

# OPEC dan Non-OPEC: Suatu Peninjauan Permasalahannya\*

WIJARSO

## SEJARAH PERKEMBANGAN OPEC

Sebelum membicarakan masalah OPEC dan Non-OPEC, mungkin ada baiknya apabila kita sejenak melihat apa sebenarnya OPEC dan non-OPEC itu sendiri. Membicarakan tentang OPEC mungkin lebih mudah karena menyangkut suatu organisasi yang jelas. OPEC didirikan 25 tahun lalu, tepatnya tanggal 14 September 1960 di Bagdad, Irak, oleh lima negara pengekspor minyak, yaitu Iran, Irak, Kuwait, Arab Saudi dan Venezuela. Dorongan utama untuk mendirikan suatu organisasi pengekspor minyak adalah untuk bersama-sama menentang penurunan yang terus-menerus dari penerimaan per barrel minyak yang dibayarkan oleh perusahaan minyak asing kepada negara penghasil. Ini jelas tergambar dalam Resolusi I.1. (yaitu resolusi OPEC yang pertama yang dihasilkan dalam konperensi yang pertama) yang antara lain menginginkan: "... to restore present prices to the levels prevailing before the reduction ...," yaitu pada tingkat sebelum bulan Agustus 1960, yaitu penurunan penerimaan yang kesekian kalinya, yang menjadi jalaran terbentuknya OPEC. Dalam taraf pertama, usaha OPEC dapat dikatakan berhasil untuk membendung penurunan berlanjut penerimaan negara dengan dibekukannya "posted price" minyak yang dipergunakan untuk menghitung penerimaan negara. Itu tidak berarti bahwa harga jual sebenarnya atau "realized price" tidak turun. Dalam kenyataannya kemudian terjadi perbedaan harga antara posted price dan realized price. Akan tetapi perbedaan itu menjadi tanggungan perusahaan minyak asing. Kenyataan itu sekaligus merupakan "batasan rendah" sampai di mana perusahaan asing bersedia saling bersaing. Pada pertengahan tahun enam puluhan, realized price ALC pernah mencapai

---

\*Karangan ini adalah penyempurnaan naskah ceramah "OPEC dan non-OPEC, Pengaruh dan Prospeknya Yang Akan Datang," yang diberikan kepada peserta SUSPI-Migas pada tanggal 18 Juni 1985. WIJARSO adalah Staf Ahli Menteri Pertambangan dan Energi.

tingkat rendah sekitar US\$1,30/barrel. Pada permulaan tahun 1970, tahun awal kebangkitan OPEC, posted price Arabian Light Crude adalah US\$1,80/barrel sedang realized price adalah US\$1,70/barrel. Angka-angka ini menggambarkan bahwa pada waktu itu yang dipersoalkan adalah perbedaan sen-dollar yang hanya sekali-sekali mencapai sampai puluh-sen-dollar. Sampai pada pertengahan pertama tahun enam puluhan masih diperoleh beberapa perbaikan lain. Misalnya adanya tambahan penerimaan negara beberapa sen-dollar lagi ketika dapat dicapai kata sepakat dengan perusahaan-perusahaan minyak asing bahwa pembayaran royalty dimasukkan sebagai bagian dari ongkos dan bukan lagi merupakan bagian dari pembayaran kepada negara penghasil (royalty expensing). Tambahan penerimaan negara diperoleh lagi setelah dicapai kesepakatan mengenai penghapusan secara bertahap marketing allowance yang berjumlah kira-kira 3 sen-dollar, melalui suatu perjuangan yang berat dan lama.

Indonesia masuk dalam jajaran OPEC dalam tahun 1962, yang kini beranggotakan 13 negara pengekspor minyak. Produsen terkecil adalah Gabon yang dalam keadaan jaya sekalipun, belum sampai menghasilkan 250 ribu b/h, dan tingkat produksi kini hanya 160 ribu b/h. Sedang produsen terbesar adalah Arab Saudi yang pernah menghasilkan lebih dari 10 juta b/h. Kesamaan yang terdapat antara sesama negara anggota OPEC adalah bahwa masing-masing merupakan pengekspor mutlak (net-exporter) minyak, tetapi di situ pula berakhir kesamaan yang ada. Cadangan yang amat besar yang dimiliki Arab Saudi mendorongnya untuk akhir-akhir ini bertindak amat moderat dalam soal harga. Kecenderungan Arab Saudi ini memang baru nampak setelah harga mencapai suatu tingkat yang dapat menggoncangkan perkembangan ekonomi dunia jangka panjang, dan yang dapat mengakibatkan permintaan dunia akan minyak berkelanjutan turun. Tingkat harga yang tinggi telah sempat mengurangi kebutuhan minyak karena penghematan dan konservasi yang semakin baik. Selain itu harga yang terlalu tinggi akan memberikan peluang terlalu besar bagi pengembangan sumber-sumber energi alternatif baru. Dengan demikian diharapkan bahwa minyak untuk masa jauh ke depan tetap memegang peranan yang penting, tidak hanya sebagai sumber penerimaan negara, tetapi juga sebagai kekuatan politik yang harus diperhitungkan dalam percaturanimbangan kekuatan di dunia. Sedangkan suatu negara dengan cadangan yang tidak terlalu besar seperti Aljazair, sebaliknya ingin memperoleh hasil sebesar-besarnya dari cadangannya yang terbatas. Dengan demikian dapat diperoleh dana yang cukup besar selekas mungkin, yang diperlukan untuk industrialisasi negaranya menghadapi masa pasca-minyak. Karena itu dapat dipahami mengapa Aljazair tampak selalu menekankan pada harga minyak setinggi mungkin. Sekalipun demikian, kesadaran bahwa bagaimanapun juga, di dalam persatuan letak kekuatan negara pengekspor minyak yang sedang berkembang, menyebabkan bahwa hingga

kini OPEC dapat mengatasi segala cobaan terhadap kesatuannya. Kekuatan lain yang melekat pada OPEC adalah fakta bahwa 67% dari cadangan minyak dunia yang diketahui, berada di negara-negara OPEC.

