

Harga Patokan Minyak OPEC US\$18 Per Barel: Masalah dan Kemungkinannya

WIJARSO

OPEC pada bulan Desember 1986 menetapkan akan kembali menggunakan patokan harga pasti bagi penjualan minyaknya. Patokan harga yang dipergunakan adalah US\$18 per barel, yang ditetapkan berdasarkan harga rata-rata arithmetik dari suatu "basket" 7 macam minyak. Dan penetapan itu diberlakukan mulai Februari 1987. Dalam penetapan 7 macam minyak tersebut, termasuk juga satu minyak Indonesia, yaitu *Sumatra Light Crude* (SLC) atau yang lazim dikenal sebagai minyak Minas. Harga untuk SLC ditetapkan US\$17,56 per barel. Harga patokan tertinggi dari basket ditetapkan untuk *Bony Light*, minyak yang dihasilkan Nigeria, dengan harga US\$18,92. Sedang harga basket terendah ditetapkan untuk Dubai yang dihasilkan Persatuan Emirat Arab (UAE) dengan harga US\$17,42 per barel.

Pasaran segera bereaksi positif. Untuk keperluan pembahasan ini akan digunakan assesmen harga *Asian Petroleum Price Index* (APPI) yang diterbitkan setiap hari Kamis di Hong Kong. Harga rata-rata bulan Januari 1987 untuk SLC telah menjadi US\$17,11 per barel, sekalipun belum berlaku harga patokan pasti OPEC. Harga rata-rata bulan Desember 1986 adalah US\$14,51, suatu kenaikan 18%. Harga rata-rata bulan Februari 1987 tercatat sebagai US\$17,51. Akan tetapi apabila diperhatikan keadaan mingguan akan ternyata bahwa pada akhir bulan Februari 1987 harga-harga cenderung turun kembali, dan SLC turun sampai US\$17,38 (Tabel 1). Tampak bahwa harga minyak Indonesia lain yang tercatat pada APPI memberikan gambaran yang hampir bersamaan. Gambaran yang sama juga terjadi untuk minyak negara-negara OPEC lain. Dicatat juga assesmen harga-harga untuk Arabian Light Crude (ALC).

Tabel 1

ASSESMEN HARGA MINYAK INDONESIA BULAN FEBRUARI 1987

Macam Minyak	5/2	12/2	18/2	26/2
SLC	17,59	17,55	17,50	17,38
Attaka	18,62	18,49	18,41	18,10
Arjuna	18,02	17,94	17,75	17,53
Handil	17,89	17,71	17,59	17,39
Cinta	17,20	17,20	17,09	17,02
Duri	15,74	15,75	15,67	15,54
Arabian Light C.	17,38	17,28	17,17	16,98

Sumber: APPI.

Turunnya harga minyak pada akhir Februari 1987 masih berlanjut sampai permulaan Maret 1987. Harga SLC pada permulaan Maret 1987 turun dan tercatat dengan harga US\$17,21. Perkembangan ini sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa kemelut harga-harga tahun 1986 akan terulang kembali. Perlu dicatat bahwa pada akhir-akhir bulan Februari 1987 terpercik berita di media minyak, bahwa produksi minyak OPEC telah melebihi 18 juta barel per hari, jauh di atas batas tertinggi tingkat produksi (ceiling) yang ditentukan OPEC sendiri pada bulan Desember 1986, yaitu 15,8 juta barel per hari.

Tetapi pada akhir bulan Maret 1987 harga membaik kembali. Harga SLC pada minggu terakhir Maret 1987 sudah kembali tercatat menjadi US\$17,49 per barel (Tabel 2). Perbaikan yang sama juga dialami minyak negara-negara OPEC lain, bahkan semua minyak di pasaran internasional. Perbaikan harga ini terjadi berbarengan dengan berita bahwa produksi OPEC ternyata berada di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari. Angka-angka yang diberitakan media minyak menyebut produksi OPEC berkisar antara 14,5 sampai 15 juta barel per hari. Laporan *International Energy Agency* (IEA), suatu badan "tandingan" negara-negara konsumen untuk menghadapi OPEC, pada bulan April 1987 menyatakan bahwa produksi OPEC untuk Februari dan Maret 1987 adalah masing-masing 15,5 juta barel per hari. Berapa pun besar sebenarnya yang tepat, berita bahwa produksi OPEC di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari telah menyebabkan perbaikan harga kembali. Optimisme kembali melanda penghasil-penghasil minyak pada umumnya dan OPEC pada khususnya. Lebih-lebih karena kenaikan ini terjadi justru pada saat pasaran minyak memasuki musim semi, yang historis selalu menunjukkan permintaan minyak yang menurun dengan konsekuensi harga yang umumnya melemah.

Tabel 2

ASSESMEN HARGA MINYAK INDONESIA MARET 1987

Macam Minyak	5/3	12/3	19/3	26/3
SLC	17,21	17,35	17,42	17,49
Attaka	17,55	17,70	17,98	18,38
Arjuna	17,39	17,53	17,76	17,81
Handil	17,26	17,37	17,50	17,69
Cinta	16,85	17,00	17,06	17,07
Duri	15,45	15,53	15,67	15,78
ALC	17,27	17,32	17,31	17,36

Sumber: APPI.

