

Perkembangan OPEC dan Akibatnya untuk Indonesia

Endi RUKMO*

Situasi di dalam Organisasi Negara-negara Penghasil Minyak (OPEC) pada awal tahun 1980-an ini tidak secerah seperti yang diharapkan sebelumnya. OPEC sedang menghadapi situasi pasaran minyak yang semakin tidak menentu, terutama disebabkan oleh rendahnya tingkat permintaan akan minyak yang mungkin tidak akan berakhir dalam waktu dekat ini. Menurunnya permintaan akan minyak ini pada dasarnya disebabkan oleh kebijakan OPEC sendiri pada pertengahan tahun 1970-an yang mengakibatkan sadarnya dunia, khususnya negara-negara konsumen minyak, akan perlunya usaha-usaha mengatasi masalah energi yang disebabkan oleh semakin meningkatnya harga minyak itu.

Di samping itu turunnya permintaan akan minyak itu juga disebabkan oleh pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa negara anggota OPEC, seperti menaikkan produksi minyaknya melebihi kuota yang telah disepakati bersama atau menurunkan harga minyaknya di bawah harga patokan minyak yang telah diputuskan bersama. Ketidaktaatan beberapa negara OPEC karena kepentingan nasional mereka tanpa menghiraukan persatuan OPEC itu pada gilirannya memukul OPEC secara keseluruhan. Indonesia sebagai negara OPEC yang sedang membangun ini sangat merasakan akibatnya terutama karena minyak masih merupakan sumber pembiayaan yang terbesar, sehingga mau tidak mau penyesuaian kembali harus dilakukan untuk menghindarkan akibat yang lebih buruk di masa mendatang.

Tulisan ini akan membahas perkembangan di dalam OPEC sejak berdirinya hingga sekarang dan peranannya bagi kestabilan harga (patokan) minyak dunia serta akibatnya untuk Indonesia.

SASARAN KEBIJAKAN OPEC

Ketika wakil-wakil dari Iran, Irak, Kuwait, Arab Saudi dan Venezuela mengadakan pertemuan di Bagdad pada tanggal 14 September 1960 untuk bersama-sama membentuk suatu organisasi negara-negara pengekspor minyak yang kemudian dinamakan OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries), kepentingan langsung mereka adalah masalah harga yang berlaku pada waktu itu, yang ditetapkan oleh perusahaan-perusahaan minyak internasional besar. OPEC sebagai suatu kekuatan berusaha menentang tindakan sepihak dari perusahaan-perusahaan minyak besar internasional, khususnya apa yang dikenal sebagai "the Seven Sisters" (Exxon, Mobil, Texaco, Social, Gulf, Shell dan British Petroleum) yang menguasai sebagian besar produksi, sarana produksi dan cadangan minyak dunia pada saat itu,¹ dalam menurunkan harga pada akhir tahun 1950-an.

Tindakan beberapa negara di atas rupanya mendapat perhatian besar dari negara-negara pengekspor minyak lain, karena tindakan itu tampaknya akan meningkatkan peranan negara-negara penghasil minyak, terutama dalam menentukan harga patokan. Oleh karenanya pada tahun 1974 keanggotaan OPEC berkembang menjadi 13 negara: Qatar masuk tahun 1961, Indonesia dan Libia tahun 1962, Persatuan Emirat Arab tahun 1967-1974, Aljazair tahun 1969, Nigeria tahun 1971, Ekuador dan Gabon masuk tahun 1973.

Pada pokoknya, tuntutan OPEC berpusat pada pendapatan uang jasa (royalties) yang lebih tinggi, kontrol produksi dan ekspor, peningkatan harga dan partisipasi di dalam aktivitas perusahaan-perusahaan minyak asing yang beroperasi di negara-negara OPEC. Tetapi *posisi tawar-menawar* (bargaining position) perusahaan-perusahaan minyak internasional dan negara-negara konsumen pada tahun 1960-an masih sangat kuat, karena mereka itu dapat mempengaruhi pemakaian sumber-sumber, distribusi hasil, harga dan perkembangan teknologi baru. Pada waktu itu negara-negara produsen minyak masih berada dalam posisi yang lemah dalam pasaran minyak yang bersifat *oligopsoni*, di mana pasar semata-mata ditentukan oleh sekelompok pembeli yang menguasai pasar. Negara-negara OPEC juga masih menghadapi perbedaan-perbedaan kebijakan, khususnya dalam menghadapi negara-negara konsumen.