Hingga tahun 1970, selain hasil-hasil yang telah dicapai pada permulaan dasawarsa enam puluhan, tidak terjadi perkembangan baru. Memang tidak dapat diharapkan hasil lain. Tetapi masa "tenang" tersebut dapat mematangkan organisasi OPEC, itu pun kalau OPEC dapat diberikan predikat "sudah matang." Banyak rencana yang dipikirkan dan diuji. OPEC Policy Statement, yang menjadi dasar perjuangan pada permulaan dasawarsa tujuh puluhan, dirumuskan dalam masa ini, pada bulan Juni 1968. Baru pada tahun 1970, setelah adanya beberapa kejadian yang dapat menguntungkan OPEC terjadi bersamaan, OPEC memperoleh peluang untuk bertindak lebih lanjut. Pada waktu itu Libya, dibawah pimpinannya yang baru Kolonel Kadafi, dengan dalih konservasi kekayaan alamnya, memutuskan untuk mengurangi produksi dengan 600 ribu b/h. Sedang di Timur Tengah terjadi pemutusan pipa ("tertubruk traktor") Trans Arabian Pipeline yang mengurangi pengiriman minyak ke Laut Tengah dengan 500 ribu b/h. Dua kejadian ini menyebabkan pengurangan penyediaan minyak jarak pendek untuk Eropa Selatan sebanyak 1.100 ribu b/h. Kejadian itu, apabila berdiri sendiri, mungkin belum akan mempunyai akibat yang besar. Akan tetapi pada saat yang bersamaan terjadi kekosongan minyak bakar di Pantai Timur Amerika Serikat, yang dengan harga yang lebih baik, menyedot minyak bakar Eropa ke pasaran Amerika Serikat. Karena itu, kekosongan yang terjadi di Eropa Selatan, tidak dapat dipenuhi dari pasaran Eropa lain, sehingga harus dipenuhi dengan membeli minyak jarak jauh (diangkut dengan kapal tangki melalui Tanjung Harapan, Afrika Selatan) dari Timur Tengah dengan akibat harga CIF yang lebih tinggi. Keadaan ini dimanfaatkan Libya untuk menuntut harga CIF yang sama, yang dengan jarak angkut yang lebih rendah, meningkatkan harga FOB-nya. Produsen Timur Tengah mula-mula hanya menuntut perlakuan yang sama untuk minyak yang dipasarkan melalui pipa ke Laut Tengah. Tetapi kenaikan itu kemudian juga diminta untuk pengapalan langsung dari Timur Tengah. Ancaman kelanjutan "leap frogging" harga ini, diperkuat dengan ancaman boikot, menyebabkan perusahaan minyak asing akhirnya bersedia menerima suatu rumusan kenaikan secara bertahap dari "posted price" mulai tahun 1971 sampai dengan tahun 1975. Persetujuan ini tercapai di Teheran pada tanggal 14 Februari 1971 yang karenanya dikenal sebagai "Teheran Agreement," suatu tonggak sejarah penting dalam perjalanan hidup OPEC. Idam-idaman di bidang harga yang tersirat dalam Resolusi I.1, tidak saja tercapai tetapi jauh terlampaui.

Yang mungkin besar pengaruhnya dalam mencapai tujuannya itu adalah persepsi yang ada pada waktu permulaan dasawarsa tujuh puluhan, bahwa dunia sedang menuju ke arah kelangkaan penyediaan minyak. Permintaan

diperkirakan akan jauh melebihi penawaran atau penyediaan yang ada, karena diperkirakan kebutuhan akan minyak yang semakin meningkat. Suatu penelitian yang diterbitkan oleh The Chase Manhattan Bank dalam tahun 1972 adalah contoh yang baik karena memperkirakan kebutuhan pada tahun 1985. Penelitian itu menggambarkan bahwa kebutuhan minyak Amerika Serikat (A S) saja pada tahun 1985 adalah lebih dari 30 juta b/h. Penelitian itu selanjutnya menyatakan bahwa, apabila dapat dilakukan pencarian yang intensif di AS dengan investasi sebanyak US\$85 milyar, maka diperkirakan bahwa secara maksimal AS dapat memenuhi kurang-lebih separoh dari kebutuhannya itu. Sedang kekurangannya, lebih dari 15 juta b/h pada tahun 1985, harus diimpor. Dengan ukuran produksi Arab Saudi pada waktu itu, itu berarti bahwa harus ada tambahan sekitar 2 kali produksi Arab Saudi yang baru. Hampir semua penelitian pada waktu itu menggambarkan kecenderungan yang sama, yang saling memperkuat persepsi itu. Akibat dari persepsi itu, maka banyak negara industri, terutama Jepang, berusaha untuk menjamin kepastian suplai masing-masing dengan berbagai cara. Pada waktu itu mulai dikenal istilah-istilah baru untuk dunia perdagangan minyak internasional seperti: direct-deal, G-to-G, G-to-P dan lain sebagainya. Embargo negara-negara Arab pada bulan Oktober 1973, yang dilancarkan sebagai bagian dari perjuangan Arab melawan Israel, bagaikan memberikan dorongan yang menentukan bagi mereka yang masih meragukan: menjamin suplai minyak dari negara-negara anggota OPEC adalah "political option" satu-satunya untuk menjamin kelanjutan perkembangan ekonominya. Dampak usaha konservasi, peningkatan efisiensi dan perkembangan sumber-sumber energi alternatif, pada waktu itu belum dapat mengurangi kebutuhan akan minyak secara berarti.

