

# OPEC dalam Retrospeksi: Jalan Mana Akan Ditempuh?

SUBROTO\*

Dua puluh lima tahun yang lalu pada tahun 1960, OPEC diciptakan oleh lima negara pengekspor minyak yang merasa bahwa mereka harus bersatu untuk menghentikan terus menurunnya pendapatan minyak mereka. Menurunnya harga pasar adalah alasan yang dikutip oleh perusahaan-perusahaan minyak untuk menurunkan pembayaran kepada pemerintah-pemerintah tuan rumah. Perlunya persatuan diakui oleh lain-lain negara penghasil minyak yang kemudian bergabung dengan OPEC. Kekuatan inheren ke-13 negara anggotanya kini adalah kenyataan bahwa lebih dari 67% cadangan minyak dunia yang diketahui terdapat di negara-negara anggota OPEC.

Konsep harga patokan yang tetap (*fixed posted price concept*), yang digunakan oleh perusahaan-perusahaan minyak untuk menghitung pembayaran kepada pemerintah-pemerintah tuan rumah, adalah salah satu hasil OPEC yang pertama. Dengan konsep ini, harga pasar sebenarnya atau "harga yang terjadi" (*realized price*) tidak mempengaruhi pendapatan pemerintah secara langsung. Hasil-hasil selanjutnya adalah: (1) royalti, yang sebelumnya dianggap sebagai suatu pembayaran muka, sepenuhnya diterima oleh pemerintah tuan rumah dan sepenuhnya diperlakukan sebagai ongkos bagi perusahaan minyak; dan (2) penghapusan biaya pemasaran secara berangsur; ke semua ini dicapai pada awal 1960-an.

Secara konseptual, negara-negara tuan rumah hanya penerima "rente" (*rent*) yang dibayar oleh perusahaan-perusahaan minyak asing untuk minyak yang mereka hasilkan. Di kebanyakan negara, pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk melakukan operasi-operasi minyak atau memasarkan

---

\*Menteri Pertambangan dan Energi Indonesia. Karangan ini diterjemahkan dari bahasa Inggris, pernah dimuat dalam *Media Karya*, No. 2, Oktober 1985.

minyaknya sendiri. Oleh sebab itu tidak mengherankan bahwa sampai akhir 1960-an, OPEC tidak mencapai perbaikan-perbaikan lain. Akan tetapi, biarpun tidak direncanakan, tahun-tahun "tenang" ini penting dalam perkembangan OPEC selanjutnya karena memberi OPEC waktu untuk menilai kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kuatannya sendiri. Perusahaan-perusahaan minyak nasional didirikan di mana belum ada perusahaan minyak nasional, dan kemampuan perusahaan-perusahaan yang telah didirikan ditingkatkan.

Strategi-strategi seperti pemrograman produksi, penetapan harga dan embargo sering dibicarakan tetapi pada waktu itu dianggap tidak praktis dan tidak mungkin. Akan tetapi, proses pemikiran dan pemikiran kembali strategi-strategi itu membantu mendewasakan OPEC. Bahkan apa yang dinamakan Policy Statement OPEC dirumuskan pada waktu itu, yaitu tahun 1968. Tetapi yang diperlukan ialah suatu perubahan fundamental dalam kekuatan negara-negara tuan rumah dalam hubungan mereka dengan perusahaan-perusahaan minyak sebelum Policy Statement itu mendapat peluang untuk dilaksanakan dua tahun kemudian. Dan strategi-strategi yang sama itu, yang pernah dianggap tidak mungkin, sekarang telah menjadi kenyataan.

Kejadian-kejadian historis pada tahun 1970 menciptakan iklim menguntungkan bagi OPEC yang lama ditunggu-tunggu untuk mendesak diadakannya perubahan-perubahan ke arah yang diinginkan. Resolusi-resolusi yang disetujui di Caracas bulan Desember tahun itu, memanfaatkan kemajuan-kemajuan individual yang telah dicapai oleh beberapa negara anggota dan menggunakannya sebagai suatu landasan suatu rencana aksi bersama. Persetujuan Teheran 14 Februari 1971 merupakan suatu tonggak dalam sejarah OPEC. Persetujuan itu bukan saja menyerukan pemulihan harga-harga ke tingkat sebelum Agustus 1960, yang merupakan tujuan utama Resolusi I.1 OPEC yang merupakan resolusi pertama, melainkan juga menjamin dan meneruskan kenaikan harga minyak sampai 1975.