Apa yang sebenarnya terjadi? Dan apakah optimisme tentang harga minyak memang dapat dibenarkan? Dapatkah harga patokan US\$18 atau lebih tinggi bertahan? Untuk jangka menengah, pendapat yang kini umumnya dianut, adalah: pasti. Untuk jangka panjang, kemungkinan itu tetap ada. Tetapi lebih penting dan juga lebih merisaukan adalah pertanyaan apakah dapat bertahan selama tahun ini dan tahun depan? Bahkan belakangan ini malahan dikabarkan bahwa Menteri Perminyakan Arab Saudi telah menyuarakan keinginan Pemerintahnya agar harga patokan OPEC pada akhir tahun 1987 dapat mencapai tingkat US\$20 per barel.

Banyak analisa yang telah diberikan oleh berbagai kalangan di media internasional. Dan sebegitu banyak analisa yang telah diterbitkan, sebegitu banyak pula pendapat yang berbeda yang dapat dicatat. Karena itu tulisan ini mungkin hanya akan menambah aneka ragam pendapat yang telah ada mengenai masalah ini.

Untuk dapat memberikan suatu penilaian, mungkin ada baiknya untuk melihat kembali apa yang terjadi sebelum ini. Negara-negara Non-OPEC sejak akhir-akhir tahun 1970-an telah dapat meningkatkan produksinya berkat adanya harga minyak yang tinggi, yang dipertahankan OPEC. Produksi non-OPEC membanjiri pasaran minyak internasional yang dapat dilakukannya dengan lancar karena menjual di bawah harga yang digunakan negara-negara OPEC. Sedangkan di lain pihak, permintaan minyak di pasaran internasional, dengan adanya berbagai usaha konservasi dan diversifikasi yang disebabkan harga minyak yang tinggi, menurun (Tabel 3).

Untuk dapat mempertahankan harga-harga yang digunakan, negara-negara OPEC harus menyeimbangkan permintaan dan penawaran minyak

dengan mengorbankan produksinya. Hal ini mulai dilakukan negara-negara OPEC secara sendiri-sendiri sejak permulaan 1980-an karena mengalami kesukaran penjualan menghadapi penjualan di bawah harga patokan OPEC yang dilakukan negara-negara Non-OPEC. Tindakan Arab Saudi untuk membanjiri pasar dengan minyaknya pada tahun 1980, apapun sebabnya, sempat lebih menyukarkan penyelesaian masalah yang dihadapi OPEC secara keseluruhan. Oleh karena tekanan semakin terasa, usaha sendiri-sendiri tersebut dirasakan kurang efektif dan ekuitabel, sehingga sejak permulaan 1983 diusahakan suatu pengurangan produksi yang dilakukan dalam rangka suatu strategi mempertahankan harga oleh OPEC secara kolektif. Strategi yang ditempuh adalah menetapkan ceiling produksi OPEC dan pembagian kuota produksi tertinggi untuk masing-masing negara anggotanya, disertai dengan penurunan harga patokan minyak, yang pada waktu itu masih US\$34 per barel. Diharapkan oleh pemikir-pemikir produsen minyak Timur Tengah, bahwa suatu penurunan harga patokan yang cukup besar dapat membangkitkan kembali permintaan, sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama, permintaan akan minyak OPEC menguat kembali pada tingkat harga baru itu.

Tabel 3

PRODUKSI OPEC DAN NON-OPEC 1973-1984

Juta b/h	1973	1977	1979	1980	1983	1984
OPEC	30,99	31,25	30,93	26,88	16,99	16,35
Non-OPEC	15,22	15,40	17,72	18,36	20,88	21,98
Jumlah	46,21	46,65	48,65	45,24	37,87	38,33

Sumber: *OPEC Annual Statistical Bulletin 1985.*

Pada waktu strategi ini mulai dijalankan, yaitu pada bulan Maret 1983, ceiling produksi OPEC ditetapkan sebesar 17,5 juta barel per hari. Betapa besar pengurangan ini dapat dilihat apabila dibandingkan dengan produksi OPEC tertinggi yang pernah dicapai dalam tahun 1977 sebesar 31,25 juta barel per hari. Sedang harga patokan diturunkan dengan US\$5 menjadi US\$29 per barel. Akan tetapi harapan OPEC tidak terwujud. Dengan berlanjutnya peningkatan produksi Non-OPEC yang disertai dengan penjualan-penjualan di bawah harga patokan OPEC, maka harga patokan OPEC mengalami tekanan yang terus-menerus. Ceiling ini terpaksa dikurangi lagi pada bulan Oktober 1984 menjadi 16 juta barel per hari. Sedang harga patokan diturunkan lagi dengan US\$1 menjadi US\$28 per barel. Strategi OPEC ini pada pertengahan kedua tahun 1985 sebenarnya sudah menjadi kabur, setelah Arab

Saudi, untuk dapat mencapai kuotanya, menjual ALC dengan cara harga *net-back*, yaitu nilai yang diperhitungkan pembeli pada waktu menerima minyaknya. Alasan Arab Saudi adalah bahwa ada juga negara-negara OPEC lain menjual di bawah harga patokannya, dan sekaligus memproduksi melebihi kuotanya. Oleh karena itu, Arab Saudi pada bulan Juli 1985 dengan bertahan pada harga patokan ALC US\$28 per barel, hanya dapat memproduksi sedikit di atas 2 juta barel per hari, atau kurang dari separuh kuotanya. Tindakan Arab Saudi untuk menjual dengan cara *net-back*, diikuti banyak negara Timur Tengah lain. Perlu dicatat juga bahwa cara *net-back* memang menghasilkan harga di bawah harga patokan, tetapi masih berada di tingkat sekitar US\$25 per barel.

