

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN
UNIVERSITAS BAKRIE
TAHUN 2022**

**Nasionalisme Energi:
Antara Kedaulatan Negara dan Rezim Internasional**

**Ilmu Politik
(Ilmu Hubungan Internasional)**

oleh
**MUHAMMAD BADARUDDIN
9111000252**



**Universitas Bakrie
Kampus Kuningan Kawasan Epicentrum
Jl. HR Rasuna Said Kav. C-22, Jakarta, 12920**

**LEMBAR PENGESAHAN LAPORAN AKHIR PENELITIAN
TAHUN 2022**

- | | |
|--------------------------|---|
| 1. Judul Penelitian | Nasionalisme Energi: Antara Kedaulatan Negara dan Rezim Internasional |
| 2. Peneliti Utama | |
| a. Nama Lengkap | Muhammad Badaruddin |
| b. Jenis Kelamin | Laki-laki |
| c. Pangkat/Golongan/NIDN | Lektor/IIIc/0312117504 |
| d. Bidang Keahlian | Ilmu Hubungan Internasional |
| e. Program Studi | Ilmu Politik |
-
- | | |
|--|-------------------|
| 3. Jangka Waktu Penelitian dan Pendanaan | |
| a. Jangka Waktu Penelitian | April – Juli 2022 |
| b. Biaya Penelitian | Rp. 3.500.000 |
| c. Sumber Dana Penelitian | Mandiri |

Jakarta, 7 Juli 2022

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan
Pengembangan

(Deffi Ayu Puspito Sari, Ph.D)
0308078203

Peneliti Utama


(Muhammad Badaruddin, M.Sc., M.A.)
0312117504

DAFTAR ISI

BAB 1

PENDAHULUAN

Nasionalisme Energi, Kedaulatan Negara, dan Rezim Internasional.....5

BAB 2

Nasionalisme Energi di Venezuela: Inspirasi dari Revolusi Bolivarian..... 8

 Pengaruh Sektor Migas Dalam Ekonomi dan politik Venezuela13

 Kepemimpinan Chavez dan Revolusi Bolivarian19

 Praktek Nasionalisme Sumber Daya di Venezuela.....26

 PDVSA: BUMN Energi Venezuela sebagai Instrumen.....27

 Perpajakan dan Kontrak di Venezuela.....31

BAB 3

Dilema OPEC: Antara Kartel Minyak dan Stabilitas Ekonomi-Politik Negara

Anggota.....34

 Benarkah OPEC Sebagai Kartel? 40

 Pengaruh OPEC pada Harga Minyak Dunia42

 Dinamika Internal OPEC48

 Kategorisasi Negara-negara Anggota OPEC.....49

 Kartelisasi dan Dilema OPEC.....54

Ketergantungan dan Kerentanan Ekonomi.....58

BAB 4

SIMPULAN.....60

DAFTAR PUSTAKA.....63

BAB 1

PENDAHULUAN

Nasionalisme Energi, Kedaulatan Negara, dan Rezim Internasional

Dinamika energi global diwarnai oleh berkembangnya gelombang *resource nationalism* yang dalam perkembangannya kebijakan ini secara dramatis mempengaruhi pasokan energi global. Ideologi *Nasionalisme Bolivarian* yang terpengaruh oleh ide-ide *Sosialisme* ikut mendorong secara pesat perkembangan *resource nationalism* di Amerika Latin. Hal ini terjadi karena Amerika Latin merupakan salah satu tempat terkonsentrasinya cadangan hidrokarbon dunia, sebagai contoh 43% impor minyak Amerika Serikat berasal dari Amerika Latin.¹

Berdasarkan catatan Manzano dan Monaldi (2008), gelombang nasionalisme sumber daya di Amerika Latin diawali dengan periode privatisasi dan liberalisasi besar-besaran di awal tahun 1990an, yang menyebabkan terjadinya peningkatan investasi secara signifikan di sektor minyak dan gas bumi yang terjadi di Argentina, Bolivia, Brazil, Ekuador dan Venezuela. Meskipun demikian, periode ini hanya berlangsung sebentar, dan menjelang berakhirnya periode 1990an muncul *gelombang nasionalisme* di Amerika Latin yang berusaha meningkatkan peranan pemerintah di sektor minyak bumi dan gas.² Pemerintah di Argentina, Bolivia, Ekuador, dan Bolivia berusaha

¹ David R. Maresh, 2010, Resource Nationalism And Energy Security in Latin America: Implication For Global Oil Supplies, Working Paper of James A. Baker III Institute For Public Policy, Rice University, h. 1.

² Osmel Manzano and Francisco Monaldi, 2008, The Political Economy of Oil Production in Latin America, Fouthcoming in *Economia*, LACEA's Journal, Fall, h. 1.

meningkatkan kendalinya di sektor minyak bumi dan gas melalui peningkatan pajak dan pengambilalihan proyek minyak dan gas.³

Selain itu, nasionalisme sumber daya yang bangkit di negara-negara produsen minyak pada awal tahun 1960an juga membentuk sebuah organisasi para eksportir minyak (OPEC). Momentum pendiriannya tidak hanya diliputi oleh dimensi ekonomi, namun juga oleh dimensi geopolitik sebagai bentuk perlawanan ekonomi-politik terhadap negara-negara industri maju sebagai bekas penjajah Kawasan-kawasan kaya sumber energi dunia.

Hal inilah yang memuat penulis merasa penting untuk mengangkat analisis mengenai kompleksitas dan dinamika yang terjadi di dalam OPEC. Karena realitas OPEC sering kali dipersepsi secara tidak seimbang sehingga lebih banyak memunculkan bias yang diwarnai oleh sentimen yang muncul dari kepentingan negara-negara konsumen minyak dan juga industrialis maju.

Sebagaimana jamak dipersepsikan, OPEC seringkali dituduh sebagai sebuah kartel yang sangat perkasa dalam menentukan pasokan dan harga minyak dunia. Padahal dinamika internal yang terjadi di dalamnya, membuat OPEC tidak benar-benar mampu menjalankan peran sebagai kartel minyak dunia yang sangat perkasa. Kita perlu melihat bahwa perbedaan dalam struktur ekonomi masing-masing anggota OPEC yang memunculkan kepentingan yang berbeda-beda. Selanjutnya hal tersebut yang

³ *Ibid.*,

membuat perbedaan dalam pola penyikapannya terhadap upaya untuk mengendalikan kuota produksi minyak yang hendak diberlakukan kepada setiap anggota OPEC.

Hal ini menunjukkan kepada kita bahwa terdapat kerjasama sekaligus perselisihan yang dinamis diantara para anggota OPEC dalam berbagai proses pengambilan keputusan. Di mana kepentingan nasional masing-masing negara anggota saling beradu untuk diprioritaskan ketika dihadapkan pada upaya untuk memufakati kuota produksi minyak oleh keseluruhan anggota OPEC.

