

Kelesuan Pasar Minyak Internasional dan Kebijakan Alternatif bagi Indonesia

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Di antara ramalan-ramalan ekonomik yang terburuk dalam paruhan kedua abad ini termasuk ramalan tentang pasar minyak internasional. Ketika harga-harga masih rendah, walaupun sedang menaik dalam tahun 1960-an, tidak ada yang meramal bahwa dalam sekejap harga minyak bumi dapat melipat-empat dan ketika harga sedang tinggi pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, tidak ada yang meramal bahwa ia dapat lebih dari memaruh menjadi hanya sedikit di atas US\$10 sekarang ini. Tidak sedikit orang yang masih mengharap bahwa harga minyak dapat lebih dari melipat-dua dalam beberapa bulan dari sekarang. Ramalan Bank Dunia yang diterbitkan tahun 1984 pun, yaitu ketika harga minyak bumi sudah sedang menurun, masih mengira bahwa harga minyak bumi akan naik dari US\$28,5 dalam tahun 1984 menjadi masing-masing US\$29,0 dan US\$31,6 per barrel dalam tahun 1985 dan 1986. Menurut studi ini, harga akan menjadi US\$48,7 dalam tahun 1990 dan terus melangit menjadi US\$79,7 per barrel dalam tahun 1995.¹

Akan sama atau bahkan lebih buruk kalau dalam makalah ini disajikan ramalan lain. Bisa saja harga minyak bumi turun melewati US\$10 atau naik kembali melewati US\$20 tergantung dari faktor-faktor yang tidak seluruhnya ekonomik. Daripada meramal tingkat dan saat perubahan tersebut, kiranya adalah lebih baik mencurahkan perhatian pada kondisi pasar minyak internasional dewasa ini dan atas dasar itu menjelajah dampak-dampaknya dan reaksi keajaiban yang sepadan.

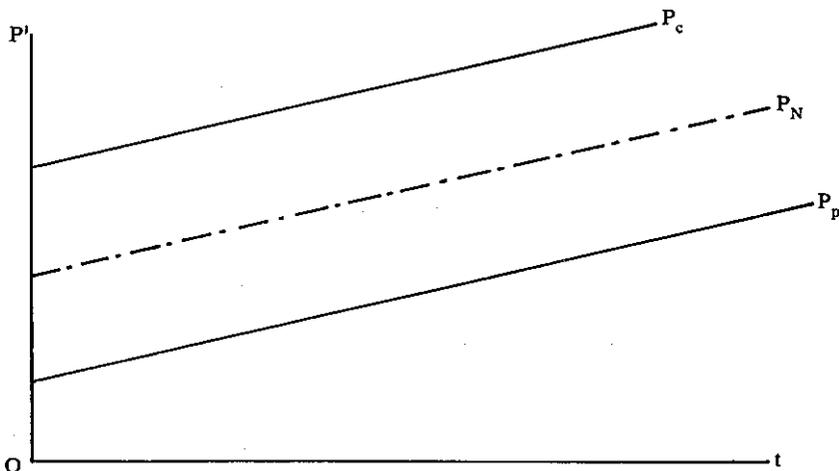
¹Lihat, Ronald C. Duncan (ed.), "The Outlook for Commodity Prices, 1984 to 1995," *World Bank Staff Commodity Working Papers No. 11*, Washington, D.C., 1984.

DIMENSI-DIMENSI EKONOMIK

Sejarah panjang perdagangan komoditi primer seperti minyak bumi menunjukkan bahwa mekanisme pasar tetap dapat bekerja betapapun kuatnya campur tangan non-pasar seperti kartelisasi, baik oleh swasta maupun oleh pemerintah. Ketika di pasar ada kelebihan permintaan, harga akan naik. Ketika harga sudah naik, maka konsumsi menurun, sementara produksi menaik. Yang dapat dilakukan oleh kartelisasi dalam rangka kejadian seperti itu adalah pelunakan hingga ekstrem-ekstrem tidak timbul. Bukan suatu kebetulan bahwa kebanyakan dari perjanjian-perjanjian komoditi internasional berperan sebagai penjaga gawang di lantai dan langit-langit fluktuasi yang dipandang wajar oleh peserta perjanjian seperti dilukiskan dalam Gambar 1.