Sampai pada tahun 1967 situasi seperti itu masih terus berlangsung. Dalam peperangan enam hari di Timur Tengah, yang dimulai tanggal 4 Juni 1967, Israel didukung oleh Amerika Serikat dan Inggris. Untuk menghadapi ma-

¹Dankwart A. Rustow dan John F. Mugno, *OPEC Success and Prospects*, (London: Martin Robertson, 1976), hal. 3.

salah itu para Menteri Luar Negeri negara-negara Arab mengadakan pertemuan di Bagdad. Dalam pertemuan itu negara-negara Arab penghasil minyak sepakat untuk menutup sebagian sumur-sumur minyak mereka guna memboikot para pendukung Israel. Tetapi boikot itu berlangsung tidak lama, karena masing-masing negara merasa dirugikan. Sebagai contoh, sampai pada akhir bulan Juni 1967, Arab Saudi sudah menderita kerugian US\$ 30 juta.¹ Hal itu disebabkan oleh tidak adanya dukungan dari negara anggota OPEC non-Arab. Iran dan Venezuela justru menggunakan kesempatan itu untuk meningkatkan suplai minyak mereka ke Inggris dan Amerika Serikat. Oleh karena kerugian itu Arab Saudi mengizinkan perusahaan-perusahaan minyak menormalisasi kembali ekspor mereka dan tindakan ini kemudian diikuti oleh negara-negara Arab penghasil minyak lainnya.

Tetapi konperensi OPEC bulan Juni 1968 dapat disebut sebagai tonggak keberhasilan OPEC. Sejak saat itu mulai disiapkan perundingan-perundingan dan pembaharuan perjanjian-perjanjian kontrak mereka dengan perusahaan-perusahaan minyak. Banyak konsesi minyak dinasionalisasi dan harga yang berlaku mulai dinaikkan. Meskipun begitu, keterikatan negara-negara OPEC dengan perusahaan-perusahaan minyak asing tetap diteruskan, meskipun hanya terbatas pada hubungan teknis seperti transpor, penyulingan minyak, pengeboran dan pemasaran.

Perkembangan OPEC pada awal dasawarsa 1970-an sangat dipengaruhi oleh situasi perekonomian dunia seperti inflasi dan merosotnya nilai dollar Amerika, lebih-lebih karena harga minyak selalu dikaitkan dengan dollar Amerika Serikat. Keadaan itu sangat mempengaruhi pendapatan negara-negara OPEC. Sementara itu perang Yom Kippur tahun 1973 dapat dikatakan merupakan peluang yang tepat dan menguntungkan OPEC. Karena perang itu, negara-negara Arab penghasil minyak melakukan embargo yang ditujukan kepada negara-negara Barat pendukung Israel. Karena peranan negara-negara penghasil minyak sudah lebih besar, baik dalam produksi maupun dalam pemasaran, maka embargo kali ini dapat digunakan sebagai senjata politik. Akibat embargo itu keadaan pasaran minyak dunia menjadi goncang. Kesempatan itu digunakan oleh negara-negara OPEC untuk menaikkan harga (lebih kurang 400%), yaitu dari US\$ 2,41/bbl sebelum perang terjadi, menjadi US\$ 10,95 pada awal tahun 1974.² Harga ini mengalami kenaikan terus dari tahun ke tahun sehingga mencapai US\$ 34,00 pada tahun 1981,³ meskipun secara riil pada tahun 1976-1978 menurun akibat merosotnya nilai dollar Amerika Serikat di pasaran dunia.

¹Anthony Sampson, *The Seven Sisters*, (New York: The Viking Press, 1975), hal. 175.

²*Time*, 9 April 1979, hal. 39.

³*Kompas*, 26 Februari 1983.

