

Implikasi Kuota Produksi Minyak Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) dengan Kebijakan Keanggotaan dan Harga Bahan Bakar Minyak Pemerintah Indonesia Tahun 2008

Jessica Claudia Mawikere

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Abstract

This research came from Indonesian's action to quit from OPEC and managed to control domestic oil price in 2008. OPEC composed regulation on it's member country oil supply hoped to decrease oil price volatility and maintain stability of global oil price. It's became complicated when Indonesia decided to leave OPEC, but their actions still based on OPEC regulation. Hence, this research try to explain Indonesian decision to leave OPEC and Indonesian goverment decision to control domestic oil price in 2008. This research will explain OPEC role as international organisation in his function to maintain global oil price stability, influence of global oil price to Indonesian domestic oil price from international relations perspective, international politics, international organisation, international cooperation, international political economic, and policy theory. Writer proposed Indonesian decision to repeal their membership because of OPEC oil production regulation in 2008, implicated to Indonesian lack of oil productivity and fiscal deficit on goverment operations. I conclude, Indonesian goverment policy to increase domestic oil price on May 2008, and decrease it on November-December 2008 because of OPEC regulation in 2008.

Key Words: OPEC Oil quota, Indonesian Policy, Global oil price fluctuation.

Pendahuluan

Perubahan harga minyak di pasar dunia, baik kenaikan maupun penurunan dari waktu ke waktu dapat mempengaruhi perekonomian suatu negara, mengingat minyak merupakan salah satu kebutuhan pokok suatu negara. Fluktuasi dari harga minyak ini harus senantiasa dipantau oleh pihak-pihak yang berkepentingan, karena harga ini dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara, terutama kebijakan dalam bidang ekonomi dan energi. Secara umum penawaran dan permintaan sangat mempengaruhi harga, tetapi ini terjadi bila faktor-faktor lain tidak berhasil dibendung. Saat ini, dunia didominasi politik negara-negara

besar dan perusahaan minyak tingkat dunia. Pada kondisi tertentu, kedua faktor ini sangat mempengaruhi harga pasar. Oleh karena itu, OPEC sebagai organisasi negara-negara pengekspor minyak memiliki andil untuk menjaga kestabilan penawaran dan permintaan minyak dunia yang berdampak pada kestabilan harga minyak dunia.

Negara-negara OPEC sepakat untuk mengatur kuota produksi yang didasarkan terutama dari kemampuan produksi serta peran minyak bagi perekonomian negara-negara OPEC. Menyangkut harga minyak, OPEC berkepentingan untuk menjaga harga minyak pada tingkat yang menguntungkan semua pihak. Harga

minyak yang terlampaui tinggi tidak akan menguntungkan OPEC karena konsumsi akan berkurang dan kemungkinan menimbulkan dampak resesi ekonomi dunia. Sebaliknya, apabila harga minyak yang terlalu rendah, tidak akan mendorong tumbuhnya industri migas negara-negara OPEC. Dalam meregulasikan atau dalam pengaturan mekanisme harga minyak OPEC mempunyai cara diantaranya dengan mengatur jumlah kuota produksi minyak dari negara-negara anggota.

Bagaimanapun, ketika OPEC mengeluarkan persetujuan produksi minyak ini juga dilakukan dengan harapan bahwa negara produsen minyak non-OPEC akan secara aktif mendukung ukuran dari produksi minyak, ini akan membuat keputusan-keputusan OPEC lebih efisien dan menguntungkan semua pihak. Pengaruh dari keputusan-keputusan OPEC dalam harga minyak mentah harus dipertimbangkan secara terpisah dari isu perubahan dari harga produksi minyak seperti bensin dan minyak yang sudah jadi lainnya.

Di Indonesia sendiri, dengan adanya kenaikan harga minyak yang diawali dengan krisis minyak dunia membawa Indonesia yang pada saat itu, adalah salah satu negara yang walaupun mengekspor tetapi juga mengimpor minyak dunia ke dalam permasalahan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam negeri, dengan pertimbangan yang ada, akhirnya Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi BBM yang membuat harga BBM mengalami kenaikan.

Tinjauan Umum OPEC dan Keanggotaan Indonesia di OPEC

OPEC adalah suatu gabungan dari 12 negara yaitu Aljazair, Angola, Ekuador, Iran, Iraq, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, Uni Emirat Arab dan Venezuela. Organisasi ini mempunyai markas di Vienna sejak 1965, dan menggelar pertemuan yang teratur diantara menteri-menteri perminyakan dari Negara-negara

anggotanya. Indonesia menarik diri dalam keanggotaan OPEC pada 2008 setelah menjadi pengimpor minyak dan bukan lagi pengeksport minyak, tetapi ada kemungkinan akan kembali menjadi anggota OPEC kembali pada waktu yang belum ditentukan.

Menurut anggaran dasar dari OPEC, salah satu tujuan pokoknya adalah penentuan dari cara-cara terbaik untuk melindungi kepentingan organisasi, secara individual dan kolektif. Tujuan lainnya adalah mengejar jalan-jalan dan cara-cara untuk menjamin kestabilan harga pada pasar minyak internasional dengan maksud mencegah fluktuasi yang berdampak negatif. Dengan tetap memperhatikan kepentingan-kepentingan dari negara-negara produsen minyak dan keperluan untuk menjaga pendapatan yang baik dari negara-negara tersebut. Dan mengatur persediaan minyak yang teratur dan efisien dari minyak bumi kepada negara-negara yang menjaga pendapatan dari mereka yang berinvestasi kepada industri perminyakan.