Gambar 1

KETERBATASAN CAMPUR TANGAN PERJANJIAN KOMODITI



Antara P_c , yaitu harga atas yang dianggap perlu untuk melindungi kepentingan konsumen, dan P_p , yaitu harga bawah yang disetujui untuk melindungi kepentingan produsen, yang bekerja adalah mekanisme pasar. Hanya kalau harga mengancam untuk melewati P_c atau P_p , perjanjian komoditi dapat melakukan intervensi. Kalau harga sudah melewati P_c atau P_p , maka intervensi perjanjian hanya dapat efektif kalau sumber yang tersedia baginya adalah tidak terbatas. Tetapi karena yang terakhir tidak dipenuhi, maka di atas P_c atau di bawah P_p yang bekerja adalah mekanisme pasar. Sebagaimana penjaga

gawang yang berawas-awas ketika bola mendekati wilayah pinalti, perjanjian komoditi pun hanya dapat berbuat sesuatu di daerah yang diarsir sekitar P_c dan P_p . Itu pun tidak selalu dapat dilakukan dengan efektif.² Dan walaupun dapat dilakukan, dampak ekonomiknya tidak selalu memenuhi harapan.³

Kekokohan OPEC hingga akhir tahun 1970-an tidak dapat mencegah bahwa mekanisme pasar mendorong perubahan-perubahan yang bermuara pada kerapuhan OPEC yang sekarang. Dihantui oleh kekhawatiran tentang kejarangan sumber-sumber alam dan didesak oleh harga yang membubung sejak awal tahun 1970-an, perilaku konsumen dan produsen berubah sejelas seperti dijelaskan oleh teori ekonomi yang elementer.

Di satu pihak, konsumsi energi primer dunia menunjukkan pertumbuhan yang terus menurun. Di negara-negara non-komunis secara keseluruhan tingkat pertumbuhan bahkan menjadi negatif antara tahun 1979 dan 1984 seperti tampak dari Tabel 1. Bagian terbesar dari penurunan tingkat pertumbuhan ini adalah berkat penurunan kepadatan energi dari produksi dan tidak karena resesi dunia seperti sering dikesankan oleh kebijakan harga OPEC hingga baru-baru ini. Rasio konsumsi minyak dengan PNB (Produk Nasional Bruto) negara-negara OECD sudah turun dari 100 dalam tahun 1975 menjadi hanya 70,5 dalam tahun 1984 dan masih diharapkan menjadi 64,8 tahun ini.⁴ Itu berarti bahwa konsumsi tidak dapat dipacu lagi hanya atas dasar penurunan harga.

Ada beberapa pertanda bahwa penurunan kepadatan energi dari PNB ini masih akan terus berlangsung. *Pertama*, ekonomi-ekonomi terbesar di dunia ini sedang mengalami pergeseran struktur ke arah jasa-jasa yang kurang padat energi dibanding sektor manufaktur, walaupun tidak sedemikian dramatik hingga dapat disebut "de industrialisasi."⁵ *Kedua*, proses produksi, begitu juga produk-produk yang dihasilkannya cenderung semakin tidak padat energi berkat kemajuan teknologi dan penghematan energi yang diboncengnya. *Ketiga*, persyaratan-persyaratan penatalayanan lingkungan yang

²Tentang kegagalan perjanjian komoditi lihat Anton D. Law, *International Commodity Agreements: Settlements, Performance and Prospects* (Massachusetts: Lexington Books, 1975).