Dasawarsa 1970-an melihat banyak perkembangan yang menguntungkan negara-negara anggota OPEC. Pemerintah negara-negara anggota berhasil tampil sebagai satu-satunya pembuat keputusan mengenai harga. Kekuatan-kekuatan pasar dan kebijakan-kebijakan negara-negara produsen mengakibatkan kenaikan harga-harga minyak ke tingkat yang tidak dikenal sebelumnya, dalam beberapa kasus sampai US\$40 per barrel. Partisipasi berangsur pemerintah-pemerintah tuan rumah dalam pemilikan perusahaan-perusahaan minyak asing dicapai dan berakhir pada pengambilalihan penuh. Kekuatan OPEC sebagai pensuplai energi yang paling penting bagi dunia industri juga digunakan sebagai suatu faktor tawar-menawar dalam perjuangan negara-negara Dunia Ketiga untuk menciptakan suatu Tata Ekonomi Internasional

Baru. Dialog Utara-Selatan tahun 1976 dapat dianggap sebagai suatu akibat langsung keberhasilan OPEC.

Jalan untuk mencapai tujuan-tujuan ini tidak selalu licin. Negara-negara anggota pada suatu waktu atau waktu lain menghadapi tekanan-tekanan dari perusahaan-perusahaan minyak asing. Tetapi solidaritas selalu menang dan OPEC secara keseluruhan mampu mengatasi hambatan-hambatan itu. Bagi suatu organisasi yang berada dalam perjalanan kemenangan sebenarnya pengorbanan-pengorbanan untuk mempertahankan persatuan dan kekuatannya merupakan ongkos yang tidak besar.

Sampai 1979, OPEC masih memikirkan secara serius untuk menawarkan kepada masyarakat dunia suatu kenaikan harga-harga minyak secara berangsur-angsur sehingga sumber-sumber alternatif energi dapat dikembangkan secara teratur. Dengan berbuat demikian, OPEC merasa bisa menghindari tekanan yang tak dapat dibenarkan untuk menghasilkan lebih banyak minyak daripada kebutuhannya, sambil mempertahankan pendapatannya pada waktu yang sama.

Dewasa ini kita harus mengakui bahwa OPEC, dalam perjalanan kemenangannya, mungkin kehilangan kontak dengan kenyataan. Tetapi pandangan ke belakang selalu lebih mudah daripada pandangan ke depan. Meningkatnya harga-harga minyak memacu usaha-usaha konservasi, yang mula-mula dikira hanya akan mempunyai akibat sekali. Tetapi berlanjutnya usaha-usaha para konsumen untuk menjadi lebih efisien dalam minyak, yang harus mereka lakukan akibat harga-harga minyak yang tinggi, mulai mendatangkan hasil. Efisiensi yang lebih besar dalam penggunaan bahan bakar untuk mobil-mobil dan pesawat-pesawat terbang baru menjadi suatu tuntutan baku, sedangkan proses-proses dan perlengkapan yang lebih menghemat bahan bakar mulai menggantikan pabrik-pabrik lama. Dan pada waktunya permintaan minyak memang menurun. Elastisitas energi mencapai tingkat-tingkat yang sebelumnya dianggap tidak mungkin. Sebagai akibatnya, biarpun pendapatan domestik kotor negara-negara pengimpor minyak terus meningkat -- sekalipun dengan laju pertumbuhan yang lebih rendah -- permintaan minyak belum juga mencapai tingkat sebelumnya.

Perubahan-perubahan dramatis mulai muncul pada awal dasawarsa ini. Persediaan minyak yang besar di negara-negara konsumen, sebagai akibat peraturan pemerintah masing-masing yang ditetapkan sebagai tindakan pengamanan terhadap kemungkinan kekurangan atau embargo, mulai melebihi tingkat yang diperlukah dengan menurunnya tingkat-tingkat konsumsi. Selain itu, berlanjutnya kekuatan dollar AS, mata uang utama dalam bisnis minyak, meningkatkan biaya lokal minyak di negara-negara non-dollar AS

sehingga permintaan makin menurun. Bersamaan dengan itu, suku bunga yang tinggi menciptakan beban keuangan tambahan. Penjualan kelebihan persediaan (*stock*) minyak menciptakan suatu "produsen" baru yang tidak dapat diperhitungkan. Dalam situasi persediaan-permintaan yang ketat, sumber-sumber tambahan minyak ini menciptakan suatu kelebihan suplai yang mengacaukan pasaran.