Pengaruh OPEC terhadap pasar minyak telah banyak mendapat kritikan, sebagian negara anggota OPEC telah mengkhawatirkan dunia dan memicu inflasi yang tinggi diantara negara berkembang dan negara maju ketika mereka menggunakan embargo minyak pada krisis minyak pada tahun 1973. Kemampuan OPEC dalam mengendalikan harga minyak telah berkurang dari tahun ke tahun, sehubungan dengan penemuan dan perkembangan dari cadangan minyak yang besar di Teluk Meksiko dan di Laut Utara, keterbukaan dari Rusia dan modernisasi pasar. Negara-negara OPEC masih menguasai dua pertiga dari persediaan minyak dunia, dan pada April 2009, 55,5 persen dari produksi minyak dunia, menjadikan OPEC organisasi yang mempunyai kontrol yang besar terhadap pasar minyak dunia, hal di atas menunjukkan bahwa pengaruh OPEC terhadap harga minyak dunia sedangkan untuk kelompok

produsen lainnya atau Negara non-OPEC adalah seperti anggota dari OECD dan negara-negara pecahan Uni Soviet memproduksi 26,4 persen dan 18,8 persen dari total produksi minyak dunia (OPEC 2008).

OPEC mempunyai 12 negara anggota: enam di Timur Tengah, empat di Afrika, dan dua di Amerika Selatan. Anggota asli OPEC termasuk Iran, Iraq, Kuwait, Arab Saudi, dan Venezuela. Di antara 1960 dan 1975, organisasi yang memperluas keanggotaannya meliputi Qatar (1961), Indonesia (1962), Libya (1962), Uni Emirat Arab (1967), Aljazair (1969), dan Nigeria (1971). Pada awalnya Ekuador dan Gabon adalah anggota dari OPEC, tapi Ekuador menarik diri pada 31 Desember 1992 karena mereka enggan atau tidak dapat membayar USD 2 juta iuran keanggotaan dan merasakan bahwa mereka perlu untuk menghasilkan minyak lagi untuk memenuhi kuota yang ditentukan OPEC.

Sejak menjadi anggota OPEC tahun 1962, Indonesia ikut berperan aktif dalam penentuan arah dan kebijakan OPEC khususnya dalam rangka menstabilisasi jumlah produksi dan harga minyak di pasar internasional. Sejak berdirinya Sekretariat OPEC di Wina tahun 1965, KBRI/PTRI Wina terlibat aktif dalam kegiatan pemantauan harga minyak dan penanganan masalah substansi serta diplomasi di berbagai persidangan yang diselenggarakan oleh OPEC.

Pentingnya peran yang dimainkan oleh Indonesia di OPEC telah membawa Indonesia pernah ditunjuk sebagai Sekjen OPEC dan Presiden Konferensi OPEC. Pada tahun 2004, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (MESDM) Indonesia, Purnomo Yusgiantoro, terpilih menjadi Presiden

dan Sekjen sementara OPEC. Namun kemudian, status keanggotaan Indonesia di OPEC telah menjadi wacana perdebatan berbagai pihak di dalam negeri, karena Indonesia saat ini dianggap telah menjadi negara pengimpor minyak (net-importir). Dalam kaitan ini, Indonesia sedang mengkaji mengenai keanggotaannya di dalam OPEC dan telah membentuk tim untuk membahas masalah tersebut dari sisi ekonomi dan politik (Bappenas 2008).

Bagaimanapun, ketika OPEC mengeluarkan persetujuan produksi minyak ini juga dilakukan dengan harapan bahwa negara produsen minyak non-OPEC akan secara aktif mendukung ukuran dari produksi minyak,

Secara ekonomi, keanggotaan Indonesia di OPEC membawa implikasi kewajiban untuk tetap membayar iuran keanggotaan sebesar USD 2 juta setiap tahunnya, di samping biaya untuk sidang-sidang OPEC yang diikuti oleh Delegasi RI. OPEC melihat bahwa penurunan tingkat ekspor di beberapa negara anggota OPEC, termasuk Indonesia, disebabkan karena kurangnya investasi baru di sektor perminyakan. Apabila kondisi tersebut terus berlangsung, maka diperkirakan Indonesia akan mengalami hambatan dalam meningkatkan tingkat produksinya dan tetap menjadi pengimpor minyak di masa mendatang. Di samping hambatan-hambatan tersebut di atas, keanggotaan Indonesia di OPEC akan memberikan berbagai keuntungan politis, yaitu: meningkatkan posisi Indonesia dalam proses tawar-menawar dalam hubungan internasional, peningkatan citra RI di luar negeri, peningkatan solidaritas antar negara berkembang, akses terhadap informasi.

Pada bulan Maret 2008, Indonesia mengumumkan akan keluar dari OPEC ketika keanggotaan berakhir pada akhir dari tahun itu, karena menjadi importer regular minyak dan tidak dapat memenuhi produksi kuota OPEC. Pernyataan tersebut dikeluarkan oleh OPEC pada 10 September 2008 mengkonfirmasi keluarnya Indonesia.

Hingga Indonesia hanya membayar biaya USD 2 juta untuk iuran dan hingga pada saat itu keanggotaan Indonesia hanya menjadi peninjau saja. (OPEC 2008).