Dengan adanya kekalutan mengenai kuota di antara negara-negara OPEC sendiri sedang pengertian "mempertahankan harga patokan US\$28" sudah menjadi kabur, dan masih berlanjutnya peningkatan produksi oleh negara-negara Non-OPEC, maka persetujuan untuk mengadakan pengurangan ceiling lagi tidak hanya sukar akan tercapai, tetapi diragukan kegunaannya. Apalagi kalau pengurangan itu masih perlu diulang di tahun-tahun berikutnya. Karena tingkat produksi merupakan pokok masalah, maka OPEC pada bulan Desember 1985 memilih strategi *fair market share*, yaitu tidak lagi membatasi produksi OPEC dan berusaha untuk merebut kembali bagian pasarnya "yang wajar" dari tangan produsen Non-OPEC. Disadari bahwa dengan memilih strategi ini, harga dikorbankan. Akan tetapi tidak seorangpun pada waktu itu menduga bahwa harga dalam waktu 6 bulan dapat jatuh sebegitu jauh. Pada bulan Juli 1986, harga ALC sampai di bawah US\$9 per barel. Apabila ucapan-ucapan ancaman Menteri Perminyakan Arab Saudi sebagai salah satu arsitek strategi *fair market share* pada akhir-akhir tahun 1985 dapat digunakan sebagai indikasi, maka yang sebenarnya terbayang oleh pemikir-pemikir Timur Tengah pada mulanya, hanyalah satu harga minyak yang jatuh sampai sekitar US\$18 per barel -- suatu tingkat harga yang pada waktu itu sudah dianggap teramat rendah! Ancaman, kalau boleh disebut demikian, terutama ditujukan kepada negara-negara Non-OPEC agar mau membatasi produksinya bersama-sama OPEC, atau menghadapi nasib harga yang jatuh. Secara tidak langsung ancaman itu juga ditujukan terhadap sementara negara anggota OPEC sendiri yang menyebabkan adanya "kebocoran-kebocoran" terhadap ceiling OPEC.

Negara-negara Timur Tengah umumnya menganggap dirinya mampu menahan akibat penurunan harga tersebut, tentunya atas dasar kekuatan simpanan dananya masing-masing. Menghadapi tekanan-tekanan dari negara-negara anggota yang "lemah," OPEC pada bulan Maret 1986, "dalam prinsipnya" akan mempertahankan harga patokan US\$28 lagi "di waktu yang akan datang." Pernyataan itu tidak pernah disertai perincian lanjut. Akan tetapi menghadapi kenyataan jatuhnya harga yang sangat besar, yang amat

memukul ekonomi semua negara-negara anggotanya, dan ternyata termasuk Negara-negara "kuat" Timur Tengah, OPEC pada bulan Juli 1986 memutuskan untuk kembali membatasi produksinya, dengan harapan bahwa harga akan membaik. Diputuskan untuk sementara kembali membatasi produksi OPEC pada tingkat 16 juta barel per hari, dengan sementara diartikan mulai bulan September 1986 untuk 2 bulan lamanya. Secara hitungan teknis, yang ditetapkan adalah ceiling dari 12 anggota OPEC yang jumlahnya 14,8 juta barel per hari, karena Irak yang mempunyai kuota 1,2 juta barel per hari, dibebaskan dari kewajiban membatasi produksinya.

Reaksi positif di pasaran minyak internasional langsung tampak pada bulan Agustus 1986 dengan membaiknya harga-harga minyak. Harga rata-rata SLC untuk Agustus 1986 sudah menjadi US\$10,63 per barel sedang harga rata-rata Juli 1986 adalah US\$9,36, suatu perbaikan 14%. Perlu dicatat bahwa perbaikan harga ini sudah terjadi pada bulan Agustus 1986, sebelum dilaksanakannya rencana OPEC untuk mengurangi produksinya. Bahkan sebaliknya yang terjadi, produksi OPEC bulan Agustus 1986 diberitakan 20,8 juta barel per hari. Ini adalah lebih dari 0,4 juta di atas tingkat produksi Juli 1986 sebesar 20,4 juta barel per hari, dan lebih dari 4 juta barel per hari di atas rencana ceiling produksi September 1986! Dengan memperhitungkan waktu angkut yang diperlukan, produksi September 1986 (yang dikurangi) baru secara nyata akan sampai di konsumen paling cepat pada bulan Oktober 1986. Dari keadaan ini kiranya boleh ditarik kesimpulan bahwa kenaikan harga minyak pada waktu itu bukan disebabkan sudah adanya kekurangan suplai minyak secara fisik, tetapi lebih dipengaruhi kemungkinan akan adanya kekurangan suplai minyak dalam waktu yang tidak terlalu lama di kemudian hari. Dengan lain kata, persepsi akan adanya kekurangan suplai telah mempengaruhi perdagangan minyak internasional.