Harga-harga minyak jelas merupakan "korban" langsung ketidakseimbangan ini, yang mempunyai suatu akibat seperti bola salju. Pemilik persediaan-persediaan minyak yang lain juga melepaskan lebih banyak minyak mereka untuk mencegah turunnya nilai minyak mereka. Persepsi yang sama itu juga menekan perdagangan umum dalam minyak, yang menunggu minyak besok yang mungkin lebih murah daripada hari ini.

OPEC mungkin masih mampu mengatasi situasi ini kalau sementara itu produksi minyak non-OPEC tidak meningkat begitu banyak, dan kebanyakan penghasil minyak non-OPEC itu hanya berkepentingan dengan keuntungan-keuntungan jangka pendek; yaitu menjual sebanyak mungkin minyak dengan harga mana pun yang dapat mereka peroleh. Meksiko boleh jadi adalah satu-satunya kekecualian yang pantas dicatat. Dengan demikian harga-harga minyak menurun dan akan tetap menurun kalau sebab di bawahnya tidak diperbaiki.

Dalam rangka usaha untuk memecahkan situasi ini, OPEC mengambil tanggung jawab untuk mengurangi arus minyak ke pasaran dengan memaksakan plafon-plafon produksi pada negara-negara anggotanya. Tetapi terus menurunnya permintaan dan terus meningkatnya produksi non-OPEC bisa memukul kemampuan OPEC untuk mencapai sasaran itu sendiri, tanpa terlalu banyak mengorbankan kepentingan ekonomi negara-negara anggotanya. Mungkin segera akan tiba waktunya di mana negara-negara anggota OPEC saja tidak dapat memikul beban itu lebih lama lagi.

Kemampuan produksi non-OPEC yang baru itu muncul ketika harga-harga minyak mencapai tingkat-tingkat yang begitu tinggi sehingga negara-negara itu dapat mengembangkan secara ekonomis minyak mereka yang kebanyakan tinggi biayanya. Terus menurunnya harga minyak dalam jangka pendek hanya bisa memukul pendapatan minyak mereka dan tidak mempengaruhi kemampuan produksi jangka pendek mereka, karena kemampuan itu telah siap. Mereka bahkan bisa mencoba menghasilkan lebih banyak minyak, untuk mengimbangi penurunan pendapatan mereka. Tetapi penemuan-penemuan baru boleh jadi tidak dapat dijangkau secara ekonomis, sehingga dalam jangka panjang kemampuan produksi mereka akan menurun. Oleh sebab itu mereka sepatasnya berkepentingan untuk mendukung usaha-usaha

mempertahankan harga-harga minyak pada tingkat-tingkat yang dapat diijinkan sekarang ini.

Selalu ada perbedaan pendapat apakah terus menurunnya harga minyak menguntungkan dunia industri atau tidak. Akibat-akibatnya atas sistem perbankan dan perusahaan-perusahaan minyak biasanya dianggap negatif, dengan pengaruh-pengaruh secara global. Tetapi kebanyakan politisi di negara-negara industri melihat menurunnya harga minyak sebagai suatu tujuan politik yang diinginkan. Pernyataan-pernyataan semacam itu banyak, seperti diinginkannya harga US\$25 per barrel, atau bahkan menurun sebesar US\$5 lagi. Suatu penyembuhan ekonomi yang lebih cepat diramalkan kalau harga-harga minyak menurun lebih banyak lagi. Tetapi resesi pada dasawarsa 1970-an mulai sebelum melonjaknya harga-harga minyak, dan jatuhnya kembali perbaikan ekonomi belakangan ini terjadi tepat pada waktu harga-harga minyak turun.

Suatu faktor kunci lain rupanya diabaikan oleh para politisi semacam itu, seperti dilakukan oleh OPEC di masa lampau, tetapi dalam arah yang berlawanan. Dengan menghasilkan sebanyak mungkin pada harga mana pun untuk menghadapi terus menurunnya pendapatan mereka, negara-negara non-OPEC memaksa negara-negara OPEC untuk menekan kemampuan produksi mereka lebih lanjut. Kemampuan yang ditekan semacam itu akan membuat negara-negara OPEC kehilangan sebagian kemampuan jangka pendek mereka. OPEC sebagai keseluruhan kini menghasilkan kurang lebih separuh produksinya enam tahun yang lalu. Pada waktu yang sama, produksi negara-negara non-OPEC dalam jangka menengah dan panjang bisa banyak menurun akibat menurunnya kemampuan mereka menemukan cadangan-cadangan baru, kalau harga-harga terus menurun.