Kuota Produksi Minyak OPEC dan Kaitannya dengan Pasar Minyak Dunia

Kuota produksi minyak OPEC adalah penentuan dari jumlah keseluruhan minyak yang akan diproduksi oleh semua negara anggota OPEC yang nantinya akan diperjualbelikan di pasar minyak dunia, adapun regulasi yang dilakukan oleh OPEC, Untuk mencapai tujuannya seperti dengan menetapkan suatu keputusan menaikkan jumlah produksi minyak (kuota) dari negara-negara anggota dalam suatu kuota yang ditentukan dalam konferensi. Jumlah kuota disesuaikan dengan kebutuhan pasar minyak dunia dan permintaan dari negara-negara konsumen, setiap negara mempunyai kuota produksinya sendiri-sendiri sesuai dengan kemampuan negara tersebut dalam memproduksi minyak. Kuota ini akan naik atau turun dengan tujuan untuk menstabilkan harga minyak dunia di pasar minyak dunia. Apabila harga minyak naik terlalu tinggi, maka kuota produksi minyak OPEC akan ditingkatkan supaya persediaan minyak dapat terpenuhi sehingga tidak terjadi kelangkaan yang akan menyebabkan harga minyak dunia naik. Sedangkan apabila harga minyak turun, maka OPEC akan menurunkan kuota produksi minyaknya. Dalam tabel ini pula kita bisa lihat bahwa Irak mempunyai masalah dalam produksi minyak, karena adanya invasi AS terhadap Irak yang mengganggu kestabilan negara begitu juga dengan produksi minyaknya. Hingga menjelang tahun 2008 harga minyak mengalami kenaikan pada kisaran USD 90-100 per barel dikarenakan adanya perkembangan ekonomi dan penduduk, adanya dominasi dollar Amerika dan permasalahan lainnya seperti Irak yang membuat OPEC meregulasi produksi minyak dari anggotanya.

OPEC mengeluarkan regulasinya pada pertemuan ke 149 di Wina Austria pada bulan Maret 2008 yang menghasilkan kuota untuk bulan Mei 2008 sebagai strateginya dalam mencapai kestabilan harga minyak dunia dengan berbagai pertimbangan dari anggotanya. Mekanisme dikeluarkannya regulasi produksi OPEC adalah wakil dari negara-negara anggota OPEC (Kepala Delegasi) melakukan pertemuan dalam Konferensi OPEC untuk mengkoordinasi dan menyatukan kebijakan-kebijakan minyak mereka, dengan tujuan untuk memajukan kestabilan dan harmonisasi di pasar minyak dunia. Mereka didukung dalam hal ini oleh Sekretariat OPEC, diarahkan oleh Gubernur Dewan Pengurus dan dijalankan oleh Sekretaris Jenderal, dan berbagai badan lainnya, termasuk Dewan Komisi Ekonomi, dan Sub-Komite Pemonitoran Kementerian.

Dalam konferensi ini, para negara anggota mempertimbangkan situasi pasar minyak saat ini dan memperkirakan pokok-pokok pasar, seperti nilai pertumbuhan ekonomi, permintaan akan minyak dunia dan ketersediaan minyak di pasar dunia. Lalu mereka mempertimbangkan bila akan dilakukan perubahan dalam jumlah kuota minyak yang akan diproduksi, jika ada, mereka akan melakukan perubahan kuota produksi, apakah dinaikan atau diturunkan tergantung penyesuaiannya terhadap kestabilan harga minyak dunia di pasar minyak dunia. Konferensi OPEC ini dilaksanakan setiap dua tahun sekali pada bulan Maret dan September dan juga ada Pertemuan Luar Biasa atau *extra-ordinary* yang diadakan kapan saja apabila diperlukan.

Dengan adanya penetapan jumlah kuota bagi Negara anggota maka Negara-negara non-OPEC seperti Rusia, Brasil, Kazakhstan dan Mexico ikut mendukung penetapan penambahan atau pengurangan kuota tersebut dan Negara non-OPEC hanya menambahkan sekitar 4-9 persen dari masing-masing Negara sesuai dengan kemampuan

produksinya, dari 40 persen kebutuhan dunia dari produksi minyaknya sebagai langkah antisipatif dari penambahan kuota negara-negara OPEC.

Anggaran dasar OPEC mengharuskan OPEC untuk membentuk kestabilan dan harmonisasi di pasar minyak untuk keuntungan bagi produsen dan konsumen minyak. Pada bagian ini negara-negara anggota OPEC merespon keinginan pasar dengan mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan minyak mereka. Kuota dari produksi minyak kepada negara-negara anggotanya adalah suatu respon terhadap kebutuhan pasar. Jika permintaan meningkat atau beberapa produsen memiliki persediaan yang kurang, OPEC bisa meningkatkan produksi minyaknya untuk mencegah peningkatan tiba-tiba harga minyak atau ketiadaan persediaan minyak dunia yang kritis. OPEC juga mungkin menurunkan produksi minyak sebagai respon terhadap kondisi pasar, sebagai pencegahan penurunan harga atau pelimpahan jumlah persediaan minyak dunia.

Semua itu dilakukan dengan pembentukan kelompok produksi *platform* baru atau memperbaiki yang sudah ada. *Platform* ini dibagi menjadi kuota negara anggota masing-masing, yang disetujui oleh konferensi. Ketika OPEC membuat kesepakatan produksi, ada harapan bahwa produsen non-OPEC akan dengan aktif mendukung pembagian produksi minyak dunia yang akan menjamin keputusan-keputusan OPEC lebih efektif dan lebih bermanfaat bagi semua pihak. Pengaruh dari keputusan-keputusan yang dikeluarkan OPEC dalam harga minyak mentah dunia harus dipertimbangkan terpisah dari isu-isu perubahan dalam harga-harga produk minyak, seperti bensin dan minyak jadi lainnya

Kepentingan-kepentingan ekonomi negara-negara anggota OPEC sering mempengaruhi politik internal dibalik kuota produksi OPEC. Berbagai negara anggota telah mendorong untuk

mengurangi produksi minyak untuk meningkatkan harga minyak dan juga keuntungan mereka. Keinginan ini berbenturan dengan strategi jangka panjang Arab Saudi untuk menjadi partner dengan kekuatan ekonomi dunia untuk memastikan arus yang tetap dari minyak yang akan mendukung pengembangan ekonomi. Bagian dari dasar dari kebijakan ini adalah perhatian Arab Saudi bahwa minyak yang mahal atau persediaan minyak yang tidak menentu akan mendorong negara-negara maju untuk menghemat energi dan mengembangkan energi alternatif.