BAB 2

Nasionalisme Energi di Venezuela: Inspirasi dari Revolusi Bolivarian

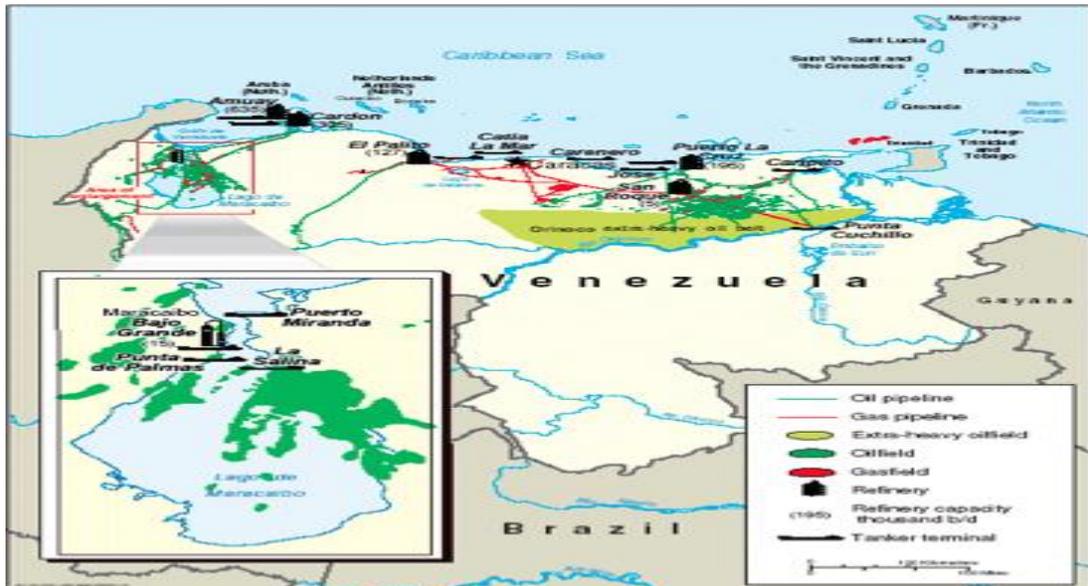
Secara umum, Venezuela merupakan Negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, terutama minyak bumi. Dalam perkembangannya, minyak bumi telah mendominasi ekonomi Venezuela sejak tahun 1920, dan dalam sejarahnya, minyak Bumi berperan menjadi landasan ekonomi politik Venezuela.⁴ Krisis minyak yang terjadi pada tahun 1980an ikut menghancurkan perekonomian Venezuela, akibatnya Pemerintah terpaksa menggadaikan ladang minyak untuk membayar hutang Negara. Hal ini menggiring Negara ke dalam kondisi instabilitas politik yang terlihat dari terjadinya transisi yang tak terelakan lagi.

Tahun 1989, Carlos Andreas Perez naik ke tampuk kekuasaan dan berperan dalam pengembalian aset minyak dan proyek-proyek Negara yang sempat tergadai. Program pemerintahan Perez dianggap berhasil memperbaiki perekonomian Venezuela, namun program ekonomi pemerintahannya yang memberlakukan kebijakan *structural adjustment* seperti melakukan pemotongan subsidi sangat tidak populer di kalangan masyarakat miskin yang mendominasi populasi Venezuela.⁵ Protes

⁴ Anil Hira and Adam Morden, 2004, Hugo Chavez in Venezuela: What Revolution, CGPE Working Paper 04-09 June 2004, h. 1.

⁵ *Ibid.*,

masyarakat terkait kebijakan penghapusan subsidi dan tuduhan korupsi berhasil menjatuhkan pemerintahan Perez.⁶



Gambar 2.1. Peta Potensi Cadangan dan Infrastruktur Energi Venezuela

Krisis ekonomi berlanjut, suksesornya Rafael Caldera gagal mengembalikan stabilitas ekonomi, hal ini memicu meluasnya protes dan ketidakpuasan terhadap demokrasi sehingga terjadi polarisasi di tengah masyarakat antara pendukung kapitalisme dan penentang rezim yang dipengaruhi ideologi sosialisme.⁷ Krisis yang terjadi di Asia pada tahun 1997 memperburuk gejala ekonomi di Venezuela, hal ini diakibatkan oleh turunnya harga minyak, karena pada dasarnya minyak menyumbang

⁶ *Ibid.*,

⁷ *Ibid.*, h. 2.

hampir 95% pendapatan ekspor Venezuela dan hampir setengah dari pendapatan federal. Oleh sebab itu, Venezuela sangat bergantung pada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi fundamental pasar minyak global.⁸

Pada tahun 1999, Hugo Chavez Friaz mulai menjabat sebagai presiden Venezuela, setelah sempat melakukan kudeta pada bulan Februari 1992. Meskipun mengalami kegagalan namun inilah yang membuat Hugo Chavez memperoleh dukungan dari kelompok nasionalis dan sayap kiri.⁹ Chavez menang telak dalam pemilihan presiden Desember 1998. Diawal kepemimpinannya Chavez segera merealisasikan janjinya untuk merombak konstitusi, menghapuskan model dua partai yang korup dan menggalakkan program pro rakyat miskin. Chavez menggunakan unit tentara untuk membantu program pengurangan kemiskinan, mengerjakan proyek infrastruktur, bersamaan dengan itu, Chavez mulai melakukan praktik pemungutan pajak di perusahaan minyak.¹⁰

Pemungutan pajak di perusahaan minyak mengalami peningkatan tarif hal ini terjadi akibat kontrak migas Operator swasta memiliki tarif pajak yang rendah. Namun pemerintahan Revolusioner Hugo Chavez tetap menghormati dan menjalankan kontrak karya migas hingga masa berakhirnya yakni tahun 2004. Langkah pemerintah yang mulai melakukan perubahan konstitusi terutama undang-undang tentang pengelolaan

⁸ *Ibid.*,

⁹ Richard Lapper, 2006, US. Policy Toward Hugo Chavez's Venezuela, CSR no. 20, November 2006 Council For Foreign Relation, h. 6.