³Dalam rangka Konversi Lome, masyarakat Eropa menyetujui STABEX bagi berbagai komoditi primer yang berasal dari negara-negara AKP (Afrika, Karibia, Pasifik). Tetapi STABEX ini tidak berhasil memperbaiki posisi AKP dalam perdagangan hasil-hasil yang bersangkutan. Lihat Djisman S. Simandjuntak, *Die Auswirkungen der EG-Handels-politik auf die Entwicklungslaender*, Disertasi Universitas Koeln 1983, hal. 233-243.

⁴OECD *Economic Outlook*, Desember 1985, hal. 159. Penurunan ini terjadi dengan lebih cepat di Jepang, yaitu pasar minyak yang dewasa ini paling relevan bagi Indonesia.

⁵Lihat Irving B. Kravis sebagaimana dikutip oleh André Sapir dalam "North-South Issues in Trade in Services," dalam *The World Economy* (London: Trade Policy Research Centre), hal. 27.

cenderung semakin ketat sejalan dengan akumulasi kekayaan dan pengetahuan manusia, turut juga memperbaiki efisiensi energi dalam arti output yang semakin tinggi dari sejumlah energi primer tertentu.

Tabel 1

TINGKAT PERTUMBUHAN KONSUMSI ENERGI PRIMER
(dalam % per tahun)

	1965-1973	1973-1979	1979-1984
Negara Non-Komunis	5,28	1,85	- 0,03
Amerika Serikat	3,9	0,9	- 1,22
Jepang	10,9	1,0	- 0,43
Jerman Barat	4,4	1,3	- 0,9

Sumber: Diolah dari *BP Statistical Review of World Energy*, Juni 1985.

Di pihak lain, penawaran juga mengalami berbagai perubahan. Dengan harga yang menaik dalam tahun 1970-an, eksplorasi minyak dan substitutnya di dalam maupun di luar negara-negara OPEC meningkat cepat. Hasilnya tidak mengecewakan. Produksi minyak negara-negara OECD naik dari 13,8 jbh (juta barrel per hari) dalam tahun 1973 menjadi 16,3 jbh dalam tahun 1984. Hal serupa juga terjadi di negara-negara sedang berkembang di luar OPEC, baik yang merupakan pengekspor ataupun pengimpor bersih, begitu juga di negara-negara sosialis, terutama Uni Soviet dan Cina. Tidak hanya itu. Di belakang ketegangan pasar minyak terjadi kenaikan cepat dalam produksi energi primer lain, baik yang komersial maupun yang tidak. Kalau konsumsi dapat dipandang sebagai cermin produksi yang ekonomikal, maka Tabel 2 menunjukkan betapa pesat substitusi dapat terjadi berkat perubahan harga. Dengan pertumbuhan konsumsi energi primer dunia hanya setinggi 1,3% per tahun, angka-angka dalam Tabel 2 secara implisit menunjukkan sejauh mana substitusi sudah terjadi.

Tabel 2

TINGKAT PERTUMBUHAN TAHUNAN KONSUMSI ENERGI PRIMER 1974-1984
(dalam %)

	Gas Bumi	Hydro	Nuklir	Batubara
Dunia	2,6	3,5	16,3	2,6
Non-komunis	0,7	3,0	16,4	2,7
Prancis	—	—	29,0	—
Amerika Serikat	—	—	12,0	—
Jerman Barat	—	—	21,8	—

Sumber: Diolah dari *BP Statistical Review of World Energy*, Juni 1985.

Seiring dengan perubahan permintaan dan penawaran, perdagangan minyak bumi mengalami berbagai pergeseran. Impor berbagai negara mengalami penurunan, sementara ekspor berbagai negara di luar OPEC mengalami kenaikan sebagaimana terlihat dari Tabel 3.