Keadaan yang sama dapat dicatat pula pada bulan November 1986 setelah OPEC pada bulan Oktober 1986 memutuskan untuk melanjutkan kebijaksanaan pembatasan produksi (dengan kenaikan sedikit menjadi rata-rata 16,2 juta barel per hari) sampai akhir tahun 1986. Memang benar, pada waktu itu pembatasan produksi yang dimulai bulan September 1986 sudah menjadi kenyataan dan sampai pada konsumen. Akan tetapi persediaan stok minyak yang dimiliki konsumen yang dapat "dimainkan" (artinya di atas kebutuhan stok operasional dan di atas stok wajib dari negara masing-masing) masih besar sekali, sehingga pengurangan produksi mulai bulan September 1986, sebenarnya belum menimbulkan keketatan suplai minyak di pasaran internasional pada bulan November 1986. Tetapi lagi-lagi persepsi tentang kemungkinan adanya pengetatan suplai minyak di kemudian hari kiranya tetap mempengaruhi pasaran pada bulan November 1986. Ini dapat pula diartikan bahwa kredibilitas OPEC yang sebelum itu dapat dikatakan pudar, mulai pulih kembali.

Seandainya OPEC pada bulan Desember 1986 hanya mengulangi kedua keputusan bulan Juli 1986 dan Oktober 1986 untuk melanjutkan pembatasan yang sama untuk sekian bulan lagi, maka persepsi yang sebelumnya dapat mempengaruhi pasaran minyak internasional secara positif, mungkin tidak akan mempunyai pengaruh sehebat itu lagi. Tetapi keputusan yang diambil OPEC adalah untuk menurunkan tingkat produksi menjadi 15,8 juta barel per hari. Penurunan ini tidak hanya perlu dilihat dari tingkat 16,2 juta barel per hari yang berlaku sebelumnya, tetapi dari prakiraan kebutuhan minyak OPEC pada Triwulan I/1987, yaitu sebesar 17,1 juta barel per hari. Ini berarti suatu penurunan 7,6% dari prakiraan kebutuhan. Dengan tindakan ini, OPEC mengharapkan akan adanya pengetatan suplai fisik yang sebenarnya, sehingga konsumen dipaksa untuk memanfaatkan stok minyak yang dimilikinya. Pengurangan stok minyak selain dapat mempengaruhi positif harga pada Triwulan I/1987, juga diharapkan akan mengurangi tekanan terhadap minyak OPEC pada musim semi, yaitu pada Triwulan II/1987. Sebagaimana sudah diutarakan, secara historis kebutuhan akan minyak pada musim semi adalah yang paling rendah dengan berakibat melemahnya harga. Keputusan menurunkan tingkat produksi minyak OPEC menjadi lebih diperlukan, karena OPEC sekaligus akan memberlakukan harga patokan US\$18 per barel mulai Februari 1987. Keputusan-keputusan sebelumnya hanya menentukan tingkat produksi dan menyerahkan pembentukan tingkat harga pada pasar. Harga rata-rata minyak OPEC pada bulan November 1986, sebelum keputusan bulan Desember 1986 diambil, adalah US\$13,69 per barel, sehingga diharapkan akan terdapat suatu perbaikan harga minyak sebesar 31%.

Dengan meninjau kembali apa yang terjadi sejak bulan Agustus 1986, kiranya boleh ditarik kesimpulan bahwa perbaikan harga minyak selama ini sebenarnya belum sepenuhnya didukung oleh faktor-faktor obyektif seperti pengetatan penawaran dalam keseimbangan permintaan dan penawaran minyak. Ini membuktikan besarnya pengaruh persepsi dalam pasaran minyak. Persepsi juga yang dalam pertengahan 1986 mendorong harga ALC jatuh di bawah US\$9 per barel. Oleh karena itu, pasaran adalah sangat peka terhadap berita-berita yang dikumandangkan dalam media Barat pada akhir bulan Februari 1987, yang menggambarkan OPEC seolah-olah memproduksi jauh di atas ceiling yang ditetapkannya sendiri. Harga langsung menjadi lemah kembali. Akan tetapi begitu terdapat koreksi pada permulaan Maret 1987 oleh sumber-sumber yang dipercaya media Barat, bahwa produksi OPEC malahan di bawah ceiling produksi yang ditetapkan 15,8 juta barel per hari itu, harga kembali menguat. Selama harga minyak yang sekarang berlaku belum sepenuhnya didukung oleh faktor-faktor obyektif, maka gejala ketidakstabilan harga akan senantiasa menghantui dunia pasaran minyak internasional. Tanpa menuduh bahwa gejala harga disengaja, tentu terdapat pihak-pihak yang memperoleh keuntungan dari ketidakstabilan ini, seperti *future markets*. Hak hidup *future markets* terletak dalam ketidakstabilan harga komoditi yang

ditanganinya.

Apakah karena itu tidak dapat diharapkan adanya kestabilan harga minyak? Jawabnya tidak dapat merupakan suatu "dapat" atau "tidak dapat" yang mutlak. Ada beberapa faktor penting yang dapat diperkirakan akan ikut menentukan keadaan itu.