OPEC sendiri bukan saja sependapat dengan persepsi itu, yang jelas menguntungkan bagi perjuangan OPEC untuk memperoleh nilai yang wajar bagi kekayaan alamnya yang tak terbarui. Bahkan ikut khawatir bahwa kebutuhan akan sedemikian besarnya, sehingga negara-negara OPEC tidak dapat memenuhinya. Yang dikhawatirkan jika itu terjadi adalah kemungkinan akibat politik dan keamanan yang kurang menguntungkan bagi negara-negara OPEC sendiri. Karena itu, rencana Long Term Strategy (LTS) OPEC sampai tahun 1980 tidak hanya membicarakan tentang "alokasi" minyak dan usaha untuk membantu mencari sumber-sumber minyak sendiri bagi negara-negara yang sedang berkembang, tetapi masih juga membicarakan usaha untuk mendorong dan membantu negara-negara industri untuk mengembangkan sumber-sumber energi alternatif.

## NON-OPEC

Istilah non-OPEC baru dalam tahun-tahun terakhir menjadi populer. Pengertian non-OPEC biasanya dihubungkan dengan produksinya yang terus me-

tingkat sehingga pada waktu ini melebihi produksi OPEC. Sebenarnya produksi minyak non-OPEC bukan barang baru. Produksi minyak AS misalnya pada tahun 1970 adalah lebih dari 11 juta b/h. Ini adalah lebih besar daripada yang pernah dicapai oleh Arab Saudi, produsen OPEC terbesar. Kalau produksi seluruh dunia di luar OPEC, termasuk negara-negara komunis, dianggap sebagai non-OPEC, maka pada tahun 1970 pun, yaitu awal dari kebangunan kekuatan OPEC, produksi non-OPEC sama dengan produksi OPEC. Memang dalam perkembangan selama dasawarsa tujuh puluhan, produksi OPEC terus meningkat dan sampai 1978 sempat melebihi seluruh produksi non-OPEC. Tetapi sesungguhnya dalam keseimbangan permintaan dan penawaran minyak internasional, produksi negara-negara komunis atau "Central Planned Economies" (CPE) praktis tidak berpengaruh, kecuali untuk sebagian yang diekspor. Dan produksi non-OPEC tanpa CPE-lah yang biasanya dimaksud dengan "produksi non-OPEC," walaupun dalam menilai keseimbangan antara permintaan dan penawaran minyak, ekspor CPE ikut diperhitungkan. Dengan definisi ini, maka pada tahun 1970 produksi non-OPEC memang lebih rendah daripada OPEC. Baru pada tahun 1982, tepatnya bulan Maret 1982, produksi non-OPEC melebihi produksi OPEC, keadaan mana masih berlangsung terus sampai sekarang. Pada bulan Maret 1982, produksi OPEC adalah 17.957 ribu b/h (atau 34,7% produksi dunia sebesar 51.686 ribu b/h) sedang non-OPEC adalah 19.159 ribu b/h. Dapat dicatat bahwa puncak produksi OPEC terjadi pada bulan Desember 1976 sebesar 34.367 ribu b/h. Selain perbedaan antara non-OPEC yang komunis (CPE) dan non-OPEC lain, masih terdapat garis pembatasan lain di antara non-OPEC seluruhnya, yang mungkin lebih penting. Yaitu non-OPEC yang mengekspor dan non-OPEC yang tidak mengekspor, yang dapat mempunyai perbedaan kepentingan. Di dalam golongan terakhir ini adalah terutama AS. Negara non-OPEC pengekspor pada hakekatnya mempunyai kepentingan yang bersamaan dengan negara anggota OPEC. Dalam golongan negara ini termasuk Inggris, Meksiko dan juga beberapa negara CPE. Perbedaan pandangan AS dan Inggris mengenai soal harga minyak, pernah muncul dalam kecaman diplomatik AS terhadap Inggris pada pertengahan tahun 1984 ketika Inggris menyarankan perusahaan minyak yang bekerja di Laut Utara untuk tidak terlalu tergesa-gesa mengambil keputusan menurunkan harga. Sedang secara terbuka pejabat-pejabat AS pada waktu itu menganjurkan bahwa sebaiknya harga minyak turun menjadi US\$25/barrel, dan bahkan pada pertengahan 1985 mengusulkan tambahan penurunan harga lagi dengan US\$5/barrel.