¹⁰ *Ibid.*, h. 7.

migas bertujuan untuk meningkatkan kontrol pemerintah atas sektor minyak. Proses pengambilalihan, renegotiasi kontrak kerja dan nasionalisasi berlangsung di era “membaiknya harga minyak”. Dengan demikian, Negara dapat memaksimalkan sewa jangka pendek namun mendapatkan hasil yang lebih, yang dapat digunakan untuk program subsidi.¹¹

Secara teoritis, *Nasionalisme sumber daya alam* dipandang sebagai sebuah konsep dimana sumber daya alam yang terkandung di tanah ataupun bawah laut merupakan milik bangsa bukan milik perusahaan ataupun individu.¹² Nasionalisme sumber daya mencakup semua kebijakan yang diambil pemerintahan nasional atas nama Negara, dalam hal pembatasan akses ke sumber daya, membuat pemisahan antara pasar domestik dan internasional, memaksakan pembatasan jumlah sumber daya yang digunakan untuk produksi maupun ekspor.¹³

Dalam praktiknya, Negara dapat mengambil alih aset atau proyek dalam wilayah mereka untuk alasan yang strategis, nasionalis dan ekonomi. Walaupun kebijakan ini sering kali dipengaruhi oleh ideologi politik dalam negeri, nasionalisme sumber daya terlihat ketika negara berusaha untuk memaksakan persyaratan atau peraturan baru mengenai investor asing untuk meningkatkan posisi negara dalam perjanjian investasi di industri ekstraktif (pertambangan dan eksplorasi minyak) yang biasanya melibatkan

¹¹ *Ibid.*,

¹² David R. Maresh, *op.cit.*

¹³ Giacomo Luciani, 2011, *Global Oil Supplies: The Impact of Resource Nationalism and Political Instability*. CEPS Working Document No. 350/May 2011, h. 4-5.

konsesi jangka panjang atau izin pertambangan yang menyediakan royalty dan pajak yang tetap.¹⁴

Selain itu, perjanjian tersebut tidak dirancang dengan baik untuk mengakomodasi perubahan yang signifikan, seperti perubahan harga komoditas atau perkembangan kondisi politik, sosial atau ekonomi. Hal ini mengakibatkan Pemerintah atas nama negara sering menentang perjanjian yang dianggap tidak adil atau tidak cukup bermanfaat bagi negara pemilik sumber daya alam.¹⁵ Sementara itu dalam praktiknya, Nasionalisme sumber daya sering dianggap keliru, karena hanya sebagai sebuah fenomena yang berkembang di negara berkembang. Para ahli mengkritisi praktik ini karena apakah perubahan rezim pajak atau pembatasan investasi asing ini memanifestasikan nasionalisme sumberdaya.¹⁶ Namun demikian, para pendukung nasionalisme sumber daya mengasumsikan bahwa ketika cadangan hidrokarbon dapat dimanfaatkan dengan benar maka akan bermanfaat bagi negara. Sebuah prinsip yang mendasari pemikiran ini adalah bahwa komoditas itu memiliki nilai intrinsiknya sendiri, jadi tidak mungkin nilainya ditentukan oleh pasar, nilai ini (“sewa”) dimiliki oleh bangsa “negara”.¹⁷

Selanjutnya, pada bagian kedua akan menyajikan bagaimana sektor minyak membentuk ekonomi politik di Venezuela, dan kemudian bagian ketiga meliputi

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ David R. Maresh, *op.cit.*

¹⁶ Philip Hill et. al, 2012, *Resource nationalism: A Return to the Bad old Days?*, Practical Law Company Publishing Limited.

¹⁷ *Ibid.*,

analisa pengaruh kepemimpinan Hugo Chavez dan *Bolivarian Socialism* sebagai ideologi dalam mempengaruhi praktek nasionalisme sumber daya di Venezuela. Sementara itu, pada bagian keempat menjelaskan secara praktis dan karakteristik nasionalisme di Venezuela, dan bagian kelima merupakan kesimpulan dan penutup.

Pengaruh Sektor Migas Dalam Ekonomi dan politik Venezuela

Minyak bumi menjadi penentu utama transformasi ekonomi dan politik Venezuela sejak kuartal pertama abad ke 20.¹⁸ Hal ini disebabkan Venezuela memiliki cadangan minyak terbesar di kawasan Amerika Latin dan merupakan satu-satunya pendiri OPEC di Amerika Latin. Bila dibandingkan dengan Negara eksportir minyak lainnya di kawasan Amerika Latin seperti Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ekuador, Meksiko, Peru, Venezuela memiliki cadangan minyak bumi terbesar, yang mana pada tahun 1986 cadangannya terbukti sebanyak 55,5 miliar barel, tahun 1996 sebesar 72,7 miliar barel, dan tahun 2006 80,0 miliar barel. Selama beberapa dekade minyak menjadi sumber utama pendapatan fiskal dan ekspor Negara Venezuela yakni masing-masing berkontribusi sebesar 50% dan diatas 80%.¹⁹ Dengan demikian, selama beberapa decade Minyak Bumi berhasil melambungkan Venezuela ke jajaran Negara modern di Amerika Latin.

¹⁸ BTI, 2012, Venezuela Country Report, This report is part of the Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2012, h. 3.

¹⁹ Osmel Manzano and Francisco Monaldi, op. cit, h. 22.

Selain itu, minyak bumi juga menjaga stabilitas mata uang dan mendukung pertumbuhan ekonomi, rata-rata lebih dari 7 persen di akhir dekade 1920an hingga 1970an.²⁰ Peningkatnya pertumbuhan ekonomi Venezuela diakibatkan karena selama puluhan tahun Venezuela dihujani investasi besar di sektor migas, yang membuat sektor ini menjadi tumpuan pendapatan pemerintah selama beberapa decade. Namun pada tahun 1960 dan 1970 menjadi era evolusi harga minyak dunia. Hal ini diakibatkan oleh terbentuknya OPEC²¹ yang memicu peningkatan pajak secara signifikan kepada para *Internasional Oil Company* yang beroperasi di Venezuela serta penghentian konsesi minyak yang berujung pada peralihan hak-hak properti yang dimiliki perusahaan minyak asing menjadi milik Negara.²² Akibatnya terjadi penurunan investasi minyak selama periode 1976, PDVSA sebagai *National Oil Company* mendapatkan konsekuensi dari gelombang nasionalisasi di Negara-Negara produsen minyak dunia, yakni memperoleh banyak konsesi ladang minyak.²³

²⁰ BTI, op. cit, h. 3.

²¹ OPEC dibentuk pada tahun 1960 oleh lima Negara asli (Iran, Iraq, Kuwait, Saudi Arabia, and Venezuela) dan terdiri dari 11 negara anggota, terbentuknya OPEC memicu sebuah evolusi pasar harga minyak dunia, yang ditandai dengan rangkaian kenaikan harga minyak pada 1973-1974 menandai sebuah era yang berbeda, karena terjadi *nasionalisasi* atau peralihan hak – hak property yang sebelumnya dimiliki perusahaan minyak asing beralih menjadi milik Negara dalam Bright E.Okugu, 2003, *The Middle East and North Africa in a Changing oil Market*, diakses 16 Juni 2014 dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/okogu/okogu.htm/>.