Jelas bahwa salah satu faktor penting adalah penawaran minyak di pasaran. Karena tidak dapat diharapkan bahwa negara-negara Non-OPEC yang besar, seperti Amerika Serikat, Inggris, Norway dan bahkan juga beberapa negara berkembang produsen minyak Non-OPEC, secara sukarela akan ikut membantu menyeimbangkan tingkat produksi, tugas itu menjadi beban OPEC sendiri. Yang diperlukan bukan keseimbangan semata-mata, tetapi bahwa terjadi pengurangan stok (*stock drawdown*). Strategi OPEC yang menetapkan ceiling 15,8 juta barel per hari dalam dua triwulan pertama tahun 1987, adalah masing-masing 7,6% dan 7,1% di bawah prakiraan kebutuhan (menurut perhitungan OPEC) untuk Triwulan I/1987 dan Triwulan II/1987. Dari keadaan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa strategi OPEC jelas ditetapkan dengan tujuan itu. Apabila tingkat produksi OPEC dalam -- katakan 3 bulan mendatang -- benar-benar menyebabkan adanya pengurangan stok sedemikian rupa sehingga apa yang tersisa adalah stok yang hanya diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, keadaan ini pasti akan berdampak positif terhadap kestabilan harga. Akan tetapi itu merupakan keadaan terlalu ideal yang sukar dapat diharapkan tercapai. Jika dalam 3 bulan mendatang dapat saja didekati tingkat pengurangan stok yang cukup besar seperti terjadi dalam Triwulan I/1987, yaitu rata-rata 1,5 juta barel per hari, maka keadaan sudah dapat dianggap cukup baik. Dengan demikian, kemampuan konsumen untuk "main" dengan jalan menunda pembelian, menjadi berkurang. Tetapi juga di sini mungkin lebih penting lagi adalah persepsi bahwa ada pengurangan stok, ada pengetatan suplai. Sebab sebenarnya tidak akan dapat diperoleh ketentuan yang tepat berapa stok yang baik untuk mencapai keadaan itu.

Besaran stok supaya dapat "bicara," ada yang dinyatakan dalam jumlah hari untuk dapat memenuhi *foreward consumption*, yaitu prakiraan kebutuhan konsumsi mendatang, kesemuanya dihitung dalam jumlah minyak mentah. Akan tetapi ini pun bukan suatu rumusan yang digunakan di seluruh dunia. Di Jepang konsumsi rata-rata dalam tahun kalender sebelumnya (misalnya Januari-Desember 1985), digunakan untuk menghitung jumlah hari persediaan stok dalam tahun anggaran berikutnya (April 1986-Maret 1987), dan didasarkan atas produk minyak. Tetapi jika dikatakan bahwa Jepang pada akhir Februari 1987 mempunyai stok untuk 141 hari, itu tidak berarti bahwa Jepang dapat bertahan selama 141 hari tanpa membeli minyak. Sebab di dalam angka itu termasuk juga stok yang diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, yang di Jepang dianggap 45 hari. Tanpa adanya stok

yang diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, perusahaan tidak dapat bekerja, sehingga yang betul-betul stok berlebihan, atau dapat juga dianggap stok pengamanan adalah untuk 96 hari. Sebagian stok berlebihan ini dimiliki perusahaan swasta dan sebagian dimiliki Pemerintah Jepang.

Dari segi keamanan negara konsumen, stok merupakan salah satu cara pengamanan suplai. Stok yang diperlukan perusahaan untuk keperluan operasi perusahaan, jelas merupakan beban perusahaan. Pengadaan stok strategis merupakan suatu masalah tersendiri karena merupakan dana terikat. Oleh karena itu, di beberapa negara yang melaksanakan strategi pengamanan dengan jalan mengadakan pembangunan stok strategis, pemerintahnya ikut menanggung beban itu. Di Amerika Serikat (AS), pemerintahnya mempunyai sasaran untuk memiliki *Strategic Petroleum Reserve* (SPR) yang dibiayai sepenuhnya dari Anggaran Belanja Negara sebesar 750 juta barel pada pertengahan 1990-an. Setelah melaksanakan usaha itu selama kurang lebih 10 tahun, SPR kini berjumlah 515 juta barel. Di Jepang, di dalam stok yang 96 hari itu, termasuk stok strategis untuk 44 hari (46%) yang dimiliki Pemerintah Jepang. Yang ditugaskan Pemerintah Jepang untuk menangani stok strategis milik pemerintah adalah *Japan National Oil Company* (JNOC). Sasarannya adalah untuk memiliki stok strategis sebesar 30 juta Kiloliter (yang dewasa ini akan ekuivalen dengan stok untuk 54 hari) pada akhir Maret 1989. Sedang pihak swasta di Jepang diwajibkan memiliki stok total (termasuk stok operasi perusahaan sehari-hari) untuk 90 hari, yang telah terlampaui. Kabarnya kini sedang dipertimbangkan oleh Pemerintah Jepang untuk menurunkan kewajiban stok swasta dari 90 hari menjadi 70 hari dan menaikkan stok strategis JNOC dari 30 juta Kiloliter menjadi 40 juta Kiloliter. Diperkirakan bahwa stok semacam SPR tidak akan ikut "bicara" dalam arti mengganggu usaha OPEC untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran. Yang menjadi sasaran pengurangan adalah stok yang dimiliki swasta yang melebihi keperluan operasi perusahaan sehari-harinya, terutama yang dimiliki pedagang-pedagang spekulasi minyak.