Situasi pasaran ketat yang diakibatkan bisa membuat dunia melihat babak baru kenaikan harga. Ini mungkin tidak akan terjadi dalam waktu dekat ini atau bahkan sebelum akhir dasawarsa ini. Tetapi ia akan terjadi kalau kita memilih untuk membiarkan situasinya berlanjut seperti sekarang ini. Seperti kita melihatnya, hal itu mungkin tidak menguntungkan OPEC. Suatu situasi kenaikan harga seperti pada 1970-an pasti akan disusul oleh penurunan yang dialami pada 1980-an. Keduanya boleh jadi tak akan berlangsung lama tetapi lebih intens.

Para politisi di dunia industri mungkin ingin membiarkan OPEC menderita untuk apa yang dilakukannya di masa lampau dengan menaikkan harga-harga minyak. Tetapi akibat-akibat dari sikap semacam itu mungkin sama beratnya bagi dunia industri seperti bagi negara-negara anggota OPEC. Lagi pula, karena negara-negara anggota OPEC mungkin melihat situasi yang jauh

lebih cerah pada tahun 1990-an, mereka bisa terus mengikat nasib mereka dengan OPEC untuk mengalami lagi suatu kedudukan tawar-menawar yang kuat. Tetapi apakah hal ini menguntungkan ekonomi global dan dunia seluruhnya? Kemungkinan besar jawabannya tidak.

Apakah OPEC begitu destruktif di masa lampau? Dapatkah orang membayangkan bagaimana dunia sekarang tanpa OPEC?

Pada tahun 1970, suatu ramalan yang waktu itu dipandang melampaui batas, dibuat oleh seorang pejabat Deparlu Amerika Serikat yang terkenal. Ia meramalkan bahwa harga-harga minyak akan menjadi sekitar US\$3,5 per barrel pada akhir 1970-an. Kalau itu terjadi, harga minyak akan begitu rendah sehingga tiada sumber energi baru lain yang bisa bersaing. Dan tidak akan ada insentif untuk melakukan konservasi dan efisiensi energi, yang kini merupakan alasan mengapa permintaan minyak terus menurun.

Pada tahun 1972 Chase Manhattan Bank menerbitkan sebuah studi mengenai prospek energi di Amerika Serikat. Studi itu memperkirakan bahwa permintaan minyak Amerika Serikat akan lebih dari 30 juta barrel per hari pada tahun 1985. Selanjutnya dinyatakan bahwa jumlah minyak yang secara logis dapat diharapkan akan ditemukan di Amerika Serikat sebagai akibat investasi sekitar US\$85 milyar tidak akan lebih dari 15 juta barrel per hari. Sebagai akibatnya lebih dari 15 juta barrel per hari harus diimpor pada waktu itu. Ternyata bahwa produksi Amerika Serikat dewasa ini bahkan kurang dari 9 juta barrel per hari. Tanpa OPEC jelas akan terjadi kekacauan, karena seluruh kemampuan produksi dunia tidak akan mampu memenuhi seluruh permintaan minyak yang diperkirakan itu.

Apabila keadaan sekarang ini bukan dianggap alternatif terbaik, orang harus bersedia meninjau kemungkinan memikirkan suatu dialog antara semua penghasil minyak yang penting dan negara-negara konsumen minyak yang besar. Tidak akan mudah membuat semua pihak duduk pada meja perundingan yang sama. Tetapi alternatif bagi tidak dicapainya suatu akomodasi tertentu membuat hal itu pantas diusahakan. Suatu pembicaraan pendahuluan antara tokoh-tokoh dari beberapa negara produsen, baik dari negara-negara OPEC maupun non-OPEC, dan beberapa konsumen dari dunia industri maupun Dunia Ketiga bisa membuka jalan untuk dialog lebih lanjut.

Untuk sementara orang dialog semacam itu boleh jadi kelihatan akan mengakibatkan hilangnya kedudukan kuat dunia industri, justru pada saat orang menganggap negara-negara anggota OPEC berada dalam keadaan defensif. Hal itu mungkin merupakan pengamatan yang tidak seluruhnya tepat. Selama OPEC ada, hal ini bisa merupakan suatu petunjuk bahwa

negara-negara anggota OPEC masih bersedia untuk berjuang membela kepentingan-kepentingan mereka, dengan cara ini atau itu. Tetapi apakah hal ini akan menguntungkan masyarakat dunia?

Saran dialog ini diajukan dengan maksud untuk mencegah kemungkinan memburuknya ekonomi dunia, suatu dunia tempat kita semua hidup. Mudah-mudahan akal sehat menang, dan mudah-mudahan kita bekerjasama secara lebih efektif menuju suatu jawaban yang lebih baik bagi dunia kita.