²² loc. cit.

²³ Osmel Manzano and Francisco Monaldi, op. cit.

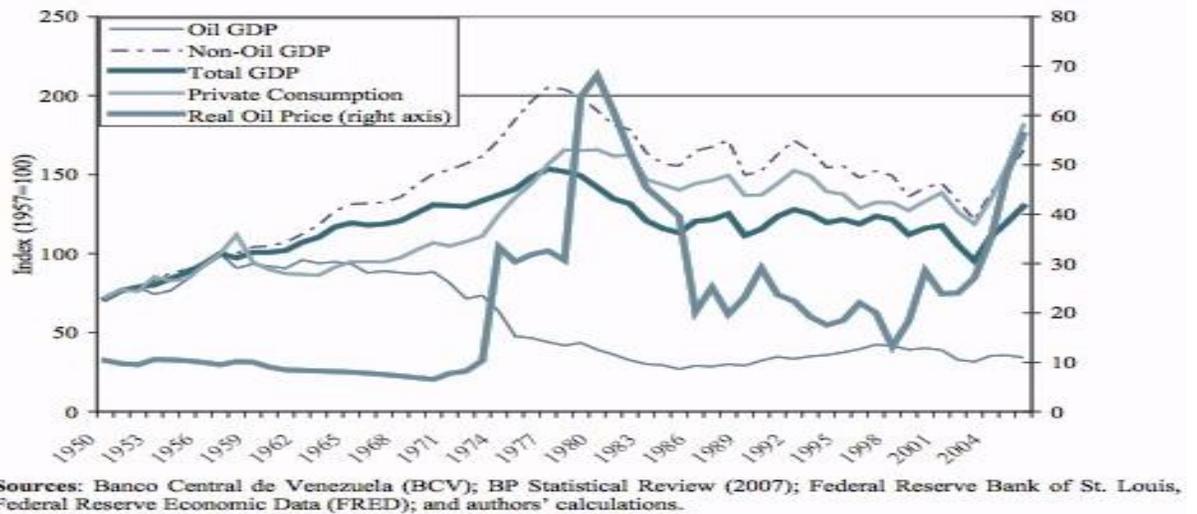
Proven Conventional Oil Reserves (billion barrels)			
	1986	1996	2006
Argentina	2.2	2.6	2.0
Bolivia	0.0	0.0	0.0
Brazil	2.4	6.7	12.2
Colombia	1.7	2.8	1.5
Ecuador	1.2	3.5	4.7
Mexico	54.9	48.5	12.9
Peru	0.5	0.8	1.1
Venezuela	55.5	72.7	80.0
Total	118.5	137.4	114.3

Gambar 2.2. Cadangan Minyak Bumi Terbukti Negara – Negara Amerika Latin

Sumber: Osmel Manzano and Francisco Monaldi. (2008). *The Political Economy of Oil Production in Latin America*. Forthcoming in *Economia*, LACEA's Journal, Fall 2008, h. 18.

Penurunan kapasitas produksi minyak akibat penurunan investasi asing selama periode 1976 mempengaruhi fundamental ekonomi Venezuela yang selama ini sangat bergantung dengan pendapatan minyak seperti yang terlihat pada Gambar 2. GDP riil mengalami penurunan terbesar selama periode 1977-1985, yaitu 26%.²⁴ Hal ini terjadi akibat resesi yang terjadi di Amerika Serikat dan Eropa yang berdampak pada Negara-Negara eksportir minyak (anggota OPEC) karena harga minyak mengalami penurunan signifikan. Krisis ini menunjukkan kinerja ekonomi terburuk Venezuela selama seratus tahun terakhir. Tren penurunan GDP Venezuela merupakan yang terpanjang sepanjang sejarah dan mencapai titik terendah di tahun 2003.

²⁴ Mark Weisbrot dan Luis Sandoval, 2008, Update: The Venezuela Economy in the Chavez Years, Center for Economic and policy Research, February, 2008, h. 6.



Gambar 2.3. Venezuela: Pertumbuhan GDP, Peningkatan Konsumsi, dan Harga Minyak

Sumber: Mark Weisbrot dan Luis Sandoval. (2008). Update: The Venezuela Economy in the Chavez Years. Center for Economic and Policy Research, February, 2008, h. 6.

Sebagaimana kita tahu bahwa sektor minyak telah mendominasi ekonomi Venezuela. Banyak ahli yang berpendapat bahwa pendapatan minyak telah membiayai pembengkakan birokrasi sejak pengembangannya di awal tahun 1920.²⁵ Dengan demikian hal ini dipandang bahwa Minyak bumi sebagai kutukan, karena pendapatan minyak telah memicu korupsi besar-besaran, inefisiensi dan tidak berkembangnya industri non-hidrokarbon.²⁶ Selain itu, Venezuela juga sangat rentan terhadap fluktuasi

²⁵ Anil Hira and Adam Morden, op.cit, h. 2.

²⁶ BTI, op.cit, h. 3.

harga minyak dunia terutama setelah tahun 1973 (lihat Gambar 2.). Padahal jika dibandingkan dengan Negara Amerika Latin lainnya, Venezuela memiliki kondisi ekonomi dan politik yang relatif stabil dari tahun 1950an hingga awal 1970an. Pada tahun 1958, setelah 7 tahun di bawah pemerintahan Marcos Perez Jimenez, dua partai politik utama Venezuela sepakat menyajikan program pemilihan umum, yang secara efektif mengizinkan *Action Democrat Party (AD)* dan *Cristian Democratic Party (COPEI)*.²⁷

Persaingan politik antara kelompok-kelompok politik terkemuka di Venezuela sangat terkait dengan pengelolaan minyak di Venezuela, sehingga menciptakan pertentangan khususnya kelompok-kelompok yang mendorong industrialisasi. Namun dalam upaya menstabilkan harga di awal tahun 1970an, AD dan COPEI yang notabene *The Ruling Party* ikut menginisiasi keikutsertaan Venezuela dalam pendirian OPEC. Pada tahun 1973, ketika terjadi embargo minyak Arab yang menyebabkan melonjaknya harga minyak dunia, memberikan akses istimewa terhadap AD dan COPEI dalam pengelolaan sumber daya keuangan yang didapatkan dari meningkatnya pajak dan royalti dari perusahaan minyak asing.²⁸

Namun peningkatan sumber daya keuangan akibat melonjaknya harga minyak yang meningkatkan pajak dan royalti tidak dipergunakan dengan sebaik-baiknya. Kepemimpinan AD dan COPEI tidak mampu mendistribusikan kekayaan Negara

²⁷ Richard Lapper, op.cit, h. 6.