Perdebatan produksi minyak pernah terjadi pada pertemuan yang 150 tanggal 10 September 2008 yang sebelumnya menggelar pertemuan *Extra-ordinary* pada bulan Mei 2008 di Wina Austria, Ketika Arab Saudi dilaporkan keluar dari negosiasi OPEC ketika pertemuan memilih untuk menurunkan produksi minyak dengan melakukan penambahan kuota. Hal itu terjadi dikarena apabila harga dari minyak dunia terlalu rendah Negara yang mempunyai minyak tidak mendapat keuntungan yang sesuai dan apabila terlalu tinggi akan membebani anggaran suatu Negara, pada saat itulah ketika regulasi OPEC pada bulan September yang menghasilkan penurunan harga minyak dunia (OPEC 2008).

Pasar minyak dunia adalah pasar di mana minyak dunia diperjualbelikan secara langsung atau tidak langsung, di pasar ini mempertemukan produsen dan konsumen minyak dunia. Produsen minyak dunia dibagi dua yaitu negara-negara anggota OPEC dan Negara-negara penghasil minyak non-OPEC. Sedangkan konsumen adalah hampir semua negara yang membutuhkan minyak dunia dari negara maju, berkembang hingga negara-negara yang tergolong miskin, walaupun negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Eropa merupakan konsumen terbesar dari minyak dunia.

Negara-negara penting penghasil minyak bukan OPEC antara lain: Rusia, Brasil, Kazakhstan dan Mexico. Rusia adalah produsen nomor dua setelah Arab Saudi. Mereka kini menyumbang 40 persen lebih dari kebutuhan dunia, dan cadangannya hanya 22 persen dari dunia. Negara-negara anggota OPEC mempunyai sekitar 78 persen dari keseluruhan cadangan minyak dunia sedangkan negara-negara Non-OPEC mempunyai hampir sekitar 22 persen dari keseluruhan cadangan minyak dunia. Untuk produksi minyak dunia negara anggota OPEC memproduksi sekitar 60 persen dari total produksi minyak mentah dunia dan menguasai sekitar 55 persen perdagangan minyak mentah dunia (Kusuma 2006, hal.9).

Di zaman yang semakin maju ini, minyak menjadi kebutuhan yang sangat penting bagi masyarakat, karena teknologi-teknologi yang memudahkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat memerlukan bahan bakar, dan bahan bakar yang sering dipakai adalah minyak, sehingga minyak menjadi barang yang merupakan konsumsi penting bagi dunia, khususnya dinegara-negara maju yang sudah menjadikan industri sebagai sektor ekonominya seperti AS dan negara-negara Eropa. Sehingga minyak menjadi produk yang diperjualbelikan di dunia, karena tidak semua negara mampu untuk memproduksi minyak, maka terciptalah pasar minyak dunia, di mana minyak dunia diperjualbelikan.

OPEC mendukung kebijaksanaan tentang lingkungan di setiap negara untuk menciptakan lingkungan yang bebas polusi. Negara anggota G7 (negara-negara maju seperti AS, Inggris, Jerman, Cina, Perancis, Canada dan Italia) mengenakan pajak atas minyak mentah sehingga harga minyak jauh lebih mahal dari harga yang telah ditetapkan OPEC. Hal ini membuat OPEC cemas karena terjadi diskriminasi pajak minyak. Secara tidak langsung, negara non-OPEC diuntungkan oleh sistem pengendalian produksi OPEC. Dibuktikan dengan terus meningkatnya

produksi minyak mentah negara Non-OPEC (Kusuma 2006, hal.10).

Kebijakan Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia

Di Indonesia BBM (bahan bakar minyak) mempunyai suatu kebijakan tertentu di mana BBM yang biasa digunakan di Negara Indonesia memiliki aturan dari jenis tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia. Kebijakan dari jenis BBM yang digunakan adalah jenis bahan bakar (*fuel*) yang dihasilkan dari pengilangan (*refining*) minyak mentah (*crude oil*). Minyak mentah dari perut bumi diolah dalam pengilangan (*refinery*) terlebih dulu untuk menghasilkan produk-produk minyak (*oil products*), yang termasuk di dalamnya adalah BBM. Selain menghasilkan BBM, pengilangan minyak mentah menghasilkan berbagai produk lain terdiri dari gas, hingga ke produk-produk seperti naphta, *Light Sulfur Wax Residue* (LSWR) dan aspal.

BBM seperti didefinisikan oleh pemerintah Indonesia di atas untuk keperluan pengaturan harga dan subsidi sekarang mempunyai suatu kebijakan meliputi: (i) bensin (*Premium gasoline*), (ii) Solar (IDO & ADO: *industrial diesel oil & automotive diesel oil*), (iii) minyak bakar (FO: *fuel oil*) serta (iv) Minyak Tanah (*kerosene*). Definisi ini merupakan perkembangan dari periode sebelumnya yang masih mencantumkan avgas (*aviation gasoline*) dan avtur (*aviation turbo gasoline*, yaitu jenis-jenis bahan bakar yang dipergunakan untuk mesin pesawat terbang, dalam kategori sebagai BBM (Bappenas 2008)

Kebijakan subsidi BBM, sebagaimana dapat dipahami dari naskah RAPBN dan Nota Keuangan jangka tahun, adalah pembayaran yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia kepada perusahaan minyak negara atau Pertamina (pemegang monopoli pendistribusian BBM di Indonesia) dalam situasi di mana pendapatan yang diperoleh Pertamina dari tugas menyediakan BBM di Tanah Air adalah lebih rendah dibandingkan biaya yang

dikeluarkannya untuk menyediakan BBM tersebut. Dalam hal ini bernilai positif, yaitu sering disebut dengan Laba Bersih Minyak.