MASALAH-MASALAH YANG DIHADAPI OPEC

Sasaran utama OPEC sesudah berhasil menaikkan harga minyak itu adalah mempertahankan harga dan dominasi pasaran dunia. Tetapi kebijakan itu tidak dapat bertahan lama. Pada tahun 1979 mulai tampak adanya faktor-faktor yang mengancamnya seperti turunnya permintaan dunia akan minyak. Banyak faktor, sebenarnya, yang menyebabkan penurunan permintaan itu. *Faktor pertama*, misalnya, menurunnya aktivitas ekonomi dunia yang sangat mempengaruhi permintaan energi, tidak saja di negara-negara industri tetapi juga di negara-negara sedang berkembang.

Faktor kedua, tingginya harga minyak merangsang negara-negara konsumen mencari alternatif-alternatif seperti:

1. Penghematan penggunaan minyak dengan cara mengembangkan teknologi hemat energi dan riset dalam usaha mengurangi ketergantungan pada minyak;
2. Usaha mencari energi pengganti seperti energi surya, energi air, energi panas bumi, energi angin, energi gelombang air laut dan energi nuklir;
3. Peningkatan penemuan sumber-sumber minyak baru.

Dalam usaha mengurangi konsumsi bahan bakar minyak, misalnya, negara-negara konsumen Barat kini berusaha menggunakan minyak bumi untuk proses petrokimia dan transportasi saja.¹ Kedua bidang itu memang masih sangat tergantung pada bahan bakar minyak dan masih sulit untuk diganti (dengan bahan bakar lain). Tetapi di bidang lain seperti pemanasan ruangan yang mengkonsumsi lebih dari 20% energi yang ada, saat ini sudah mulai digantikan dengan bahan bakar lain misalnya LNG. Jadi kalau OPEC mengharapkan kenaikan permintaan setiap kali musim dingin tiba, situasinya sudah pasti berbeda dengan beberapa waktu yang lalu. Sementara itu penelitian-penelitian yang tengah dilakukan untuk mengembangkan teknologi hemat energi dan pengembangan energi pengganti sudah tampak mulai menunjukkan hasilnya. Di banyak negara tenaga nuklir, tenaga air, tenaga panas bumi dan batu bara sudah bisa menggantikan minyak sebagai bahan bakar penggerak generator listrik. Selain itu negara-negara maju juga sedang mengembangkan teknologi konservasi energi yang disebut "recycling," yang diperkirakan dapat mengurangi pembuangan percuma energi (sekitar 60%) menjadi asap. Dengan teknologi baru itu nantinya 40-70% energi yang sebelumnya terbuang dapat dipakai kembali.²

¹Kompas, 6 Januari 1983.

²Ibid.

Secara keseluruhan, usaha-usaha di atas mengakibatkan melemahnya permintaan akan minyak, sehingga karena pengendalian produksi secara menyeluruh dari negara-negara penghasil minyak tidak dilakukan, maka terjadilah apa yang disebut orang *kebanjiran minyak* atau *oil glut*. Kebanjiran minyak itu pada gilirannya mempengaruhi kebijakan harga dan produksi minyak OPEC. Oleh karenanya sejak awal tahun 1980-an ini organisasi itu mulai mengadakan pertemuan-pertemuan guna membahas penyesuaian kebijakan baik di bidang harga maupun di bidang produksi. Tetapi karena kepentingan-kepentingan yang berbeda tidak jarang pertemuan itu gagal mencapai suatu kesepakatan.

Perbedaan-perbedaan kepentingan itu sebenarnya telah dapat diramalkan sebelumnya. Perlu diketahui bahwa baik ditinjau dari letak geografis, orientasi politik, kondisi perekonomian maupun daya serap (*absorptive capacity*), OPEC sangat heterogen. Misalnya, anggota OPEC terdiri dari negara-negara Timur Tengah, Afrika, Amerika Latin dan Asia. Negara-negara anggota yang ada di Timur Tengah sendiri mempunyai orientasi politik dan tingkat kemajuan ekonomi yang berbeda-beda. Pemerintah monarki tradisional yang konservatif seperti Arab Saudi, Kuwait, Persatuan Emirat Arab sampai sekarang berorientasi politik ke Barat. Arab Saudi, yang merupakan negara terkuat di dalam OPEC, pernah memelopori negara-negara Arab pengekspor minyak lainnya untuk mengadakan embargo terhadap negara-negara Barat. Tetapi karena asset-asset negara ini semuanya diperhitungkan dengan dollar dan sebagian besar perekonomiannya tergantung pada Barat, maka ia memang sangat berkepentingan akan stabilitas di negara-negara Barat. Oleh karenanya, ia selalu bersikap paling moderat terhadap negara-negara Barat. Lain halnya dengan negara-negara seperti Irak, Libia dan Aljazair. Ketiga negara ini selalu dianggap paling revolusioner dan selalu mengambil sikap keras terhadap negara-negara Barat, sehingga mereka selalu dicap sebagai negara-negara yang pro-Soviet.