²⁸ *Ibid.*,

dengan baik, tunjangan kesejahteraan hanya terkonsentrasi di kalangan pekerja di perkotaan yang berafiliasi dengan partai AD dan COPEI, akibatnya mayoritas masyarakat Venezuela yang tinggal di pedesaan tidak percaya lagi terhadap kepemimpinan AD dan COPEI.²⁹

Penurunan harga minyak dunia pada awal tahun 1980-an membuat sulit bagi pemerintah untuk mempertahankan jaringan patronase dan program-program sosial yang mendukung stabilitas politik.³⁰ Pada tahun 1988, defisit neraca Venezuela mencapai 9,9% dari produk domestik bruto (PDB), inflasi telah mencapai 30%, dan cadangan devisa bersih adalah negatif \$ 6,2 miliar, sementara itu jumlah kemiskinan mencapai 19,5 juta jiwa.³¹ Hal ini memaksa Presiden Carlos Andres Perez memberlakukan serangkaian langkah-langkah penyesuaian struktural yang tidak populer,

Pada Februari 1989, dibantu dukungan IMF, kebijakan ini memicu peningkatan tarif angkutan umum seperti bus, pemotongan subsidi BBM.³² Akibat kebijakan itu, protes masyarakat terhadap pemerintahan AD dan COPEI pun tidak terbendung lagi dan berubah menjadi kerusuhan. Pemerintah menyikapinya dengan tindakan represif yakni dengan penggunaan militer yang menyebabkan ratusan orang kehilangan nyawa,

²⁹ *Ibid.*,

³⁰ *Ibid.*,

³¹ *Ibid.* h. 7.

³² *Ibid.*,

peristiwa tragis ini kemudian dikenal dengan nama “The Caracazo”.³³

Peristiwa “The Caracazo” menambah ketidakpuasan publik dan membuat kelompok nasionalis dan sayap kiri memperoleh simpati dukungan publik. Pada tahun 1992 terjadi pemberontakan yang dipimpin oleh Letnan Kolonel Hugo Chavez Friaz bersama kelompok perwira militer yang beraliran kiri, meskipun demikian kudeta tersebut gagal.³⁴ Pasca kudeta tahun 1993, presiden Andres Perez di-*impeachment* oleh parlemen atas tuduhan korupsi, sehingga kebijakan *structural adjustment* pun dibatalkan oleh dua suksesornya yaitu presiden Ramon Jose Velasquez (1993-1994) dan Rafael Caldera (1994-1999).³⁵

Kepemimpinan Chavez dan Revolusi Bolivarian

Kegagalan dalam kudeta militer tahun 1992 tidak membuat karir politik Hugo Chavez meredup, Chavez menjadi sosok yang populis pasca pidato kontroversialnya di televisi yang tak lama beredar setelah penangkapan.³⁶ Sementara itu ketika di penjara antara tahun 1992 hingga 1994 Chavez mendapatkan dukungan kuat dari masyarakat, dan pada tahun 1996 ia memutuskan untuk mengejar ambisi politiknya melalui proses pemilihan umum. Berbekal dukungan partai-partai tradisional dan meningkatnya

³³ *Ibid.*,

³⁴ *Ibid.*,

³⁵ BTI, op. cit, h. 3.

³⁶ Richard Lapper, op.cit, h. . (halaman)

kekecewaan masyarakat terhadap rezim berkuasa Chaves pun maju ke kursi perpolitikan.³⁷ Chavez sukses memenangkan pemilu Presiden pada Desember 1998. Dalam kepemimpinannya, Chaves berusaha mempromosikan gagasan yang dinamakan *Revolusi Bolivarian*. Gagasan ini terinspirasi oleh pemikiran pahlawan pendiri Venezuela, Simon Bolivar dan Simon Rodriguez. Dalam penjelasannya Harold A. Trikunus (2005)³⁸ “..... *Revolusi Bolivarian* menyatukan seperangkat gagasan yang mengedepankan kebijakan yang populis dan pemerintah cenderung otoriter (militer diintegrasikan dalam pemerintahan), memiliki fokus pada penggunaan sumber daya untuk melayani konstituen yang didominasi oleh kaum miskin”

Dalam prakteknya, Revolusi Bolivarian telah menciptakan konstitusi baru, legislatif baru, pengadilan tinggi baru, otoritas pemilu baru, pembersihan angkatan bersenjata Venezuela, dan proses nasionalisasi industri minyak.³⁹ Sesungguhnya gagasan ‘Bolivarian’ diasosiasikan dengan gerakan Simon Bolivar dalam membebaskan Amerika Latin dari bentuk penjajahan, dengan demikian mampu membangkitkan semangat anti imperialisme dan kolonialisme.

Chavez berusaha mengimplementasikan gagasan *Bolivarian Revolution* melalui berbagai program pemerintah yang dinamai “perang terhadap masalah-masalah sosial”, seperti yang diuraikan dalam pidato pelantikan Chaves pada pelantikan presiden pada 2 Februari 1999 “tingginya kemiskinan, kurangnya perumahan, buruknya kualitas dan

³⁷ *Ibid.*,

³⁸ Harold A. Trikunus, 2005, *Defining Venezuelas: Bolivarian Revolution*, *Military Review* July-August 2005, h. 39-40.

³⁹ *Ibid.*,

kuantitas pendidikan, tingginya pengangguran, utang luar negeri yang sangat besar”.⁴⁰ Selain itu, tahun 1999 juga menandai perubahan rezim karena Chavez menyelenggarakan referendum konstitusi yang digunakan untuk mengimplementasikan gagasan *Bolivarian*.

Hasilnya adalah *konstitusi tahun 1999* yang menekankan empat prinsip yaitu: plebisit demokrasi, konsentrasi kekuasaan, sentralisasi kekuasaan, dan pengaturan ekonomi pasar.⁴¹ Selain itu, untuk menjalankan gagasan *Bolivarian Revolution*, Chavez mengerahkan unit tentara untuk membantu program pengurangan kemiskinan, pembangunan infrastruktur, bersamaan dengan itu, Chavez memerintahkan untuk penegakan hukum dalam hal penarikan pajak kepada perusahaan minyak yang selama ini lalai.⁴²

Sementara itu, memasuki tahun 2000an, harga minyak mulai perlahan menanjak, hal ini menghilangkan tekanan fiskal dan memungkinkan pemerintahan Chavez untuk memperluas program bantuan sosialnya (Gambar 4.). Dengan demikian, berimplikasi kepada stabilitas rezim Chavez, serta membuatnya kembali memenangkan pemilihan umum legislatif di bulan Juni tahun 2000.

Perubahan dramatis kebijakan Chavez ini memicu *pro kontra* dalam masyarakat Venezuela, program Bolivarian ditentang oleh kalangan konservatif dan masyarakat

⁴⁰ *Ibid.*,

⁴¹ Anil Hira and Adam Morden, *op.cit.* h. 4-5.