Perubahan-perubahan tersebut di atas memang dapat tetapi hanya secara parsial menjelaskan penurunan harga minyak bumi yang terjadi sejak akhir tahun 1983. Seandainya segera sesudah tampak gejala penurunan harga, negara-negara OPEC mengenakan embargo atau menurunkan produksi sedemikian rupa sehingga dalam pasar dunia tetap terdapat kelebihan permintaan secara substansial, barangkali penurunan harga dapat dicegah. Karena itu perlu dicari penjelasan bagi perilaku OPEC sesudah tahun 1983, yaitu sejak saat ketika pemeliharaan harga tidak lagi menjadi pusat perhatian OPEC.

Tabel 3

PERDAGANGAN MINYAK BUMI
(dalam jbh)

	1973	1980	1984
Impor Negara Industri	25,6	22,6	16,6
Impor Negara Berkembang di luar OPEC ¹	4,1	6,0	4,8
Ekspor Negara Berkembang di luar OPEC ²	0,5	2,4	3,6
Ekspor Negara-negara Sosialis	1,2	1,8	2,2
Ekspor OPEC	29,6	24,7	15,1

Catatan: ¹Pengimpor bersih

²Pengekspor bersih

Sumber: *World Economic Outlook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, April 1985).

Pengekspor di luar OPEC mempunyai pengaruh yang lebih besar dalam pasar minyak internasional daripada yang dicerminkan oleh bagian pasarnya. Walaupun impor minyak dan gas OECD dari Norwegia dan Inggris naik cepat dari 16,7 juta ton dalam tahun 1976 menjadi 26,6 juta ton dalam tahun 1984, sementara impor dari negara-negara sosialis naik dari 30,7 menjadi 63,9 juta ton dalam waktu yang sama, bagian OPEC dalam impor minyak dan gas OECD masih setinggi 58% dalam tahun 1984. Namun demikian, bagian besar ini tidak cukup untuk memaksa non-OPEC untuk mengikuti harga OPEC.

Sebagaimana masing-masing negara OPEC tergantung pada satu atau dua pasar -- misalnya Jepang dan Amerika Serikat bagi Indonesia -- masing-masing pengeksport non-OPEC pun mengincar pasar tertentu sebagai pasar sasaran seperti Jepang bagi Cina atau Eropa Barat bagi Norwegia dan Inggris. Karena itu, ekspor minyak Cina atau ekspor minyak Laut Utara yang memang kecil dibanding ekspor total OPEC, menjadi ancaman akut bagi ekspor Indonesia atau Libya berturut-turut. Dengan kata lain, "beban" yang timbul karena kedatangan minyak non-OPEC tidak dibagi dengan merata sesama anggota OPEC. Sesuai itu, reaksi terhadap kedatangan minyak non-OPEC pun berbeda, tergantung dari sejauh mana perubahan ini menyentuh pasar utama masing-masing anggota.

Perbedaan antara anggota-anggota OPEC tidak terbatas pada geografi perdagangan dalam artian di atas. Ada yang disebut sebagai negara dengan daya serap rendah yang pada waktu yang sama adalah "pemimpin" dan ada yang disebut sebagai negara dengan daya serap tinggi yang dalam waktu yang sama adalah "pengikut" dalam OPEC sebagai rezim. Hanya yang termasuk ke dalam kelompok pertama seperti Saudi Arabia yang dengan bebas dapat memilih harga atau volume ekspor sebagai instrumen pencapaian penerimaan tertentu, sedangkan bagi yang termasuk kelompok kedua seperti Indonesia ada desakan untuk memaksimalkan volume ekspor pada setiap tingkat harga. Erat kaitannya dengan pengelompokan ini timbul pula perbedaan karena hutang luar negeri. Bagi yang termasuk ke dalam kelompok dengan daya serap rendah, kenaikan penerimaan ekspor minyak mendorong ekspor modal sementara bagi kelompok berdaya serap tinggi kenaikan harga minyak menjadi umpan peminjaman luar negeri. Belakangan, penurunan penerimaan minyak bagi yang disebut terakhir tidak saja menyentuh kendala devisa, tetapi juga kendala tabungan (dalam negeri), sementara bagi kelompok yang berdaya serap rendah kendala tabungan dapat diatasi melalui penggunaan cadangan. Tetapi yang terakhir ini pun tidak tanpa batas. Yang dihadapi oleh Saudi Arabia dewasa ini sebagai biaya peran yang ia mainkan sebagai produsen fleksibel tidak terbatas pada perubahan saldo transaksi berjalan dari surplus sebesar 31,8 milyar dalam tahun 1980 menjadi defisit sebesar 23,5 milyar SDR dalam tahun 1984,⁶ tetapi juga kendala tabungan yang bermuara pada penanggungan berbagai proyek investasi. Situasi yang dihadapi oleh negara-negara OPEC dewasa ini sudah sedemikian hingga memaksimalkan penerimaan dan karena itu juga volume ekspor minyak menjadi orientasi umum.