Iran, sebelum Shah ditumbangkan, sangat condong ke Barat. Meskipun negara-negara Arab penghasil minyak mengadakan embargo terhadap Barat, pada waktu Perang Arab-Israel, Iran tetap mensuplai kebutuhan minyak Barat. Sebetulnya tujuan utama kebijakan minyak Iran pada waktu itu adalah untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin dengan mengenakan tingkat harga yang tinggi. Oleh karenanya sejak kenaikan harga minyak pada awal tahun 1974, harga minyak Iran selalu berada di atas harga minyak negara-negara OPEC lainnya.¹ Iran di bawah rezim baru, Ayatollah Khomeini, rupanya juga tidak mau melaksanakan keputusan OPEC begitu saja. Negara ini berkali-kali menolak usul penetapan harga minyak OPEC, lebih-

¹Rustow dan Mugno, *op. cit.*, hal. 133.

lebih sejak perangnya dengan Irak. Situasi perang ini membuat Iran tidak taat kepada keputusan mengenai kuota produksi dan harga patokan OPEC, karena negara itu membutuhkan biaya perang yang besar.

Perbedaan mengenai kebijakan OPEC itu sebenarnya telah sering terjadi. Sebagai contoh, pada pertemuan OPEC yang berlangsung di Quito bulan Juni 1974, Aljazair, Venezuela, Libia dan Irak mengancam untuk menurunkan produksi minyak mereka sesuai dengan kenaikan volume produksi minyak Arab Saudi. Hal itu terjadi karena Arab Saudi tidak bersedia menaikkan harga minyaknya.¹ Kemudian pada Konperensi OPEC di Doha, Qatar, pada bulan Desember 1976 terjadi *dua sistem* harga minyak yang berlaku mulai awal tahun 1977. Di dalam konperensi itu sebelas negara anggota mengusulkan kenaikan harga patokan minyak sebesar 15% dengan kenaikan bertahap yaitu 10% mulai dinaikkan pada awal tahun 1977 dan 5% kemudian dinaikkan bulan Juni 1977. Tetapi usul itu ditentang oleh Arab Saudi dan Persatuan Emirat Arab. Kedua negara ini menghendaki kenaikan harga 5% saja, tetapi keduanya mengusulkan untuk menaikkan kapasitas produksi dan ekspor sebesar 20%. Arab Saudi tetap bersikeras pada usulnya itu dan meningkatkan produksi minyaknya dari 8,5 juta bbl/hari menjadi 10 juta bbl/hari dalam usaha menggagalkan kenaikan harga.² Hal ini rupanya mempengaruhi tuntutan ke-11 anggota OPEC yang mengusulkan kenaikan harga 15%. Akibatnya tidak semua dari sebelas negara itu melaksanakannya sesuai dengan tuntutan mereka sebelumnya. Pergolakan dalam OPEC terjadi pula belum lama ini ketika Nigeria minta untuk tetap mempertahankan harga jual minyaknya di bawah harga minyak Laut Utara, yaitu US\$ 30,00 (harga minyak Laut Utara US\$ 30,50). Tetapi permintaan ini ditolak oleh negara-negara anggota OPEC dari Teluk Parsi, yang menginginkan supaya Nigeria menaikkan harga minyaknya setaraf dengan harga minyak Laut Utara, karena dengan harga US\$ 30,00/bbl dan premium US\$ 1,50 harga patokan minyak OPEC akan menjadi hanya US\$ 28,50/bbl. Hal ini dianggap terlalu rendah.³