Kalau berbicara mengenai non-OPEC, umumnya perhatian ditujukan kepada produksi Laut Utara. Padahal, dari segi produksi, sebenarnya AS adalah produsen yang jauh lebih besar dibandingkan dengan Inggris dan Norway bersama-sama, yang lazim disebut "Laut Utara." Juga beberapa negara non-

OPEC Dunia Ketiga seperti Argentina, Angola, Brasil, India, Malaysia, Oman, Peru dan Syria dewasa ini mempunyai tingkat produksi yang lebih tinggi daripada anggota OPEC Gabon. Sedang Brunei, Colombia dan Trinidad, menyamai produksi Gabon. Seluruh Dunia Ketiga non-OPEC kini mempunyai kapasitas produksi sekitar 5,6 juta b/h. Di pihak CPE, Rusia adalah produsen minyak terbesar di dunia dengan produksi lebih dari 11,8 juta b/h. Seluruh produksi CPE diperkirakan 14,7 juta b/h, dengan eksportnya berkisar pada 2,2 juta b/h. Tetapi apabila diperhatikan perkembangan produksi dalam 10 tahun terakhir ini, akan tampak bahwa peningkatan yang terbesar adalah di tiga kawasan, yaitu Alaska, Meksiko dan Laut Utara. Perkembangan di Alaska umumnya diabaikan, karena menggantikan penurunan produksi di daerah AS yang lain, lagi pula tidak diekspor. Produksi AS sepuluh tahun yang lalu adalah 8,1 juta b/h dan kini 8,9 juta b/h, Meksiko telah dapat meningkatkan produksinya dengan 1,9 juta b/h dalam waktu yang sama. Akan tetapi Meksiko telah menyatakan solidaritasnya dengan OPEC. Meksiko tidak akan meningkatkan eksportnya dan akan bertahan pada 1,5 juta b/h. Sedangkan Laut Utara dalam waktu yang bersamaan, meningkatkan produksinya dari 0,4 juta b/h menjadi 3,3 juta b/h dan berniat memasarkan beberapa saja yang dapat diproduksi. Dapat dicatat bahwa seluruh Dunia Ketiga non-OPEC dapat pula meningkatkan produksinya dengan 2,3 juta b/h, akan tetapi umumnya dipergunakan sendiri. Dari perkembangan ini jelas dapat dilihat bahwa ancaman bagi OPEC adalah produksi dari Laut Utara, yang sementara ini masih tetap akan dapat meningkatkan produksinya lagi, dan diperkirakan pada tahun 1986 dapat menjadi 3,6 juta b/h. Karena itu Laut Utara-lah yang menjadi pusat perhatian dalam masalah OPEC dewasa ini.

## FAKTOR-FAKTOR LAIN YANG PERLU DIPERHATIKAN

Di dalam perdagangan minyak internasional masih terdapat satu sumber suplai lain yang tidak kalah penting, bahkan kadang-kadang pengaruhnya lebih besar karena tidak dapat diduga sebelumnya, yaitu stok minyak yang dimiliki konsumen, Seperti pada setiap operasi industri lain, operasi perminyakan juga memerlukan stok kerja. Untuk suatu operasi perminyakan yang normal, stok kerja yang diperlukan berkisar antara 45 sampai 60 hari, termasuk floating stock yang masih ada di lautan. Jumlah stok ini umumnya ditentukan oleh perusahaan masing-masing berdasarkan kebutuhan dan cara kerja masing-masing. Akan tetapi sejak terdapat kekhawatiran adanya kemungkinan kelangkaan suplai pada tahun tujuh puluhan, maka banyak negara industri mewajibkan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di negaranya untuk memiliki sekurang-kurangnya persediaan cukup untuk 90 hari kebutuhan yang akan datang, atau forward consumption. Ada pula

negara seperti AS yang disamping itu masih mengadakan cadangan strategis yang dibiayai sepenuhnya oleh negara yang bersangkutan. Dalam suasana ketakutan, bahkan banyak perusahaan, terutama di Jepang, yang memiliki stok melebihi ketentuan minimal itu: stok Jepang pernah melebihi 110 hari. Dalam keadaan sekarang, di mana ancaman kelangkaan jangka pendek seakan-akan sudah tidak ada lagi, ditambah dengan bunga atas modal yang tinggi dan kecenderungan harga minyak menurun, maka tidak mengherankan bahwa banyak perusahaan yang melepaskan stok mereka sebanyak mungkin. Dengan turunnya harga, maka nilai stok semakin susut. Pelepasan stok inilah yang kini merupakan suatu sumber suplai yang sukar dapat diperhitungkan dalam meramal kebutuhan jangka pendek akan minyak OPEC. Di dalam masa lalu, pada saat-saat tertentu, "unpredictable supplier" ini pernah mencapai tingkat "produksi" 3 juta b/h, hampir tiga kali volume ekspor Indonesia.