Uraian di atas berusaha menunjukkan bahwa lingkungan minyak internasional dewasa ini tidak menyokong usaha-usaha yang bertujuan untuk me-

⁶*Balance of Payments Statistics, Yearbook 1984* (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

naikkan harga. Masing-masing anggota OPEC menyetujui kembali kuota umum barangkali hanya karena menyadari bahwa rumus pembagian kuota ini untuk sementara tidak akan dapat disetujui. Mengharapkan bahwa non-OPEC akan mendukung OPEC dalam pembatasan ekspor juga berarti mere-mehkan kesulitan pembayaran yang dihadapi oleh yang termasuk kelompok ini seperti yang dihadapi Cina dan Meksiko. Mengharapkan bahwa pembanjiran pasar minyak internasional dengan minyak OPEC akan memaksa Laut Utara menghentikan produksi sehingga OPEC dapat merebut kembali bagian pasarnya yang hilang dan sesudah itu menaikkan harga, juga tampak naif. Pengalaman OPEC sendiri menunjukkan bahwa harga dapat dipisah dari biaya, sesedikitnya untuk sementara, dan bahwa minyak bumi pun -- sama seperti gandum atau beras -- dapat disubsidi atau didumping.

PEMANFAATAN PELUANG BARU

Lebih dari sekedar memperketat kendala devisa dan tabungan secara langsung, penurunan harga minyak dewasa ini yang belum disertai oleh kenaikan permintaan yang sepadan,⁷ masih mempunyai dampak lain yang serius bagi negara seperti Indonesia. Karet alam dapat terdesak atau dipaksa menurunkan harga oleh karet sintetik mengingat substitutibilitas antara kedua bahan ini sudah semakin sempurna. Komoditi-komoditi yang padat energi seperti baja dan aluminium yang berhadapan dengan harga energi yang tidak berubah akan menderita perburukan daya saing, begitu juga hasil-hasil olahan komo-diti-komoditi tersebut. Singkatnya, dampak penurunan harga yang sekarang belum sepenuhnya dikenali, jangankan diapresiasi. Namun demikian, peluang-peluang baru juga timbul berkat penurunan tersebut.

Komoditi-komoditi primer yang padat energi dapat memasuki babak baru gelombang perniagaan yang menaik, antara lain karena penurunan harga-harga. Kedua, penurunan harga rata-rata tahun 1986 dibanding 1985 dengan US\$10 akan berarti peringanan yang besar bagi neraca pembayaran negara-negara industri, walaupun peringanan ini barangkali akan lebih kecil daripada yang dicerminkan oleh penurunan rekening minyak.⁸ Itu tidak saja berarti bahwa salah satu alasan negara industri untuk membenarkan pembatasan im-

⁷Kenaikan ini dapat timbul karena minyak dengan biaya tinggi akan semakin tidak kompetitif dan "resubstitusi" energi primer lain seperti batubara dan gas bumi oleh minyak. Besar kenaikan ini tidak mudah diramal. Ada yang menduga bahwa ia adalah rendah walaupun OPEC mengharapkannya tinggi. Lihat *The Economist*, 8 Maret 1986, hal. 69.