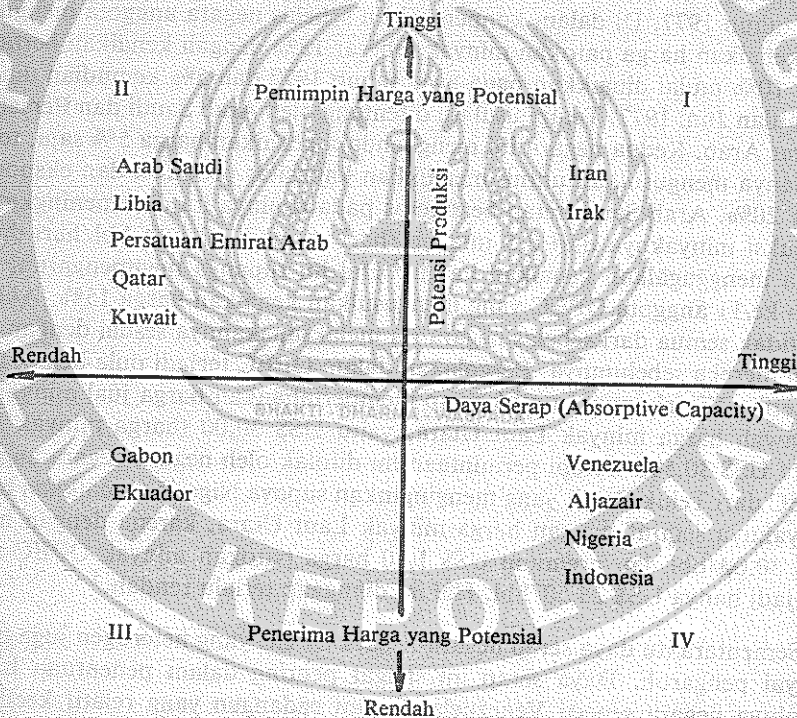
Sementara itu daya serap negara-negara OPEC yang heterogen juga mempunyai pengaruh. Daya serap ini sangat penting dalam penentuan harga. Misalnya negara seperti Venezuela dengan cadangan yang relatif kecil dan mempunyai kemampuan serap yang besar dari pendapatan minyaknya tertarik pada kebijaksanaan harga yang tinggi. Sedang Arab Saudi yang mempunyai cadangan minyak besar tetapi daya serapnya sangat kecil tidak demikian. Ia selalu menentang suatu usaha kenaikan harga.

¹Paul Jabber, "Conflict and Cooperation in OPEC: Prospects for the Next Decade," *International Organization*, Vol. 32, No. 2 (1978), hal. 383.

²*The Europe Year Book 1978, A World Survey*, Vol. 1 (London: Europe Publications, 1978), hal. 280.

³*Kompas*, 9 Maret 1983.

Untuk melihat hubungan antara daya serap, potensi produksi dan pengambilan keputusan tentang harga, gambar di bawah ini menjelaskan bahwa negara-negara yang daya serapnya rendah tetapi potensi produksinya tinggi, mempunyai kekuatan untuk menentukan harga dasar minyak OPEC (kwadrant I dan II). Sedang negara-negara yang rendah potensi produksinya, tetapi tinggi daya serapnya merupakan negara-negara yang hanya menurut saja dengan apa yang menjadi kehendak negara-negara yang berpotensi produksi tinggi, yang kehendaknya biasanya menjadi keputusan OPEC (kwadrant III dan IV).