⁴² *Ibid.*,

menengah Venezuela karena dianggap prinsip-prinsip program Bolivarian bertentangan dengan demokrasi dan menghambat *status quo* yang selama ini dinikmati oleh mereka.⁴³ Akibat hal ini, program-program Bolivarian berfokus pada perbaikan kesejahteraan masyarakat, namun kontrol pemerintah meningkat, terutama sejak amandemen konstitusi tahun 1999 yang secara bertahap memberikan kontrol penuh atas seluruh lembaga Negara.⁴⁴

Reformasi konstitusi juga mendorong penghapusan fungsi parlemen sebagai pengawas, dan menempatkan Presiden Hugo Chavez sebagai Panglima tertinggi tentara yang membuka peluang untuk membersihkan jenderal-jenderal yang tidak loyal dan pengawasan terhadap Dewan Pemilu Nasional “pengawas pemilu”, PDVSA (perusahaan minyak milik Negara yang menghasilkan pendapatan bagi negara).⁴⁵

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ *Ibid.*, h. 7.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Public Spending	23.7	24.5	29.6	31.6	29.4	31.0	28.4	28.5	31.0
Total Social Spending	8.2	9.4	11.0	12.1	11.2	12.1	11.8	11.6	13.6
Education	3.4	4.1	4.5	4.8	4.8	4.6	4.8	4.1	5.1
Health	1.4	1.5	1.4	1.5	1.7	1.5	1.6	1.6	1.8
Housing	1.0	0.8	1.7	1.0	0.8	1.1	0.6	1.3	1.6
Social Security	1.4	2.0	2.2	3.4	2.8	3.4	3.1	3.0	3.6
Social Development and Participation	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	1.1	1.2	0.9	1.0
Culture and Social Communication	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3
Science and Technology	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2
Social Spending (% of Public Spending)	34.7	38.5	37.3	38.4	38.2	39.0	41.4	40.6	44.0

Source: Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV) and Banco Central de Venezuela (BCV)

Notes:
/a Does not include social spending by PDVSA, the state oil company, which in 2006 contributed \$13.3 billion (or 7.3 percent of GDP) to social projects

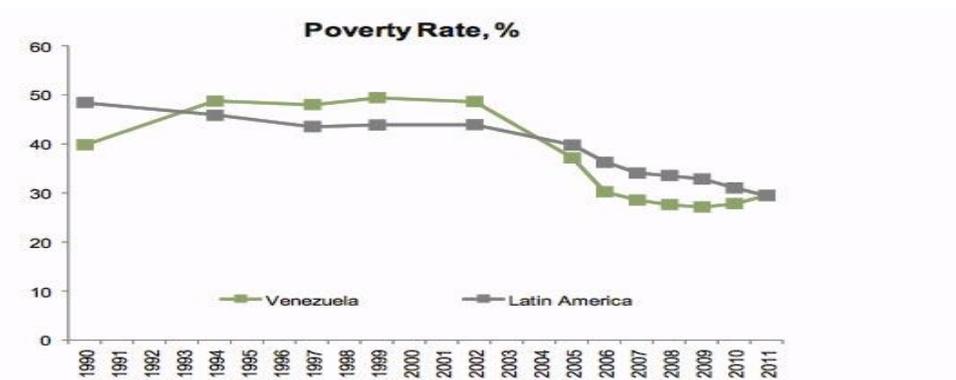
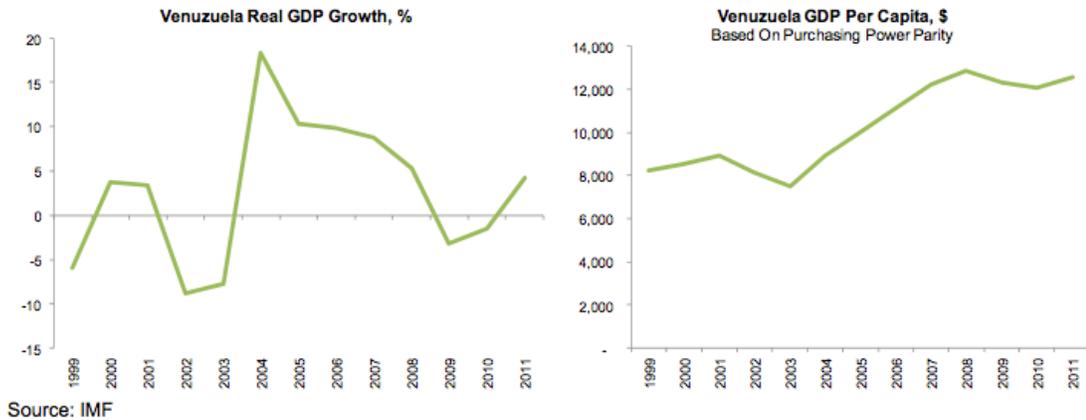
Gambar 2.4. Belanja Sosial Pemerintah Pusat Venezuela (1998-2006)

Sumber: Mark Weisbrot dan Luis Sandoval. (2008). Update: The Venezuela Economy in the Chavez Years. Center for Economic and Policy Research, February, 2008.

Program-program Bolivarian mengakibatkan peningkatan anggaran belanja sosial pemerintah Venezuela yakni dari 8,2% pada tahun 1998 menjadi 13,6% di tahun 2006 (lihat Gambar 4.). Belanja sosial ini belum termasuk belanja sosial yang dikeluarkan oleh PDVSA tahun 2006 sebesar 7,3% dari PDB sehingga total belanja sosial mencapai 20,9% dari PDB, atau meningkat 314 persen dari tahun 1998.⁴⁶ Belanja sosial pemerintahan Chavez merupakan bentuk dari implementasi janji- janjinya untuk berperang terhadap masalah-masalah sosial. Selain itu, peningkatan belanja sosial

⁴⁶ Mark Weisbrot dan Luis Sandoval, op. cit.

“program bolivarian” berimplikasi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di Venezuela. Di bawah kepemimpinan Hugo Chavez, ekonomi Venezuela tumbuh 47% secara riil selama periode 1999-2011, dengan peningkatan PDB perkapita dari US\$ 8.223 pada tahun 1999 menjadi US\$ 12.568 pada tahun 2011 (lihat Gambar 5.). Secara umum pemerintahan Hugo Chavez mewarisi fundamental ekonomi yang lemah akibat krisis berkepanjangan yang melanda Venezuela yakni krisis minyak tahun 1980an dan krisis ekonomi Asia tahun 1997, namun perekonomian Venezuela dibawah Hugo Chavez cukup fluktuatif jika mengacu pada pertumbuhan PDB riil, pendapatan per kapita dan angka kemiskinan. (lihat gambar 2.5.)