⁸Di Amerika Serikat, Jepang dan Jerman Barat penurunan harga dengan 40% dapat berarti penurunan defisit minyak sebesar US\$48 milyar dengan asumsi bahwa penurunan harga minyak dari US\$28 menjadi US\$15/barrel tidak membawa dampak pada produksi dalam negeri masing-masing.

por menjadi usang, tetapi juga kenaikan penawaran investasi langsung atau bahkan juga penawaran kredit. Ketiga, dengan harga minyak yang jauh lebih rendah dibanding tahun lalu, pendapatan riil negara-negara pengimpor minyak naik, sementara peluang ekspansi fiskal melalui perbesaran pengeluaran negara dan ekspansi moneter seperti melalui penurunan tingkat bunga, membesar tanpa harus mengkhawatirkan tingkat inflasi. Perubahan-perubahan yang disebut terakhir ini pun membuka peluang ekspor bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia. Permintaan negara-negara industri akan hasil-hasil industri seperti tekstil dan hasil jasa seperti pariwisata dapat meningkat dengan besar.

Tentu saja peluang-peluang baru ini terbuka bagi setiap negara. Yang paling dapat memanfaatkannya adalah negara-negara industri sendiri dan NICs (Negara Industri Baru), yaitu Hongkong, Korea Selatan, Singapura, Taiwan, Thailand dan Brasilia, yaitu negara-negara dengan ekonomi yang selama ini sudah terbiasa dengan minyak berbiaya tinggi dan sekarang mendapat sejenis "windfall gain." Dibanding mereka ini, negara-negara OPEC justru menderita perburukan daya saing relatif.

Bagi Indonesia, penyesuaian terhadap lingkungan baru yang diurai di atas baru merupakan keharusan yang tampaknya belum disadari sepenuhnya. Untuk dapat memetik keuntungan yang dijanjikan oleh lingkungan baru tersebut berbagai perubahan kebijakan diperlukan, sebagaimana telah berulang kali disinggung oleh ekonom-ekonom Indonesia sendiri. Ke dalamnya termasuk:

1. Reorientasi sektor publik dalam arti pemusatan sumber yang semakin terbatas pada infrastruktur baik fisik maupun sosial yang berarti penarikan diri dari proyek-proyek yang dapat mengandalkan sumber pembelanjaan di luar APBN.
2. Reorientasi kebijakan industri dan perdagangan dalam arti pemusatan proteksi dan fasilitas pada industri yang dapat diandalkan sebagai industri ekspor. Itu pun perlu dibatasi pada instrumen-instrumen yang meminimalisasi "pencarian rente" seperti perlindungan tarif. Perlindungan berupa privilese perlu dihapus karena "rente" yang dilahirkannya pada dirinya melemahkan daya saing internasional.
3. Reorientasi kebijakan energi mengingat "opportunity cost" minyak yang dikonsumsi di dalam negeri sudah turun dengan drastik. Awal tahun 1980-an setiap barrel minyak yang dikonsumsi di dalam negeri berarti pelepasan US\$34, tetapi sekarang "biaya oportunitas" ini tinggal US\$15. Itu berarti bahwa peran BBM sebagai unsur biaya produksi dan distribusi perlu diberi perhatian yang semakin besar dibanding peran minyak sebagai penghasil devisa.

Wujud reorientasi ini masih memerlukan elaborasi. Tetapi yang jelas adalah bahwa lingkungan internasional pada umumnya dan lingkungan minyak pada khususnya tidak lagi menyokong pembangunan yang bertumpu pada minyak sebagai andalan pokok untuk menghadapi kendala devisa dan tabungan yang mengetat. Semakin panjang "ulur waktu" (time lag) yang harus berlalu sampai perubahan ini disadari, semakin sulit bagi Indonesia yang dalam OPEC tidak mungkin lain dari "pengikut," untuk memetik manfaat dari lingkungan yang baru.