Negara-negara di kwadrant III merupakan negara-negara yang mempunyai kemungkinan tertinggi menjadi pengikut saja -- karena mereka secara relatif mempunyai daya serap dan potensi produksi yang rendah dan mempunyai pengaruh kecil terhadap kebijakan-kebijakan anggota-anggota OPEC lainnya atau dengan perkataan lain mereka tidak mempunyai kekuatan, baik politik maupun ekonomi, untuk memutuskan kebijakan OPEC

Iran, misalnya, merupakan negara OPEC yang berpenduduk cukup besar (bila dibandingkan dengan negara-negara OPEC di Timur Tengah lainnya). Program pembangunan ekonominya cukup pesat dan ia mempunyai cadangan dan produksi minyak yang cukup besar serta mempunyai daya serap yang tinggi. Karenanya Iran dimasukkan ke dalam kwadrant I.¹ Sedang Libia dan Arab Saudi, yang mempunyai persediaan minyak besar dan mempunyai potensi kemampuan produksi yang besar pula, penduduknya sedikit dan infrastruktur ekonominya tidak cukup kuat menyerap pendapatan minyak mereka. Oleh karenanya kedua negara itu dikategorikan ke dalam kwadrant II. Demikian pula negara-negara OPEC lainnya juga diklasifikasi seperti itu.

Perbedaan kebijakan yang ditempuh Iran dan Arab Saudi (keduanya merupakan negara kunci OPEC, karena cadangan dan produksi minyak mereka sangat besar) sebetulnya ditentukan oleh kondisi masing-masing yang berbeda (lihat Tabel). Iran dengan jumlah penduduk 41,5 juta (perkiraan tahun 1981) dan memiliki banyak tenaga ahli ingin mempercepat kemajuan pembangunan perekonomian di dalam negeri dan cepat meningkatkan taraf hidup

Tabel

**PRODUKSI, KAPASITAS PRODUKSI DAN CADANGAN MINYAK
NEGARA-NEGARA OPEC**

Negara	Produksi		Kapasitas	Cadangan (dalam milyar barrel)	Cadangan/ Produksi (dalam tahun)
	1974 (dalam jutaan barrel per hari)	1975	Produksi (dalam jutaan bbl/hari)		
Arab Saudi	8,48	7,08	10,79	173	80
Kuwait	2,55	2,05	3,29	82	105
Iran	6,02	5,35	6,60	66	33
Irak	1,87	2,25	2,60	35	41
Persatuan Emirat Arab ¹	1,67	1,69	2,29	32	—
Libia	1,52	1,51	2,50	27	68
Nigeria	2,25	1,79	2,60	21	36
Venezuela	2,98	2,35	3,00	15	17
Indonesia	1,40	1,31	1,70	15	33
Aljazair	1,02	0,95	1,00	8	24
Qatar	0,52	0,44	0,65	6	32
Ekuador	0,18	0,16	0,26	3	39
Gabon	0,20	0,20	0,21	2	26

Catatan: ¹ Persatuan Emirat Arab terdiri dari Abu Dhabi, Dubai dan Sharjah. Abu Dhabi masuk OPEC tahun 1967, Dubai 1974 dan Sharjah 1974.

Sumber: Dankwart A. Rustow dan John F. Mugno, *op. cit.*, hal. 128.

rakyatnya. Sementara itu sebagai negara padang pasir dengan jumlah penduduk 8 juta (kurang lebih seperlima penduduk Iran),¹ Arab Saudi memiliki daya serap yang amat terbatas dari pendapatan minyaknya. Karena Pemerintah Arab Saudi tidak menghendaki ambruknya ekonomi Barat serta melemahkan pertahanan Barat terhadap komunisme, sikap negara itu seperti yang telah disinggung di atas adalah sangat moderat dalam soal harga minyak.

Perbedaan-perbedaan antara kedua negara kunci OPEC itu merupakan suatu gambaran nyata tentang adanya keretakan-keretakan baik aktual maupun potensial dalam solidaritas negara-negara OPEC. Perbedaan-perbedaan lain yang ada di antara negara-negara anggota OPEC seperti perbedaan kepentingan nasional, infrastruktur ekonomi, kebutuhan pendapatan minyak, kapasitas produksi dan orientasi politik, keputusan-keputusan mengenai harga dan produksi yang diambil oleh masing-masing negara anggota, selalu menyebabkan sukarnya OPEC memutuskan suatu kebijakan secara kolektif. Pengalaman menunjukkan bahwa pengambilan keputusan tentang harga dan produksi secara individu yang tidak konsisten dengan kebijakan OPEC justru akan dapat melemahkan organisasi tersebut.