Gambar 2.5. Venezuela Real GDP Growth (percent), GDP Per Capita Venezuela (\$) dan Poverty Rate (percent)

Sumber: Vaughne Miller and Gavin Thompson. (2013). Venezuela: The Chavez legacy. House Of Common Library 10 April 2013. h. 11-13.

Dalam menjalankan program *Revolusi Bolivarian*, pemerintah Chavez menggunakan pendapatan yang diperoleh dari pendapatan minyak. Dengan demikian, pemerintahan revolusioner Hugo Chavez berusaha mengubah konstitusi dan Undang-Undang perminyakan.

Praktek Nasionalisme Sumber Daya di Venezuela

Otonomi sektor minyak di bawah pemerintahan Hugo Chavez berlangsung hingga tahun 2004, karena pemerintahan Hugo Chavez dengan *Gagasan Bolivarian* mulai melakukan perubahan perundang-undangan tentang pengelolaan minyak. Sesungguhnya kerangka eksternal tentang perundang-undangan pengelolaan minyak di tahun 1997-2003 dilaksanakan dengan mekanisme kontrak, otonomi kelembagaan PDVSA, dan perlindungan hak investor swasta. Pasca perubahan peraturan tentang pengelolaan minyak di bawah program Bolivarian mencerminkan adanya evolusi di sektor minyak Venezuela yaitu dengan mendorong peningkatan *control pemerintah*.

Kerangka kebijakan pengelolaan minyak Venezuela yang baru bertujuan untuk meningkatkan kontrol pemerintah atas sektor perminyakan yang dilaksanakan melalui peningkatan pajak secara implisit, seperti yang dijelaskan bahwa sebelumnya sistem berbasis pada royalti yang tidak progresif, selain itu, pemerintah juga berupaya untuk menghilangkan otonomi pada PDVSA.⁴⁷ Hal ini dilakukan Chavez untuk mendapatkan kembali kontrol atas PDVSA sebagai 're-nasionalisasi'. Strategi Chavez ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan profitabilitas, sehingga perusahaan mampu mentransfer sebagian besar pendapatannya ke kas pemerintah.⁴⁸ Langkah tersebut memicu pemogokan pekerja kerah putih di PDVSA pada tanggal 9 April 2002, karena

⁴⁷ Anil Hira and Adam Morden, op. cit.

⁴⁸ Gregory Wilpert, 2010, *The Economics, Culture, and Politics of Oil in Venezuela*, diakses 14 Oktober 2014 dari http://admin.iocl.com/downloads/EconomyMirror/The_Economics.pdf/.

mereka memprotes politisasi pemerintah terhadap dewan direktur perusahaan.⁴⁹

Secara teoritis, semua sewa yang didapatkan Negara yang memiliki kontrol dan hak kedaulatan atas cadangan minyak biasanya tidak dipengaruhi sewa jangka panjang, dalam prakteknya sering memunculkan masalah terkait dengan kerangka pajak dan kontrak yang tidak progresif.⁵⁰ Misalnya ketika terjadi kenaikan harga minyak dunia, perusahaan swasta sering kali mengingkari kesepakatan terkait insentif bagi pemerintah. Dalam kasus Venezuela nasionalisasi minyak di mulai pada tahun 1980an, terjadi karena krisis utang pemerintah, maka PDVSA diberi tugas menghimpun pendapatan Negara. Namun pada puncaknya yakni tahun 2007 ketika Venezuela dibawah kepemimpinan Chavez, perubahan signifikan terjadi yakni meliputi peningkatan kontrol pemerintah atas sektor minyak.⁵¹ Proses *nasionalisasi* “pengambilalihan” ini ditandai dengan mengambil kendali mayoritas dari proyek migas swasta tanpa memberikan kompensasi terhadap pasar.

PDVSA: BUMN Energi Venezuela sebagai Instrumen

PDVSA pada awalnya didirikan untuk mengkonsolidasikan kontrol Negara atas sumber daya hidrokarbon. Sejak nasionalisasi mulai digalakkan, Presiden Carlos Andreas Perez menandatangani undang-undang pengambilalihan tahun 1975, yang

⁴⁹ Osmel Manzano and Francisco Monaldi, op. cit.

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ David Hulst, 2007, Petroleos de Venezuela, SA: The Right Man Of Government, Working Paper #70 November 2007, h. 8.

mana tiga unit perusahaan swasta Maraven, Lagoven dan Corpoven, di era para nasionalisasi harus bersaing dengan Shell, Mobil dan Exxon.⁵² *Nasionalisasi* mendorong PDVSA mengambil peran utama dalam kontrak dengan perusahaan-perusahaan minyak, meskipun PDVSA bukan sebuah kementerian. Pada 1990-an, PDVSA mulai berfokus pada sisi hulu operasinya dengan memperdalam hubungan dengan perusahaan minyak internasional (IOC) dan strategi ini dikenal sebagai "apertura" (pembukaan) yang berpusat pada tiga unsur: 1) Meningkatkan produksi dari lapangan yang ada; 2) Mengembangkan bidang marginal; dan 3) Memperluas investasi dalam minyak non-konvensional.⁵³ Namun kebijakan apertura akan dikritik oleh kelompok kiri, karena dianggap melayani kepentingan IOC serta otonomi yang diberikan pemerintah terhadap PDVSA menciptakan "Negara dalam negara", selain itu dalam kampanye tahun 1998 Chavez mengkritik PDVSA yang tidak sensitif dengan kebutuhan rakyat miskin yang bergantung pada belanja pemerintah.⁵⁴

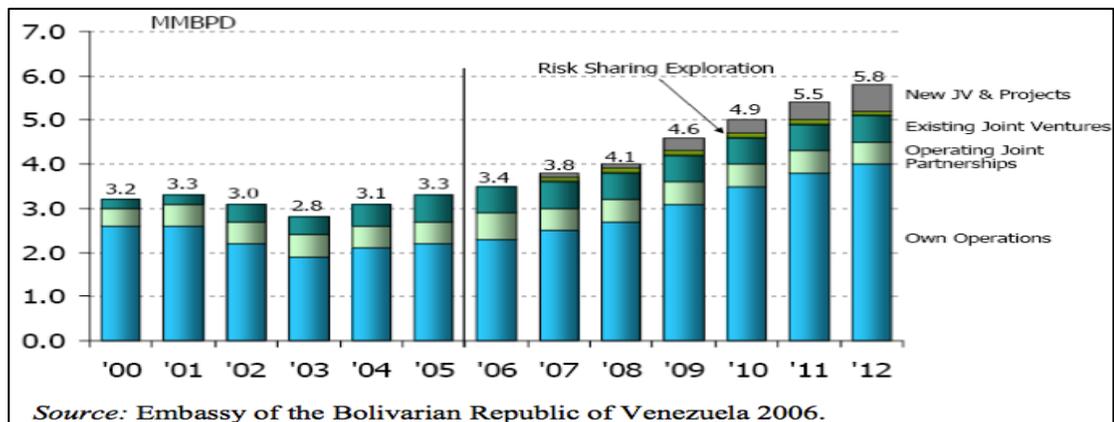
Setelah memenangkan pemilu tahun 1999, Chavez mulai menerapkan kebijakan kontrol ketat pemerintahan terhadap PDVSA, padahal pada awalnya banyak pengamat yang meyakini Chavez akan melanjutkan kebijakan pemerintah terdahulu. Tahun 2001 pemerintah mengesahkan UU hidrokarbon yang menyatakan bahwa semua investasi asing yang berbentuk usaha patungan (PSC), PDVSA harus memegang kepemilikan mayoritas. UU hidrokarbon ini juga menaikkan royalti usaha patungan (PSC) dari 1%-

⁵² *Ibid.*,

⁵³ *Ibid.*, h. 10.