Definisi mengenai “subsidi BBM” yang dikembangkan oleh pemerintah tersebut telah diturunkan ke dalam perhitungan akuntansi yang angka-angkanya kemudian menjadi dasar bagi program pemerintah untuk “menghapuskan subsidi BBM”, termasuk perancangan program-program pengurangan dampak kenaikan harga BBM. Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) menunjukkan tingkat harga produk BBM dari perusahaan dalam negeri masih di bawah tingkat harga di pasar dunia. Selain itu, subsidi silang juga sering diterapkan melalui pemindahan beban dari suatu produk BBM seperti Minyak Tanah ke produk BBM lainnya. Pemberian subsidi BBM dimaksudkan untuk menjaga kestabilan harga BBM di dalam negeri dari fluktuasi harga minyak di pasar dunia. Harga patokan menurut Perpres No. 71 tahun 2005 adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan MOPS (Mid Oil Platts Singapore) rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah biaya distribusi dan margin. Subsidi diberikan kepada jenis BBM tertentu, yaitu Premium (P), Kerosene (K), dan Solar (S), serta golongan konsumen tertentu, yaitu rumah tangga, usaha kecil, usaha perikanan, transportasi, dan pelayanan umum.

Naik turunnya harga minyak dunia, mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam negeri, penurunan harga BBM minyak tentunya akan memberikan dampak yang positif terhadap kehidupan masyarakat tetapi ketika harga BBM naik, masyarakat akan merasakan kehidupan yang lebih sulit. Untuk itu, sebelum pemerintah memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan untuk menaikkan harga BBM di dalam negeri. Pemerintah harus memberikan pemahaman dan pengertian mengenai kebijakan

kenaikan harga BBM serta dampaknya terhadap APBN-P, ekonomi dan sosial masyarakat, walaupun berat bagi pemerintah untuk menaikkan harga BBM, akan tetapi apabila harga BBM harus dinaikan secara terbatas hendaknya pada tingkat yang masih dapat ditanggung oleh masyarakat dan dunia usaha juga dilakukan kebijakan kompensasi bagi masyarakat miskin (Departemen Keuangan 2008).

Sejak setahun terakhir pada tahun 2007-2008 harga minyak mentah dunia terus melambung. Kalau pada tahun lalu harga minyak berkisar pada angka USD 80/barrel, pada saat ini kisaran harganya berada pada tingkat di atas USD 130 per barel. Hal ini menggelembungkan angka subsidi BBM ketingkat yang tidak mungkin lagi dipertahankan. Jika harga minyak mencapai rata-rata USD 120 per barel sepanjang tahun 2008 maka subsidi BBM mencapai lebih dari Rp 200 triliun. Padahal menurut UU No 16/2008 tentang APBN(P) 2008 yang disetujui DPR, ditetapkan batas maksimal anggaran subsidi BBM hanya sebesar Rp 135,1 triliun.

Dengan semakin besarnya subsidi BBM, kemampuan pemerintah untuk membiayai berbagai program yang berorientasi pada perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin seperti pendidikan, kesehatan, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan penyediaan infrastruktur menjadi terancam dikurangi. Sementara itu subsidi BBM sesungguhnya salah sasaran. 40 persen kelompok pendapatan rumah tangga terkaya justru menikmati 70 persen subsidi tersebut, sedangkan 40 persen kelompok pendapatan terendah hanya menikmati sekitar 15 persen.

Pemerintah telah berusaha agar tekanan yang berasal dari kenaikan harga minyak dunia dapat dikelola dan diminimalkan dampaknya bagi masyarakat. Langkah-langkah seperti penghematan belanja pemerintah,

kenaikan penerimaan pajak, usaha efisiensi PLN (Pembangkit Listrik Negara) dan Pertamina, konversi dan penghematan BBM bersubsidi telah dan akan terus dilakukan. Meskipun demikian langkah-langkah tersebut belum mencukupi untuk mengatasi dampak kenaikan harga minyak dunia diikuti dengan keluarnya dari anggota OPEC hingga tidak bisa untuk memenuhi kuotanya yang dilakukan OPEC. Oleh karena itu pemerintah terpaksa melakukan opsi kebijakan menaikkan harga BBM melalui Permen ESDM No. 16 Tahun 2008.

Setelah adanya regulasi produksi OPEC terhadap adanya kenaikan harga minyak dunia, hasilnya dapat dirasakan oleh pemerintah Indonesia dengan menurunkan harga BBM dalam negeri menyusul penurunan harga minyak dunia yang sebelumnya pemerintah Indonesia melihat kepada pasar bursa SIMEX Singapura dengan harga minyak berada pada kisaran US 100 per barel. Selanjutnya pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk menurunkan harga BBM di dalam negeri melalui Permen ESDM No. 38 Tahun 2008 yang dirumuskan pada bulan November yang sebelumnya pemerintah telah merealisasikan anggaran APBNnya dalam menyongsong penurunan harga minyak dunia ini yang penetapan penurunannya pada bulan Desember 2008, dilanjutkan dengan Permen ESDM No. 41 Tahun 2008 pada 14 Desember yang pelaksanaannya 15 Desember 2008. Kenaikan harga minyak dunia memberikan dampak terhadap harga BBM di Indonesia begitu juga dengan penurunan harga minyak dunia di mana pemerintah harus merelokasi ulang dari anggaran APBN negara Indonesia untuk subsidi yang anggarannya berada pada Rp 135,1 triliun dari UU No.16/2008 tentang APBN dan hal lainnya.

Maka dari definisi di atas pemerintah Indonesia telah mengeluarkan tiga kali kebijakan seiring dengan adanya regulasi dari OPEC pada Maret yang direalisasikan pada bulan Mei dengan kenaikan minyak dunia pada tahun 2008 dengan kondisi dan situasi tertentu sesuai dengan kebijakan yang diberlakukan. Untuk kebijakan yang melalui Permen ESDM No.38 dan No. 41 Tahun 2008 untuk menurunkan harga BBM di dalam negeri seiring dengan penurunan harga minyak dunia karena adanya regulasi dari OPEC dengan melakukan penambahan kuota produksi minyaknya dari anggota-anggotanya.