Di samping menghadapi perbedaan-perbedaan intern, OPEC juga menghadapi kompetisi yang semakin kuat dari negara-negara pengekspor minyak *non-OPEC*. Negara-negara seperti Inggris, Norwegia, Meksiko dan Uni Soviet terus berusaha meningkatkan produksi minyak mereka dan masuk ke pasaran minyak dunia. Oleh karena itu negara-negara ini semakin berperan dalam menentukan harga patokan minyak internasional, karena tidak bisa dipungkiri lagi mereka telah berhasil merebut pasaran minyak yang sebelumnya dikuasai OPEC. Sebagai contoh, karena adanya ancaman "perang harga," negara-negara OPEC berupaya mengadakan pendekatan-pendekatan ke Meksiko, Norwegia dan Inggris. Menteri Perminyakan Venezuela, Humberto Calderon Berti, mengatakan di London tanggal 3 Maret 1983 bahwa OPEC sedang berusaha membujuk negara-negara produsen minyak *non-OPEC*, terutama Inggris dan Meksiko, untuk bekerja sama dalam menstabilisasikan harga minyak dunia.² Oleh karena itu dalam suatu pertemuan di London awal Maret 1983, Inggris dan Meksiko yang bukan anggota OPEC ikut diundang.

Meskipun pada akhirnya pertemuan London itu sepakat untuk menurunkan harga patokan minyak menjadi US\$ 29,00/bbl dan mempertahankan kuota produksi sebesar 17,5 juta bbl/hari, tindakan sendiri-sendiri dari negara anggota OPEC menunjukkan semakin labilnya organisasi itu. Pengaruh negara-negara *non-OPEC* yang semakin besar di pasaran minyak interna-

¹*The Military Balance 1983-1984*, (London: IISS), hal. 54 dan 61.

²*Sinar Harapan*, 3 Maret 1983.

sional dan semakin pandainya negara-negara konsumen memainkan strategi mereka dalam hal menimbun dan melepaskan stok minyak mereka guna mempengaruhi harga dan suplai minyak, sangat perlu diperhitungkan secara terus-menerus oleh negara-negara OPEC dalam mencari strategi baru di masa mendatang.

INDONESIA DI OPEC

Indonesia yang masuk OPEC sejak bulan September 1962, sedang menghadapi situasi yang cukup sulit akibat turunnya harga minyak itu. Menurut sensus, penduduk Indonesia tahun 1980 sudah berjumlah sekitar 150 juta. Tetapi Indonesia mempunyai cadangan dan produksi minyak yang lebih kecil daripada negara-negara anggota OPEC lain seperti Arab Saudi, Kuwait, Iran, dan Irak. Karenanya di dalam OPEC Indonesia hanya menempati urutan ke-9 saja (lihat Tabel). Meskipun demikian, Indonesia termasuk negara anggota OPEC yang mempunyai daya serap cukup tinggi, artinya dengan produksi yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara OPEC lainnya itu, Indonesia menginvestasikan pendapatan dari ekspor minyaknya secara efisien.

Perkembangan harga minyak yang terus meningkat sejak tahun 1974 itu telah mengangkat kedudukan dan peranan minyak di dalam perekonomian Indonesia sehingga nilai ekspor dan pendapatan negara meningkat dari 30% dan 5% dalam tahun 1966 menjadi sekitar 73% dan 57% pada tahun 1975/1976.¹ Sampai tahun 1982 peranan minyak dalam perekonomian Indonesia masih cukup tinggi baik terhadap GDP maupun terhadap APBN, yaitu lebih dari 60%.

Dalam banyak hal, Indonesia tidak mempunyai kekuatan untuk bersuara di dalam OPEC, karena kecilnya produksi dan cadangan minyaknya. Oleh karena itu Indonesia sering disebut sebagai anggota OPEC yang diam (OPEC's quiet member).² Tetapi dalam beberapa hal Indonesia mempunyai andil besar dalam perjuangan OPEC. Misalnya, dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Indonesia menjadi sponsor OPEC dalam perubahan perjanjian-perjanjian dengan perusahaan-perusahaan minyak asing. Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 44 itu Indonesia mengubah status hukum perusahaan-perusahaan minyak asing di Indonesia dengan menetapkan bahwa untuk masa yang akan datang semua