Sejak beberapa tahun akhir ini, terdapat satu pemain baru dalam dunia perdagangan minyak internasional, yaitu "future markets" yang berpusat di New York dan Chicago. Future markets sendiri sebenarnya bukan barang baru, khususnya untuk perdagangan komoditi pertanian yang harganya mengalami fluktuasi musiman. Future markets memberikan kesempatan bagi produsen, eksportir atau importir untuk mengurangi pengaruh dari fluktuasi harga dengan cara yang disebut "hedging." Sedang untuk para spekulator, future markets memberikan kesempatan untuk menebak ke arah mana pasaran akan bergerak. Karena itu, ciri khas dari future markets adalah spekulasi. Future markets tidak akan terjadi apabila harga-harga stabil atau cenderung naik. Percobaan untuk memasukkan minyak dalam future markets di AS pada permulaan tujuhpuluhan gagal, karena harga tidak cukup berfluktuasi. Sejak November 1978 heating oil mulai diperdagangkan di future markets di AS. Kemudian disusul dengan leaded gasoline pada bulan Oktober 1981. Unleaded gasoline menyusul pada bulan Desember 1984. Selama terbatas pada produk minyak, future markets tidak terlalu "menggangu" perdagangan minyak internasional. Tetapi sejak April 1983 minyak mentah mulai diperjualbelikan juga, walaupun perhatian utamanya adalah minyak dalam negeri AS yaitu West Texas Intermediate (WTI). Fluktuasi harga minyak yang menyebabkan tertariknya future market, menjadi lebih berfluktuasi dengan ikut sertanya future markets. Dampaknya terhadap harga minyak internasional menjadi terasa, juga karena kemudian berbagai minyak lain yang dipergunakan di AS seperti Arab Light, Brent dan Bonny Light, walaupun dalam jumlah yang terbatas, ikut diperdagangkan. Pengaruhnya dalam pasaran internasional sebenarnya tidak secara langsung, karena minyak mentah yang menjadi perhatian utamanya, yaitu WTI tidak diperdagangkan secara internasional. Apalagi yang diperdagangkan umumnya bukan wetbarrels. Tetapi transparansi dari harga yang dapat dilihat setiap saat, dan kecenderungan harga yang digambarkan, sangat mempengaruhi persepsi

pasaran akan tingkat harga minyak pada suatu saat. Kecepatan pemberitaan berkat kemajuan komunikasi, dapat segera pula membentuk opini yang mempunyai pengaruh global.

## KEKUATAN DASAR DAN DILEMA OPEC

Berbagai faktor tersebut tadi, baik besar maupun kecil memainkan peranan dalam penentuan produksi maupun harga pasaran dari minyak OPEC. Kalau begitu banyak faktor mempengaruhi pasaran minyak, timbul pertanyaan apa yang menjadi sumber kekuatan OPEC sebenarnya seperti terlihat dalam dasawarsa tujuh puluhan? Kekuatan OPEC yang sebenarnya bukan terletak pada besar kecilnya produksi OPEC dalam memenuhi kebutuhan minyak dunia. Sumber utama dari kekuatan OPEC adalah bahwa OPEC menjadi pemilik dari marginal barrel dalam perdagangan minyak internasional dan bersedia untuk memanfaatkan kedudukan itu. Memanfaatkan kedudukan itu, atau memainkan peranan itu, pada dasawarsa tujuh puluhan tidak terlalu sukar. Karena hal itu dapat dilakukan OPEC tanpa mengorbankan kapasitas produksi negara anggotanya dan dengan demikian juga tanpa mengorbankan kepentingan masing-masing negara anggotanya. Kondisi terakhir inilah yang teramat penting dalam meninjau masalah keadaan dewasa ini. Sebab OPEC kini masih tetap pemilik dari marginal barrel. Tetapi untuk tetap dapat "memainkan" kekuatan kedudukan itu, OPEC harus bersedia untuk hanya menyediakan marginal barrel bagi pasar. Dan ini berarti menyesuaikan tingkat produksinya. Di sinilah mulai terdapat konflik berbagai kepentingan di antara negara-negara anggotanya.

Sejak Maret 1983, OPEC, dengan menyadari kenyataan itu, mulai mengadakan plafon produksi, dan kuota untuk anggota-anggotanya, termasuk Indonesia. Plafon produksi tersebut diperhitungkan dengan memperkirakan permintaan dunia di luar CPE yang semakin turun, produksi non-OPEC yang terus naik, ekspor CPE dan pelepasan stok. Penetapan plafon sebesar 17,5 juta b/h dimaksud untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran, yang diharapkan dapat mempertahankan tingkat harga baru (waktu itu ALC baru diturunkan menjadi US\$29/b). Dengan penurunan harga tersebut, sekaligus diharapkan bahwa kecenderungan menurun dari kebutuhan dapat distabilisasi, bahkan diharapkan dapat agak meningkat. Akan tetapi, sekalipun plafon sudah diturunkan lagi pada bulan Oktober 1984 menjadi 16 juta b/h, dan harga ALC juga diturunkan lagi menjadi US\$28/b, tingkat harga belum dapat dipertahankan. Harga tunai tetap berkisar di bawah harga resmi. Apakah teori marginal barrel tidak tepat? Sebenarnya dengan meningkatnya produksi non-OPEC dan lebih-lebih apabila itu tetap disertai dengan menurunnya permintaan dunia akan minyak, maka kebutuhan akan

minyak OPEC juga berkurang. Apabila OPEC ingin tetap mempertahankan harga dengan cara ini, maka OPEC harus dapat senantiasa menyesuaikan produksinya, dan tidak menetap pada suatu plafon. Ini yang mungkin belum dapat "diterima" sepenuhnya. Selain itu sudah menjadi rahasia umum, bahwa kewajiban mutlak bagi negara-negara anggota OPEC untuk mematuhi kuota, tidak dijalankan sebagaimana seharusnya oleh sementara anggota OPEC.