Dengan demikian maka pada 24 Mei 2008, pemerintah Indonesia mengeluarkan dua kali kebijakan, pertama untuk menaikkan harga BBM dari harga semula Rp 4.500,- ke Rp 6.000,- untuk jenis BBM Premium Peraturan Menteri ESDM No.16 Tahun 2008 menyusul adanya kenaikan minyak dunia yang disebabkan oleh perkembangan perekonomian dan pertumbuhan penduduk. Kedua pemerintah Indonesia juga menurunkan kembali harga BBM dikarenakan adanya regulasi produksi yang dilakukan OPEC terhadap adanya permasalahan perekonomian dan pertumbuhan juga berbagai masalah lainnya dengan mengeluarkan kebijakan pada bulan November yang pelaksanaannya pada 1 Desember 2008 sesuai dengan Permen ESDM No.38 Tahun 2008 yang berlaku menjadi Rp 5.500,- untuk BBM jenis Premium dan Solar, kemudian menurut Permen ESDM No. 41 Tahun 2008 pada 14 Desember 2008 yang pelaksanaannya 15 Desember 2008, harga Premium di Rp 5.000,- dan Solar Rp. 4800,- (Departemen Keuangan 2008).

Implikasi Harga Minyak Dunia dengan Fluktuasi Harga BBM di Indonesia

Adanya perubahan dari harga minyak dunia membawa suatu pengaruh yang sangat besar terhadap harga BBM di Indonesia, terlihat dengan cepat dari kenaikan harga minyak dunia yang terjadi membuat harga BBM di Indonesia mengalami fluktuasi seiring dengan perubahan harga minyak dunia. Namun perlu kita lihat harga minyak mentah yang melebihi dari asumsi yang telah ditetapkan pada APBN akan berpengaruh pada pelaksanaan APBN. Harga minyak dunia juga mempengaruhi APBN pada sisi pendapatan dan belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, kenaikan harga minyak dunia antara lain akan mengakibatkan kenaikan pendapatan dari kontrak production sharing (KPS) minyak dan gas melalui PNBP. Peningkatan harga minyak dunia juga akan meningkatkan pendapatan dari PPh Migas dan penerimaan lainnya. Pada sisi belanja negara, peningkatan harga minyak dunia antara lain akan meningkatkan belanja subsidi BBM.

Subsidi BBM sangat terpengaruh oleh fluktuasi perubahan harga minyak mentah Indonesia, mengingat sebagian besar biaya produksi BBM dari operator subsidi BBM merupakan biaya untuk pengadaan minyak mentah, yang harganya mengikuti tingkat harga di pasar internasional/harga minyak dunia. Dengan demikian, apabila harga BBM bersubsidi tidak disesuaikan dengan perkembangan harga pasar, maka dengan penerapan pola public service obligation (PSO), di mana subsidi BBM merupakan selisih antara harga patokan (harga MOPS + alpha), sebagai harga jual operator BBM (PT Pertamina), dengan harga jual BBM bersubsidi yang telah ditetapkan pemerintah, setiap terjadi perubahan harga minyak dunia akan menyebabkan beban subsidi BBM berubah dengan arah yang sama dengan perubahan selisih harga tersebut.

Harga BBM yang terlalu besar dapat memicu kenaikan konsumsi BBM bersubsidi melalui, potensi penyelundupan BBM, pencampuran

BBM bersubsidi dengan non subsidi dan beralihnya masyarakat pengguna BBM non subsidi ke BBM bersubsidi. Ketiga Faktor ini dapat mendorong makin tingginya konsumsi BBM bersubsidi, dengan demikian akan menyebabkan kenaikan subsidi BBM. Sebaliknya jika harga minyak dunia, maka disparitas harga akan semakin mengecil. Disparitas harga yang semakin kecil diharapkan dapat mencegah ketiga hal di atas, sehingga konsumsi BBM bersubsidi dapat relatif terkendali sebagaimana yang diasumsikan di dalam APBN.

Selain berpengaruh terhadap sisi pendapatan negara, fluktuasi perubahan harga minyak mentah Indonesia juga mempengaruhi perubahan pos-pos belanja dalam APBN, yaitu subsidi BBM dan subsidi listrik pada belanja pemerintah pusat, serta dana bagi hasil pada belanja ke daerah. Selain subsidi BBM, perubahan ICP juga akan mempengaruhi perubahan beban subsidi listrik. Hal ini di samping karena sebagian pembangkit listrik milik PLN masih menggunakan bahan bakar minyak (tahun 2009 diperkirakan sekitar 24,8 persen dari total gWh yang diproduksi), juga karena harga beli BBM oleh PLN merupakan harga BBM nonsubsidi (yang sama dengan harga BBM di pasar), yang perkembangannya sangat dipengaruhi oleh perubahan harga minyak mentah di Pasar Internasional. Oleh karena itu, setiap perubahan harga minyak mentah sangat sensitif terhadap perubahan biaya pokok produksi (BPP) listrik, dan apabila tarif dasar listrik (TDL) ditetapkan tidak berubah, maka beban subsidi listrik yang merupakan selisih antara TDL dengan BPP, juga akan mengalami perubahan, searah dengan perubahan harga minyak mentah. Dalam tahun 2009, apabila berbagai variabel dan faktor-faktor yang lain dianggap tetap, maka setiap perubahan harga minyak mentah sebesar USD 1,0 per barel, diperkirakan akan berpengaruh pada perubahan beban subsidi listrik sekitar Rp 0,4 triliun s.d. Rp 0,5 triliun.