¹Komite Nasional Indonesia - World Energy Conference, hasil-hasil Lokakarya Energi tahun 1977, hal. 136.

perusahaan minyak asing hanya boleh bertindak sebagai kontraktor. Usaha pertambangan minyak dan gas bumi hanya dilaksanakan oleh Perusahaan Negara. Perjanjian dengan perusahaan minyak asing dilaksanakan dalam bentuk "kontrak karya" atau "work contract" dan "kontrak bagi hasil" atau "production sharing contract." Dengan demikian perusahaan-perusahaan asing tadi tidak memiliki hak-hak konsesi lagi di Indonesia.

Meskipun demikian banyak masalah yang ada di dalam OPEC kadangkadangkang tidak sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia, sehingga timbul perbedaan-perbedaan antara Indonesia dan anggota-anggota lainnya. Misalnya pada sidang OPEC di Jenewa bulan Juni 1978 Indonesia mengusulkan untuk menaikkan harga dasar minyak karena merosotnya nilai dollar AS. Tetapi usul itu ditolak oleh Libia, Kuwait dan Arab Saudi dengan alasan mereka kelebihan produksi. Bila harga dinaikkan minyak mereka akan tidak laku. Dalam hal ini Indonesia berpendapat bahwa dengan naiknya harga minyak pendapatan nasional akan meningkat, dan memperlancar pembangunan dalam negeri. Tetapi sidang pada akhirnya memutuskan untuk tidak menaikkan harga sampai akhir tahun 1978.

Gejolak harga minyak dunia seperti yang telah digambarkan di atas mempunyai pengaruh besar terhadap negara-negara yang sedang membangun termasuk Indonesia. Keputusan pertemuan London bulan Maret 1983 yang menurunkan harga patokan minyak menjadi US\$ 29,00/bbl itu menurunkan pendapatan nasional. Sementara itu APBN 1983/1984 yang sebenarnya juga akan menanggung akibat keputusan OPEC itu diselamatkan dengan adanya devaluasi dan keputusan OPEC yang mengizinkan Indonesia untuk mengekspor 80.000 kondensat, sehingga patokan produksi 1,4 juta bbl/hari hampir dapat dicapai.¹

PENUTUP

Melihat perkembangan yang terjadi baik di dalam maupun di luar OPEC, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, perbedaan-perbedaan kepentingan nasional, orientasi politik dan daya serap negara-negara anggota OPEC akan terus mempengaruhi penentuan kebijakan harga dan produksi. *Kedua*, posisi negara-negara anggota seperti Arab Saudi, Kuwait dan Iran masih cukup kuat di dalam setiap pengambilan keputusan OPEC, sedangkan negara-negara seperti Indonesia, Nigeria, Gabon dan Ekuador akan tetap menurut

kehendak negara-negara di atas karena rendahnya potensi produksi mereka, meskipun Indonesia dan Nigeria, misalnya, mempunyai daya serap yang tinggi.

Ketiga, adanya usaha-usaha negara-negara konsumen, khususnya negara-negara maju, untuk terus meningkatkan teknologi hemat energi dan pengembangan sumber-sumber energi pengganti, serta meningkatnya peranan negara-negara produsen minyak non-OPEC, akan sangat mempengaruhi situasi pasar minyak dunia, sehingga situasi seperti yang telah terjadi pada pertengahan tahun 1970-an tidak akan terulang lagi. Meskipun resesi ekonomi dunia akan berakhir dan kegiatan ekonomi dunia akan pulih kembali, peranan OPEC tidak akan sepenting di waktu-waktu yang lalu.

Keempat, perkembangan di atas mau tidak mau mempengaruhi pembangunan perekonomian Indonesia yang masih menggantungkan sebagian besar pembiayaannya pada ekspor minyak. Oleh karenanya usaha-usaha yang sedang digalakkan seperti meningkatkan ekspor komoditi non-minyak, pendapatan pajak dan pemberantasan korupsi dan lain-lain perlu diintensifkan, di samping terus memelihara kontak-kontak yang diadakan oleh negara-negara anggota OPEC dengan negara-negara non-OPEC untuk menjaga kestabilan suplai dan harga.