Faktor penting lain yang juga berpengaruh pada kestabilan harga minyak adalah harga dari produk minyak. Secara langsung OPEC jelas tidak dapat menguasai harga produk minyak. Pengaruh yang besar dari harga produk minyak disebabkan karena ia akan menentukan berapa besar nilai (*net-back*) yang akan diterima oleh pengilang minyak. Jika harga minyak mentah di pasaran lebih tinggi dari nilai bersih hasil pengilangan, maka akibatnya kilang dapat rugi dan akan mengurangi pembelian minyak. Ini memang akan mengurangi permintaan akan minyak mentah. Tetapi pengurangan pengilangan ini sebaliknya berpengaruh positif terhadap harga produk. Dengan berkurangnya pengilangan minyak, berkurang pula inventori produk minyak, yang menyebabkan pasaran produk minyak akan "merasa ketat," yang selanjutnya akan menguatkan harga pasaran produk minyak. Keadaan ketidakstabilan

harga minyak mentah dapat diperkirakan akan berlangsung terus sampai harga produk minyak memang mendukung harga minyak mentah.

Contoh pengaruhnya jelas tampak di AS. *American Petroleum Institute* (API) secara berkala mengeluarkan berbagai angka statistik perminyakan AS, antara lain persentase pemanfaatan kilang. Jika dalam keadaan seperti sekarang ini angka statistik API menunjukkan kenaikan persentase pemanfaatan kilang, akan diartikan pasar bahwa inventori produk akan naik, yang akan diikuti melemahnya harga produk minyak. Reaksi pertama biasanya akan tampak pada harga minyak *West Texas Intermediate* (WTI), suatu minyak domestik di AS, yang akan turun harganya di pasaran bebas. Apabila kemudian ternyata bahwa keadaan dianggap tidak terlalu parah, maka harga akan membaik kembali. Yang merisaukan adalah bahwa turunnya harga WTI akan dapat segera berpengaruh di seluruh pasaran minyak internasional, karena cepatnya penyebaran berita berkat media elektronika. Sekali lagi tampak pengaruh dari persepsi.

Dilihat dari segi harga produk minyak, menurunnya jumlah minyak yang dikilang berpengaruh baik. Dan selama turunnya permintaan minyak karena kurangnya pembelian oleh kilang dapat ditampung dalam pengurangan produksi yang dijalankan OPEC dewasa ini, dan OPEC secara konsekuen mempertahankan harga patokannya, maka diperkirakan bahwa pada pertengahan tahun 1987 ini, harga produk minyak akan cukup menguat dan nilai hasil kilang sudah dapat diharapkan mendukung harga sasaran minyak OPEC US\$18 per barel. Walaupun tingkat harga produk minyak ada di luar kekuasaan OPEC, secara tidak langsung masih juga tergantung pada tekad OPEC untuk menjalankan keputusannya.

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa apabila OPEC dapat melaksanakan keputusannya bulan Desember 1986 tanpa "kebocoran-kebocoran" pada tingkat produksi dan harga, apalagi jika tingkat produksi OPEC dapat berada di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari, maka usaha OPEC untuk menstabilisasi harga pada tingkat US\$18 per barel kiranya mempunyai kemungkinan yang cukup besar akan tercapai pada pertengahan tahun 1987. Lebih-lebih pasaran akan memperhitungkan kebutuhan minyak dalam Triwulan III/1987 dan terutama Triwulan IV/1987 yang secara historis mengalami kenaikan musiman karena musim dingin. Ini tentunya jika tidak terjadi hal-hal yang luar biasa.

Sementara peninjau mengemukakan pendapat bahwa akan lebih baik seandainya penentuan ceiling 15,8 juta barel per hari oleh OPEC tidak disertai oleh penetapan harga patokan yang dikatakan sebagai kaku. Apabila ceiling dilaksanakan dengan konsekuen, harga yang terbentuk pasti akan baik juga. Walaupun mungkin tidak setinggi tingkat sekarang, harga itu akan lebih "aman." Alasannya ialah bahwa negara OPEC yang minyaknya

memperoleh harga patokan yang relatif baik sehingga mudah menjual minyaknya akan cenderung untuk memproduksi melebihi kuotanya. Sebaliknya negara OPEC dengan harga minyak yang relatif kurang menguntungkan akan cenderung memberikan potongan harga untuk dapat mencapai kuotanya. Jika kedua-duanya terjadi, maka persetujuan OPEC akan menjadi berantakan. Memang pertimbangan yang diajukan cukup masuk akal. Masalah ini tentu juga disadari OPEC. Dan dalam hal ini, itikadlah yang memainkan peranan penting. Tidak ada kiranya negara OPEC yang ingin mengulangi pengalaman tahun 1986. Dan risiko yang telah diambil untuk segera mencapai tingkat harga US\$18 per barel ternyata membawa hasil yang cukup memuaskan. Secara umum dapat dikatakan bahwa disiplin negara-negara OPEC dalam hal produksi dan harga kini dapat terjaga dengan baik.

