu teori yang telah disusun dengan baik²³.

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 Robert²⁴:

“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 multi sumber bukti dimanfaatkan”.

Sebagai suatu metode kualitatif, studi kasus mempunyai beberapa keuntungan, Lincoln dan Guba mengemukakan bahwa keistimewaan studi kasus meliputi hal-hal berikut²⁵:

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.

²² Mulyana, Deddy., *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial lainnya*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hlm. 201.

²³ Singarimbun, Masri., *Metode Penelitian Soaial*, LP3ES, Jakarta, 1989, hlm. 192.

²⁴ K Yin Robert., *Studi Kasus (Desain dan Metode)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 18.

²⁵ Mulyana, Deddy., *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial lainnya*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hlm. 201.

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 tingginya 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.

Tahap awal pelaksanaan kajian ini, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data dan gambaran tentang bagaimana harga minyak dunia semakin meningkat, 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 implementasikan merespon kenaikan 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. Jangkauan Penelitian

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

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2008, dengan rentan waktu antara bulan Maret sampai bulan Juli 2008.

I. 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 menambah bahan 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.

J. 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 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 dunia, di dalamnya akan diuraikan tentang penemuan dan eksplorasi minyak bumi, organisasi minyak dunia, pasar minyak dunia, dan penentuan harga minyak dunia. Kemudian pada bab ini juga akan menguraikan tentang minyak dan Indonesia, di dalamnya akan diuraikan mengenai pencarian minyak bumi Indonesia, perusahaan minyak di Indonesia, serta bagaimana menentukan harga minyak Indonesia.

Bab III, Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan fluktuasi harga minyak dunia, berisikan tentang uraian mengenai APBN, dampak kenaikan 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 juga tentang faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kebijakan Indonesia dalam merespon

tingginya harga minyak dunia yang semuanya hasil analisa dari data-data yang telah diperoleh.

Terakhir bab IV, 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 atau rujukan.