Kenaikan harga minyak dunia yang terjadi pada awal tahun 2008, secara tidak langsung cukup memberikan dampak terhadap pemerintah Indonesia, dampak terhadap perekonomian di Indonesia pada mulanya memberikan pendapatan yang besar namun dengan adanya pergeseran terms of trade di Indonesia pendapatan langsung berkurang karena kekakuan upah riil, harga dan struktural dalam perekonomian. Harga minyak yang tinggi menyebabkan pengeluaran untuk minyak naik, sehingga pengeluaran untuk barang yang lain dan jasa berkurang. Jika kenaikan harga minyak ini disalurkan ke harga produk yang dihasilkan, maka akan terjadi tekanan inflasioner. Efek pada harga-harga domestik dan inflasi, naiknya biaya input, ini merupakan saluran yang kedua setelah perekonomian. Inflasi juga akan menurunkan permintaan barang non-minyak dan menurunkan investasi di negara importir neto minyak. Lazimnya pemerintah menanggapi inflasi dengan kebijakan menaikkan tingkat suku bunga atau pengetatan moneter. Selain itu, makin tinggi kenaikan harga minyak serta makin lama harga tinggi tersebut bertahan, makin besar dampak makro ekonominya. Bagi negara pengekspor neto (ekspor minyaknya lebih besar daripada impor minyaknya), kenaikan harga langsung menaikkan pendapatan nasional riil melalui pendapatan ekspor yang lebih besar, sekalipun sebagian dari keuntungan ini berkurang karena resesi di negara mitra dagang yang menurunkan permintaan ekspor. Lain halnya terhadap negara Indonesia yang selain pengekspor juga pengimpor dampak yang dirasakan sangat besar terhadap saluran perekonomiannya.

Pemerintah Indonesia dalam hal ini menjadi konsumen yang menanggung kerugian pendapatan karena kenaikan

harga minyak, dikarenakan Indonesia selain pengekspor juga negara pengimpor minyak di samping harus mengadakan minyak juga harus membeli dikarenakan tingkat konsumsi yang semakin besar Indonesia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan dalam negerinya, efek menurunnya output, merupakan efek yang ketiga dari harga minyak. Output itu diantaranya yang mengenai pendapatan pajak dan defisit anggaran, di mana untuk memenuhi kebutuhan akan minyak pemerintah Indonesia harus membeli minyak dan dari pembelian itu ditambahkan pajak yang langsung memberikan efek kepada anggaran pemerintah untuk pembelian minyak.

Kesimpulan

OPEC sebagai organisasi yang mempunyai tujuan untuk menstabilkan harga minyak dunia, tentunya mempunyai peran terhadap fluktuasi harga minyak di pasar minyak dunia, sehingga dapat mempengaruhi pemerintah Indonesia untuk membuat suatu kebijakan mengenai harga BBM. Kerangka pemikiran di awal telah membantu penulis untuk menganalisis faktor-faktor yang melatarbelakangi OPEC untuk membuat kuota produksi minyak anggota-anggotanya pada tahun 2008, fungsi OPEC dalam mengendalikan pasar minyak dunia, alasan pemerintah Indonesia untuk keluar dari keanggotaan OPEC dan mengubah kebijakan harga BBMnya di tahun 2008, serta implikasi harga minyak dunia terhadap fluktuasi harga BBM di Indonesia terutama pada tahun 2008.

Berdasarkan analisis yang didukung pemaparan data-data research kepustakaan, maka penulis menemukan beberapa kesimpulan. Pertama, Indonesia memutuskan untuk mencabut status keanggotaannya di OPEC sebagai dampak adanya kuota produksi minyak

Indonesia memutuskan untuk mencabut status keanggotaannya di OPEC sebagai dampak adanya kuota produksi minyak dari OPEC pada tahun 2008, karena Indonesia sudah tidak bisa lagi memenuhi kuota untuk produksi OPEC dan mengalami defisit anggaran dana APBN.

dari OPEC pada tahun 2008, karena Indonesia sudah tidak bisa lagi memenuhi kuota untuk produksi OPEC dan mengalami defisit anggaran dana APBN. Kedua, Indonesia membuat Kebijakan pada Mei 2008 untuk

menaikkan harga BBM dan pada November-Desember 2008 untuk menurunkan harga BBM, faktor utamanya karena dipengaruhi oleh kuota produksi minyak OPEC selama tahun 2008.