Beberapa kepentingan saling bertumburan dalam usaha untuk mengatasi masalah ini. Yang paling utama dalam usaha ini adalah kemauan politik untuk memainkan peranan sebagai pemilik marginal barrel. Sebab dilihat dari segi pasar, apabila marginal barrel, bagaimanapun sedikitnya, dihilangkan dari pasaran, akibatnya adalah adanya kelangkaan. Dengan demikian akan timbul suasana berebut untuk memperoleh kekurangan itu. Memang mungkin bahwa negara-negara industri dan konsumen lain tetap akan memanfaatkan stoknya seperti sekarang, yang memang diadakan justru untuk menghadapi masalah seperti ini. Tetapi anehnya, ini akan memerlukan keberanian politik yang besar. Karena justru dalam suasana demikian, maka pemilik stok juga akan bertindak lebih hati-hati dalam melepaskan penyangga keamanannya. Selain faktor langka, maka kemungkinan bahwa stok miliknya akan naik nilainya esok hari, juga akan ikut mendorong membalikkan "arus" yang sekarang berlaku. Keadaan ini semua diketahui dan disadari oleh negara anggota OPEC. Tetapi untuk mencapai keadaan itu, akan diperlukan pengorbanan dalam bidang produksi. Dan pengorbanan itu harus dihitung dalam pengurangan penerimaan negara masing-masing. Dalam jangka pendek, dengan volume dan harga yang tersangkut sampai sekarang, maka dilihat dari segi penerimaan negara, mempertahankan volume dengan harga yang 1-2 dollar lebih rendah lebih menguntungkan dibandingkan dengan mengorbankan volume produksi dengan mempertahankan nilai 1-2 dollar saja. Tetapi membiarkan harga menurun dengan mendapatkan keuntungan jangka pendek, akan dapat berakibat bahwa harga akan berlanjut turun dengan menyolok. Ini adalah alternatifnya. Membiarkan suasana berlebihan menguasai pasaran, tidak mungkin tidak, pasti akan mengakibatkan pelepasan stok yang terus menerus yang akan lebih menyempitkan ruang hidup produksi OPEC. Sehingga untuk menjual lebih banyak lagi akan diperlukan harga yang lebih rendah lagi. Demikian lingkaran ini akan berjalan terus. Sementara ini Arab Saudi sudah menyatakan melaksanakan penjualan dengan harga lebih rendah dari harga resminya bagi beberapa konsumennya tertentu. Alasan utama Arab Saudi ialah bahwa dengan harga resmi tidak dapat dicapai produksi menurut kuotanya. Diharapkan dengan cara demikian dapat mencapai kuotanya. Sedang beberapa anggota lain menyatakan terpaksa menjual melebihi kuotanya. Akibat dari ini semua adalah bahwa keinginan OPEC untuk memainkan peranan sebagai pemilik marginal barrel tidak dapat dicapai. Karena

itu OPEC kurang berhasil dalam usahanya untuk mempertahankan tingkat harga minyak yang dikehendaki.

Sebaliknya, usaha OPEC untuk mempertahankan harga dengan mengorbankan produksi, telah dapat dinikmati sepenuhnya oleh produsen non-OPEC. Bahkan tingkat harga yang cukup tinggi memungkinkan non-OPEC untuk senantiasa meningkatkan produksinya. Tanpa harga yang cukup tinggi, Laut Utara yang terkenal biaya tinggi, tidak mungkin mencapai keadaannya seperti sekarang. Dalam suasana demikian, tidak perlu mengherankan bahwa mulai berkembang pendapat bahwa tidaklah wajar apabila beban mempertahankan harga hanya diletakkan pada pundak OPEC saja. Pada bulan Maret 1983 usaha ke arah itu sudah mulai dirintis dengan fihak Inggris. Pengertian, kalau dapat dikatakan demikian, yang dapat dikembangkan hanya bersifat sementara dan dibantah secara resmi. Pengakuan kerjasama dengan OPEC bagi suatu pemerintahan Inggris tidak dapat diharapkan karena akan sama dengan bunuh-diri politik. Mungkin anjuran Pemerintah Inggris pertengahan tahun lalu ditimbulkan dari pengertian itu. Tetapi itu pun tidak sampai dapat mencegah bahwa produksinya senantiasa meningkat. Banyak menteri negara OPEC secara terbuka menyarankan adanya dialog untuk mengatasi masalah ini karena menyangkut banyak kepentingan bersama. Akan tetapi belum mendapat sambutan yang positif. Karena itu, pada saat seperti sekarang ini, perlu diadakan penilaian kembali atas pilihan apa yang akan diambil OPEC. Dengan bersitegang pada kebijaksanaan lama untuk memainkan peranan sebagai marginal barrel, maka dalam sekurang-kurangnya 3 tahun mendatang perlu diperkirakan bahwa plafon OPEC perlu berkurang dengan 6 sampai 8% setahun dengan harga yang berkisar seperti sekarang ini. Secara matematis ini berarti bahwa plafon OPEC pada tahun 1988 akan berada pada tingkat 12,5 juta b/h. Mungkinkah negara-negara anggota OPEC hidup dengan plafon ini? Sebaliknya dengan menyatakan bahwa plafon sekarang akan dipertahankan, tingkat harga diperkirakan pasti akan turun, tanpa diketahui batasnya. Benarkah bahwa batas bawah tidak dapat diketahui? Sementara pendapat bahwa hal ini akan memaksa Pemerintah Inggris untuk bertindak, karena akan mempengaruhi perekonomiannya dan nilai mata uangnya, sebagai call pertama dibantah kemungkinannya. Pernyataan yang sama sudah pula dikemukakan Norway. Apakah pernyataannya tidak akan berubah apabila harga benar-benar jatuh, perlu menjadi pertanyaan. Selain itu, sementara peninjau berpendapat, bahwa sekalipun pemerintahan AS secara gigih ingin menurunkan harga minyak serendah mungkin, diperkirakan bahwa akibat yang besar terhadap perusahaan minyak dan perbankan AS akan memaksanya secara langsung atau tak langsung mengambil tindakan, apabila harga minyak jatuh tak terbatas. Spekulasi yang ada adalah bahwa semua pihak akan mengusahakan stabilisasi harga pada tingkat US\$20 sampai US\$22 per barrel, kalau memang OPEC berusaha mempertahankan plafonnya sekarang.