Bagaimana kemungkinan untuk naik lebih tinggi dari US\$18 per barel pada akhir 1987, seperti yang diinginkan Menteri Perminyakan Arab Saudi? Jika OPEC jadi melaksanakan rencana keputusan Desember 1986 untuk menaikkan ceiling Triwulan III/1987 menjadi 16,6 juta barel per hari dan Triwulan IV/1987 menjadi 18,3 juta barel per hari, harapan untuk dapat menaikkan harga patokan rasanya akan cukup berat. Kemungkinan, sekalipun terbatas, tentu tetap ada. Jika ada faktor-faktor tambahan lain yang cukup berdampak, misalnya adanya peningkatan ketegangan-ketegangan politik dan militer di daerah-daerah produksi atau alur minyak, kemungkinannya tentu lebih besar. Atau hal-hal lain akan mempengaruhi penawaran minyak. Jalan lain yang mungkin dapat ditempuh OPEC untuk menaikkan harga di atas US\$18 per barel adalah melanjutkan membatasi ceiling 15,8 juta barel per hari. Kemungkinan ini tergantung pada jawaban pertanyaan: apakah kebanyakan anggota OPEC bersedia melanjutkan "pengorbanan" itu. Menteri Perminyakan Kuwait telah menyatakan pendapatnya untuk tidak terlalu cepat memikirkan kenaikan harga patokan US\$18 per barel sebelum terdapat stabilisasi harga dan suatu keseimbangan yang mantap dalam permintaan dan penawaran minyak. OPEC tentunya tidak perlu bermimpi untuk menaikkan harga lagi, apabila kebocoran-kebocoran dalam 3 bulan mendatang akan melemahkan harga minyak kembali. Jika itu terjadi, mungkin ceiling yang sekarang pun tidak dapat dinaikkan, sekedar untuk mempertahankan harga US\$18 per barel!

Bagaimana kemungkinan harga untuk jangka menengah, katakan sampai permulaan 1990-an dan jangka panjang, ambillah tahun 2000? Dapatkah harga patokan US\$18 per barel atau lebih tinggi bertahan? Pada permulaan telah dikatakan pendapat yang kini dianut untuk jangka menengah: pasti, dan untuk jangka panjang kemungkinan itu tetap ada. Apa yang mendasari optimisme itu? Untuk pembahasan masalah itu, perlu ditinjau kemampuan produksi Non-OPEC.!

Harga minyak merupakan faktor terpenting dalam meninjau kemampuan

produsen Non-OPEC, khususnya produsen Non-OPEC baru. Perlu ditekan-kata "baru," karena Non-OPEC AS merupakan salah satu produsen minyak tertua di dunia. Non-OPEC baru umumnya mencakup daerah-daerah yang dengan tingkat harga pra-1970, yaitu di bawah US\$2 per barel, tidak mungkin dikembangkan. Produksi Inggris dan Norway di Laut Utara tergolong baru, yang baru mulai berarti sejak tahun 1977 setelah embargo Arab, sewaktu terjadi Perang Arab-Israel pada tahun 1973, menaikkan harga-harga minyak dengan 3 sampai 4 kali sebelumnya. Produksi minyak negara-negara Blok Timur hanya diperhitungkan sesuai dengan kemampuan eksportnya.

Berdasarkan pengetahuan yang sekarang kita miliki, maka cadangan dan kemampuan produksi kebanyakan negara Non-OPEC relatif tidak terlalu besar. Bahkan jangka waktu kemampuan mereka berproduksi pun amat terbatas, lebih-lebih karena apa yang dapat dihasilkan umumnya dihasilkan dengan kapasitas penuh. Dalam keadaan harga pra-1986, yaitu atas dasar harga minyak US\$28 per barel, diperkirakan bahwa produksi Non-OPEC masih akan dapat meningkat sampai permulaan tahun 1990-an. Setelah itu produksi Non-OPEC untuk beberapa tahun akan mendatar, untuk selanjutnya menurun mulai pertengahan tahun 1990-an. Dengan perkiraan itu, maka produksi OPEC, apabila tetap hendak dipertahankan pada tingkat US\$28 per barel, harus turun setiap tahun sampai dicapai tingkat mendatarnya produksi Non-OPEC. Baru setelah dicapai tingkat mendatar produksi Non-OPEC, maka setiap peningkatan permintaan minyak di pasaran internasional hanya akan dapat dipenuhi oleh produksi OPEC. Diperkirakan bahwa penurunan setiap tahun dapat mencapai 6-8%, sehingga tingkat produksi OPEC pada akhir dasawarsa 1980-an hanya mencapai sekitar 11-12 juta barel per hari, sesuatu yang sulit dapat dibayangkan.

Harga-harga yang turun seperti yang terjadi belakangan ini sebaliknya akan mengurangi kemampuan pengembangan lapangan-lapangan baru. Suatu laporan Departemen Energi AS kepada Presiden AS bulan Maret 1987 memperkirakan suatu skenario dengan harga minyak sekarang sekitar US\$14 yang secara perlahan-lahan naik menjadi US\$15 pada tahun 1990 dan menjadi US\$22 per barel pada tahun 1995, yang akan meningkatkan kebutuhan impor minyak AS dari 5,2 juta barel per hari pada tahun 1986 menjadi 10 juta pada tahun 1995. Sedang produksinya akan berkurang dari 11,2 pada tahun 1985 menjadi 7,6 juta barel per hari pada tahun 1995, suatu penurunan lebih dari 30%. Kemampuan Inggris untuk mengembangkan lapangan-lapangan biaya tinggi baru juga akan terhambat. Tetapi itu tidak perlu berarti bahwa produksi segera akan turun apabila harga minyak jatuh. Berapa pun besar investasi yang telah dilakukan, sehingga biaya produksi total (termasuk penyusutan, bunga dan lain sebagainya) tinggi, selama biaya operasi masih dapat ditutup oleh hasil penjualan, tidak ada alasan untuk menghentikan produksi,

karena produksi adalah satu-satunya cara untuk memperoleh kembali dana yang telah dikeluarkan. Yang akan berkurang adalah kemampuan untuk mengembangkan daya produksi baru.