Daftar Pustaka

- Bappebti. 2008. 'Keanggotaan Indonesia', Dalam <http://www.bappebti.go.id/edukasi/br0004.asp> (diakses tanggal 28 Maret 2016)
- Bappenas. 2008. 'Status Keanggotaan Indonesia', Dalam [http://www.ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik_Luar_Negeri/Keanggotaan_Indonesia_dalam_Organisasi_Internasional/Organization_Petroleum_Exporting_Countries_\(OPEC\).pdf](http://www.ditpolkom.bappenas.go.id/basedir/Politik_Luar_Negeri/Keanggotaan_Indonesia_dalam_Organisasi_Internasional/Organization_Petroleum_Exporting_Countries_(OPEC).pdf) (diakses tanggal 20 Maret 2016)
- Bennet, Leroy. 1995. 'International Organization, Principle and Issue. Eaglewood', Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Caporaso, James A., dan David P. Levine. 2008. 'Teori-Teori Ekonomi Politik', Diterjemahkan oleh: Bambang Murtianto, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Coplin, William D. 2003. 'Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis', Diterjemahkan oleh: Mercedes Marbun. Sinar Baru Algesindo, Bandung.
- Depkeu. 2008. 'Naiknya Antisipatif APBN Negara', Dalam http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kajian%5CNaiknya_Antisipatif_APBN.pdf (diakses tanggal 21 Maret 2016)
- Depkeu. 2008. 'Keterangan minyak', Dalam <http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita070906.htm> (diakses tanggal 21 Maret 2016)
- Depkeu. 2008. 'Langkah-langkah Sebelum Menaikkan Harga BBM', Dalam <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/info/detailinfo.asp?NewsID=N1104637639> (diakses tanggal 21 Maret 2016)
- Depkeu. 2008. 'Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal', Dalam <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kolom/detailkolom.asp?NewsID=N77246699> (diakses tanggal 21 Maret 2016)
- Ikbar, Yanuar. 1995. 'Ekonomi Politik Internasional', PT. Angkasa, Bandung.
- Islamy, M. I. 1988. 'Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara', Bina Aksara, Jakarta.
- Dougherty, James E., dan Robert L. Pfaltzgraff. 1997. 'Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey', Longman, Michigan.
- Dwiyanto, Agus. 2004. 'Implementasi Kebijakan', Rineka Cipta, Jakarta.
- ESDM. 2008. 'Menyikapi Kenaikan Harga Minyak Dunia', Dalam <http://www.esdm.go.id> (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- ESDM. 2008. 'Menyikapi Kenaikan Harga Minyak Dunia', Dalam http://www.esdm.go.id/mesdm/index.php?option=com_docman&task=oc_download&gid=11&Itemid=56 (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- ESDM. 2008. 'Penjelasan Pemerintah Tentang Pengurangan Subsidi BBM dan Kebijakan', Dalam <http://www.esdm.go.id/siaran-pers/Penjelasan-Pemerintah-Tentang-Pengurangan-Subsidi-BBM-dan-Kebijakan.html> (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- ESDM. 2008. 'Penjelasan Pemerintah Tentang Pengurangan Subsidi BBM dan Kebijakan Lain Yang Menyertainya', Dalam <http://www.esdm.go.id/siaran-pers/55-siaran-pers/1754-penjelasan-pemerintah-tentang-pengurangan-subsidi-bbm-dan-kebijakan-lain-yang-menyertainya.html> (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- Firha. 2008. 'Penyelenggaraan Pemerintah', Dalam <http://www.opec.org/pressrelease.htm> (diakses tanggal 20 Maret 2016)
- Holsti K.J, 1988. 'International Politics: a framework for analysis', Prentice Hall, New Jersey.
- <http://www.pertamina.com> (diakses pada 21 Maret 2016)
- Jackson, R., dan Georg Sorensen, 2005. 'Pengantar Studi Hubungan Internasional', Diterjemahkan oleh: Dadan Suryadipura, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Johari, J.C 1985. 'International Relation and Politics (Theoretical Perspective)', Sterling Publisher, New Delhi.
- Kartasasmita, Koesnadi. 1998. 'Organisasi dan Administrasi Internasional', PT. Angkasa, Bandung.
- Kurtubi. 2008. 'Anggaran Pendapatan Belanja Negara', Dalam <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/5969/> (diakses tanggal 20 Maret 2016)
- Kusuma, Raghunala. 2006. 'Keb'ijakan Energi, Harga Minyak Dunia', UGM, Yogyakarta.
- Kusumohamidjojo, B. 1987. 'Hubungan Internasional, Kerangka Studi Analitis', Refika Aditama, Bandung.
- Lentner, Howard H. 1974. 'Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach', Bell & Howell Company, Ohio.
- Malau dan Hasits. 2008. 'Harga BBM Turun Lagi', Dalam <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/15581-harga-bbm-turun-lagi> (diakses tanggal 28 Februari 2016)
- Markey, Michele. 2008. 'Impact of OPEC Quotas on the Oil Market', Dalam http://www.apachecorp.com/explore/Browse_Archives/View_Article.aspx?Article.ItemID=531 (diakses tanggal 28 Maret 2016)
- Mas'oed, Mochtar. 1994. 'Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi', LP3S, Jakarta.
- Nasution, Dahlan. 1991. 'Politik Internasional: Konsep dan Teori' Erlangga, Jakarta.
- Nazir, Mohammad. 1998. 'Metode Penelitian', C. Indonesia, Jakarta.
- Nuria. 2008. 'Kebijakan OPEC Mulai Pengaruhi Harga Minyak', Dalam <http://economy.okezone.com/index.php/ReadStory/2008/11/10/277/1626/kebijakan-opec-mulai-pengaruhi-harga-minyak.html> (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- OPEC. 2008. '149th Meeting of the OPEC Conference', Dalam <http://www.opec.org/pressrelease.htm> (diakses tanggal 28 Februari 2016)
- OPEC. 2008. 'Member Countries', Dalam http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm (diakses pada 20 Maret 2016)
- Perwita, Banyu Anak Agung dan Yanyan Mochamad Yani. 2005. 'Pengantar Ilmu Hubungan Internasional', PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Public Relations & Information Department. 2008. 'OPEC statute, 2008', *OPEC Secretariat*, Dalam http://www.opec.org/opec_web/static_file_s_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- Public Relations & Information Department. 2008. 'What Is OPEC', *OPEC Secretariat*, Dalam http://www.opec.org/opec_web/static_file_s_project/media/downloads/publications/AR2008.pdf (diakses tanggal 28 Juni 2015)
- Rudy, T. May. 2001. 'Administrasi Dan Organisasi Internasional', Refika Aditama, Bandung.
- Sjarif, Amiroeddin. 1997. 'Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya', Rineka Cipta, Jakarta.
- Smith, Adam. 1966. 'An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations', Arlington House, New York.
- Soeprapto, R. 1997. 'Hubungan Internasional: Sistem, Interaksi, dan Perilaku', Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suriasumantri, Jujun S. 2001. 'Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer', Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Suud, Mohammad. 2006. '3 Orientasi Kesejahteraan Sosial', Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Toma, Peter A., dan Robert F. Gorman. 1991. 'International Relations: Understanding Global Issues', Brooks/Cole Publishing Company, Bloomington.
- Wahab, Solichin A. 1997. 'Analisis Kebijaksanaan', PT. Bumi Aksara, Malang.
- Waltz, Gill. 1994. 'Health Policy - An Introduction to Process and Power', Zed Books, London