Ini tidak menutup kemungkinan bahwa dalam taraf pertama, fluktuasi harga akan memperlihatkan harga jatuh sampai di bawah US\$20/barrel.

## PENGARUH HARGA MINYAK

Harga minyak yang tinggi telah memungkinkan perkembangan produksi baru dari negara non-OPEC dengan biaya tinggi. Sering dikemukakan bahwa apabila harga minyak turun, negara produsen non-OPEC tersebut tidak dapat melanjutkan produksinya lagi. Seberapa jauh kebenaran pendapat tersebut? Pendapat itu sebenarnya harus disertai kualifikasi: untuk jangka pendek atau jangka panjang. Sebab pandangan itu rasanya kurang tepat apabila akan diterapkan untuk jangka pendek. Sekalipun misalnya ongkos produksi minyak dari suatu lapangan mencapai US\$20/barrel, sedang harga minyak turun menjadi US\$15/barrel, produksi lapangan itu akan tetap berlanjut. Sebabnya ialah karena di dalam perhitungan biaya tinggi tersebut termasuk pula sunk-cost, yang bagaimana juga tingginya, sudah dikeluarkan. Kemungkinan malah ada bahwa produksi justru dicoba untuk ditingkatkan, untuk dapat mengurangi penurunan penerimaan. Pengaruh dari harga turun terhadap produksi, adalah untuk jangka panjang. Karena kemampuan untuk mencari cadangan minyak biaya tinggi baru, menjadi berkurang atau terhapus. Apakah karena itu harga minyak rendah lebih baik untuk strategi jangka panjang OPEC? Berdasarkan penelitian-penelitian potensi sumber daya yang ada, maka kemampuan produksi non-OPEC dengan tingkat produksi yang maksimal dan tingkat harga seperti sekarang ini, diperkirakan akan mulai mendatar dalam jangka waktu 2 sampai 3 tahun yang akan datang. Ini akan berjalan sampai permulaan dasawarsa yang akan datang, untuk kemudian akan menurun. Apabila hasil penelitian-penelitian ini benar, penurunan harga hanya akan mempercepat penurunan kemampuan produksi non-OPEC sejak permulaan tahun sembilan puluhan. Untuk dapat menjawab pertanyaan itu, perlu diperhitungkan apakah kerugian penerimaan sekarang dengan harga yang meluncur turun dapat diseimbangkan dengan tambahan penerimaan yang mungkin dapat diharapkan dalam waktu mendatang.

Dampak tingkat harga minyak yang lebih langsung mungkin dirasakan dalam usaha mengembangkan sumber-sumber energi alternatif. Selain nuklir dan batubara yang sudah mulai dikembangkan dan dimanfaatkan sebelum kenaikan harga minyak yang menyolok, banyak usaha pada akhir tujuh puluhan mulai ditujukan untuk mencairkan "tar-sand" dan "shale-oil." Pemanfaatan energi cair serupa minyak adalah lebih mudah penggunaannya daripada misalnya batubara. Akan tetapi untuk itu diperlukan investasi dan harga satuan energi yang tinggi. Sekalipun LTS OPEC sampai tahun 1980 masih mengemukakan masalah indeksasi harga minyak agar dapat menunjang pengembangan sumber-sumber energi yang mahal ini, Arab Saudi (yang menge-

tuai LTS), setahun kemudian mulai mengemukakan pendapat lain. Arab Saudi secara sengaja membanjiri pasar, dengan memberikan penjelasan: untuk mencegah kenaikan harga minyak. Dengan demikian antara lain dapat mencegah perkembangan sumber-sumber energi alternatif yang dapat menjadi saingan bagi minyak. Bahkan Arab Saudi menekan harga minyak berat lebih rendah lagi karena ini diharapkan dapat menghambat peningkatan pemakaian batubara. Perubahan mendadak ini karena dalam permulaan dasawarsa ini, lebih nampak adanya penurunan kebutuhan minyak dunia yang berlanjut dan produksi non-OPEC yang semakin pesat. Perubahan kecenderungan harga minyak ini, memang secara langsung menghentikan banyak usaha pemanfaatan tar-sand dan shale-oil di AS. Pengaruhnya terhadap pengembangan pemakaian batubara belum nampak. Terdapat sementara pendapat bahwa tindakan Arab Saudi ini menyebabkan adanya persepsi "oil glut" kepada pasaran minyak internasional yang berlanjut terus hingga kini. Juga bahwa minyak "banjiran" Arab Saudi pada waktu itu yang "merusak" harga, menjadi sumber dari stok yang dimiliki negara industri dewasa ini, yang kini ikut mengganggu tingkat harga.