Apabila harga minyak dalam 2 atau 3 tahun mendatang tidak melonjak, katakanlah mendekati harga pra 1986, yaitu sekitar US\$28 per barel, maka kemampuan produksi Non-OPEC diperkirakan akan mencapai tingkat datar sebelum berakhirnya dasawarsa 1980-an. Dari segi itu, maka makin rendah harga minyak, makin cepat tingkat datar akan tercapai. Secara realistis kiranya tidak dapat diperkirakan bahwa harga minyak dalam waktu yang singkat dapat melonjak kembali. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa dalam jangka waktu menengah akan terjadi pengetatan penawaran yang hanya dapat dipenuhi oleh OPEC. Oleh karena itu dapatlah diperkirakan bahwa harga-harga minyak dalam jangka menengah dapat menguat. Bahkan suatu harga minyak yang diharapkan OPEC dalam jangka waktu menengah mungkin lebih mudah dipertahankan daripada harga pada akhir tahun 1987.

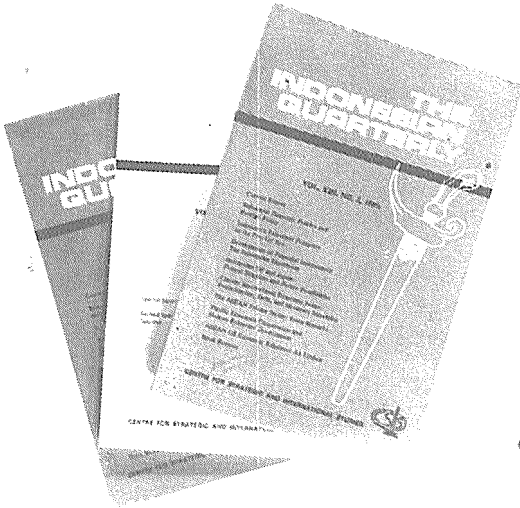
Bagaimana keadaan pada jangka panjang amat tergantung pada strategi harga yang akan dianut pada permulaan 1990-an. Apabila harga minyak terlalu tinggi, maka konsumsi akan ditekan dan kemungkinan besar tidak hanya sumber-sumber minyak Non-OPEC dapat dikembangkan kembali, tetapi pengembangan sumber-sumber energi alternatif akan digalakkan. Siklus tahun 1970-an akan dapat terulang, yang dapat berakibat melemahnya kembali harga minyak. Jika terdapat usaha "menahan diri" dalam masalah harga, "manipulasi" itu kiranya dapat mempertahankan harga yang layak untuk suatu jangka waktu yang cukup panjang. Tetapi jika pengalaman dalam 15 tahun yang baru kita lalui dapat digunakan sebagai petunjuk, dengan adanya banyak perbedaan kepentingan, hal itu kiranya sungguh amat sukar untuk dilaksanakan.

Ditinjau dari segi strategi jangka panjang, bagi negara-negara dengan cadangan raksasa, yang dalam jangka 20 sampai 30 tahun mendatang masih berharap merupakan eksportir minyak, harga yang relatif rendah untuk jangka waktu agak panjang lebih menguntungkan. Strategi semacam ini dapat sekaligus menstimulasi kembali konsumsi dan mengurangi daya tarik pengembangan sumber-sumber energi alternatif. Karena itu strategi yang pernah diucapkan Menteri Perminyakan Arab Saudi yang dahulu pada suatu pertemuan di Harvard bulan September 1986, adalah untuk mempertahankan harga pada sekitar US\$15 untuk tahun 1987 dan baru naik lagi menjadi US\$17 dalam tahun 1988-1989 untuk kemudian mencapai tingkat US\$20 per barel pada sekitar tahun 1992. Harga itu yang kini diinginkan Arab Saudi tercapai pada akhir tahun 1987. Bagi Indonesia, ditinjau dari strategi jangka panjang semata-mata, pilihan seharusnya juga jatuh pada harga jangka panjang yang relatif rendah, karena kita juga memperkirakan bahwa dalam jangka waktu

20-30 tahun mendatang masih merupakan eksportir minyak. Akan tetapi melihat kebutuhan kita yang mendesak akan dana untuk pembangunan, prioritas kini adalah untuk memperoleh dana dari minyak sebesar mungkin secepat mungkin. Dan ini berarti harga yang tidak terlalu rendah.

Dari pengamatan ini kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa apa yang dapat diharapkan mengenai perkembangan harga minyak dalam waktu dekat amat tergantung pada itikad negara-negara OPEC untuk menjaga keseimbangan permintaan dan penawaran minyak di pasaran internasional. Dengan sedikit "menahan diri," kemungkinan sangat besar bahwa OPEC selama tahun 1987 dan berikutnya akan berhasil mempertahankan harga patokannya US\$18 per barel. Dalam jangka menengah, terlepas dari berhasil tidaknya OPEC mempertahankan harga patokan dalam tahun ini, keadaan obyektif akan mendorong ke arah penguatan harga minyak. Selanjutnya tergantung pada bagaimana OPEC akan "memainkan" kesempatan ini pada waktu itu, akan tercipta kondisi yang akan menentukan harga minyak dalam jangka panjang.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOEASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS 1A.



ISSN 0126-222X