Mungkin pengaruh terbesar dari kenaikan harga minyak adalah dalam tingkat konsumsi bahan bakar minyak (BBM). Banyak usaha konservasi dan efisiensi, berhasil menurunkan tingkat pemakaian BBM. Semula proses ini diperkirakan berjalan sekali saja, tetapi ternyata berlanjut terus dan adalah irreversible. Penurunan harga pada bulan Maret 1983 dan Februari 1985 sebenarnya juga diharapkan dapat mengurangi kecenderungan pengurangan pemakaian. Tetapi reaksi secara global belum nampak. Sementara itu, penurunan pemakaian minyak, ditambah dengan peningkatan pemakaian sumber energi lain, menyebabkan bahwa bagian minyak dalam campuran energi pada umumnya menurun di mana-mana. Kita di Indonesia juga mengusahakan dan berhasil memanfaatkan sumber energi lain. Diharapkan bahwa pada akhir Pelita IV nanti bagian dari minyak dalam campuran energi kita tidak lebih dari 62%. Pada permulaan Pelita II, minyak masih merupakan 89% dari campuran energi kita. Selain itu, disebabkan kenaikan harga BBM dalam tahun-tahun terakhir ini, maka sejak tahun 1982 terjadi perubahan drastis dalam kecenderungan pemakaian BBM. Sejak tahun itu, peningkatan tahunan pemakaian BBM di negara kita, tidak lebih dari 1,5%, suatu penurunan yang menyolok jika dibandingkan dengan 10% sampai 13% pada tahun-tahun sebelumnya. Apabila diteliti lebih lanjut maka nampak bahwa perubahan itu terjadi pada saat untuk pertama kali harga BBM, atas dasar nilai konstan rupiah, mencapai tingkat yang lebih tinggi daripada tahun 1970.

#### KEMUNGKINAN KELANJUTAN

Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi perkembangan di dalam bidang perminyakan, dicoba untuk diuraikan. Berbagai pendapat atau kesim-

pulan dapat dibuat, tergantung dari persepsi masing-masing. Tetapi kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan umum berikut:

- a. Peranan OPEC dewasa ini seakan-akan dalam keadaan menurun. Akan tetapi bagaimanapun juga keadaannya sekarang, diperkirakan bahwa dalam dasawarsa sembilanpuluhan, akan terjadi perubahan membaik. Apabila penelitian-penelitian yang sekarang ada benar, maka kemampuan produksi non-OPEC akan mulai berkurang pada dasawarsa yang akan datang. Masalah yang kini dihadapi OPEC adalah bagaimana mengatasi keadaan jangka pendek sekarang sampai pada permulaan tahun sembilanpuluhan.
- b. Peranan OPEC sekarang, apabila tetap akan diusahakan sebagai pemegang marginal barrel, akan memerlukan pengorbanan tingkat produksi. Karena untuk memainkan peranan itu, akan tetap diperlukan suatu plafon produksi OPEC. Apabila kebutuhan minyak dunia belum dapat diharapkan meningkat dengan berarti dalam waktu dekat, maka plafon produksi OPEC pun belum dapat sebagaimana diharapkan. Bahkan di dalam jangka waktu 2-3 tahun mendatang diperkirakan akan menjadi lebih rendah lagi.
- c. Sebaliknya, apabila OPEC bermaksud mempertahankan plafon yang sekarang, maka terdapat kemungkinan adanya penurunan harga minyak yang berlanjut. Keadaan ini mungkin akan memaksa non-OPEC, baik secara terbuka maupun tertutup, secara langsung maupun tidak langsung, mengambil tindakan untuk ikut menstabilisasi harga. Apabila ini tidak terjadi, maka penurunan harga yang berlanjut adalah suatu risiko yang perlu diterima.
- d. Penurunan harga, dalam jangka pendek tidak akan menurunkan kemampuan produksi non-OPEC. Yang akan terpengaruh adalah kemampuan mencari sumber-sumber baru, sehingga pengaruh berupa penurunan kemampuan produksi baru akan nampak pada awal dasawarsa yang akan datang. Produksi minyak non-OPEC, tanpa dipengaruhi tinggi rendahnya harga, dapat terus meningkat sampai terjadi plato, yang diperkirakan terjadi pada akhir delapanpuluhan ini.

OPEC sementara ini adalah satu-satunya harapan bagi produsen eksportir minyak untuk dapat secara bersama-sama mengatasi masalah yang dihadapi dewasa ini. Oleh karena itu, walaupun di dalam beberapa hal kita mungkin berbeda pendapat, jalan terbaik bagi Indonesia adalah untuk tetap dalam jajaran OPEC dan mencoba sejauh mungkin menggalang kerjasama dengan sesama negara anggota OPEC lainnya.