⁵⁴ *Ibid.*,

17% menjadi 20%-30%.⁵⁵ Meskipun memberikan kontrol yang besar terhadap PDVSA atas industri minyak, banyak eksekutif perusahaan yang menentangnya karena hal ini akan berimplikasi terhadap investasi di sektor minyak dan membahayakan keuntungan perusahaan. Maka, pemerintah Chavez berusaha melakukan perubahan di internal PDVSA, seperti menunjuk direksi baru pada Februari 2002. Namun hal ini justru memicu protes serangkaian pemogokan tahun 2002-2003. Para karyawan PDSVA justru bergabung bersama kalangan kelas menengah pada April 2002 dan berusaha menjatuhkan pemerintahan presiden Hugo Chavez. Pemogokkan ini memicu penurunan produksi minyak nasional dari 3,3 juta barel per hari menjadi menjadi 2,8 juta barel minyak per hari pada tahun 2003 (lihat Gambar 2.6.)



Gambar 2.6. Produksi dan Estimasi Produksi Minyak Venezuela 2000-2012

Sumber: David Hults. (2007). *Petroleos de Venezuela, SA: The Right Man Of Government*. Working Paper #70 November 2007.

⁵⁵ IEA, 2006.

Penurunan produksi minyak diakibatkan oleh pemecatan 18.000 pekerja yang berpartisipasi dalam pemogokan. Hal ini mengakibatkan perusahaan kehilangan 30 hingga 40% tenaga kerjanya.⁵⁶ Selain itu, rencana produksi PDVSA mengalami penurunan akibat program nasionalisasi yang dijalankan pemerintahan Chavez, hal ini dipicu oleh ketergantungan PDVSA terhadap investasi asing, perusahaan PDVSA tidak memiliki kemandirian dalam kapasitas dan memperluas tingkat produksi dalam waktu dekat. Ketergantungan PDVSA terhadap kemitraan, memaksa pemerintahan Chavez untuk membuka kembali peluang kerja sama dengan NOC Negara-Negara sekutu Chavez. PDVSA mulai meluncurkan proyek “Magna Reserve” untuk mengerjakan cadangan minyak ekstra berat di wilayah Orinoco bersama Russia, Belarus, India, Brazil, Iran, China, Vietnam, Argentina, Uruguay (lihat Gambar 7.). Sebagai proyek bisnis, “Magna Reserve” meningkatkan pengaruh Venezuela secara tidak langsung terhadap perusahaan-perusahaan yang terlibat OPEC.⁵⁷ Selain itu, PDVSA juga mendapatkan manfaat sertifikasi NOC dari kemitraan dengan NOC dan Negara-Negara mitra rezim Chavez.

⁵⁶ *Ibid.*, h. 14.

⁵⁷ *Ibid.*, h. 35.



Gambar 2.7. Orinoco Magna Reserva

Sumber: David Hults. (2007). Petroleos de Venezuela, SA: The Right Man Of Government. Working Paper #70 November 2007.

Perpajakan dan Kontrak di Venezuela

Salah satu tujuan utama dari PDVSA dibawah pemerintahan Chavez adalah memberikan pendapatan yang besar kepada pemerintah, untuk itu penyesuaian-penyesuaian dilakukan dalam program Bolivarian. Untuk tahun 2005 dan 2006,

PDVSA menyumbang pendapatan pemerintah sebesar 71,1% dan 74,6%.⁵⁸ Pendapatan pemerintah sangat berkaitan dengan kebijakan perpajakan dan royalti pemerintahan Hugo Chavez. Dalam Gambar 8. menjelaskan tentang royalti (pajak yang diperoleh dari penjualan), selain itu di beberapa Negara terlihat adanya pajak tambahan yang dibebankan kepada perusahaan yang melakukan operasi di beberapa Negara, hal ini sangat terkait dengan fluktuasi harga komoditas, selain itu ada pula pajak keuntungan, ekspor dan campur tangan pemerintah di sektor hidrokarbon. Bila dibandingkan dengan Negara-Negara di Amerika Latin, pajak dan royalti Venezuela mengalami evolusi sejak periode 1990an, royalti tahun 1990an sebesar 1-16 %, setelah UU Migas Tahun 2000 terjadi pemisahan royalti, ladang-ladang minyak tradisional 30%, dan wilayah Orinoco “cadangan minyak ekstra berat 20%”, sementara sekarang royalti yang ditetapkan pemerintah sebesar 30%.

⁵⁸ *Ibid.*, h. 21.

Country	Royalty rate on production	Income tax rate in excess of other activities	Profit tax	Others	Participation of the State	
Argentina	12% for the Local Government	No		Export Tax (since 2002)		
Bolivia	1990's	18% for new oilfields and 50% for old oilfields	No	25% y 12.5% for remittance to the outside. Additional 25% by extraordinary utilities	IED on the commercialization	No
	2004- Nationalization	18%	No		Direct tax on hydrocarbons = 32% Contribution to YPFB* = 32%	Yes
Colombia	20% for old oilfields	No	7%	Transports of Pipeline	Yes	
	The law 756 change the royalty system. Variable 8% - 25% for new oilfields**					
Ecuador	Variable: 12.5% - 18.5% **,	Petroecuador = 100%	25%	"Tax holiday" for new oilfields in exploration phase	Yes	
		Other oil companies = No				
México	No	5% additional	7,70%	Hydrocarbon rights and Advantages or utilization (They reach 60.8%)	Yes	
Trinidad y Tobago		5% additional	50%	Additional Tax depend of oil price		
Venezuela	90's	1-18.66%	33%	PEG for oil fields in exploration phase	Superficial tax (100ut/km or more) Tax of own consumption (10%) Tax of general consumption (from 30% to 50%) Reduction of income tax, from 4% to 8% for new oil investment	Yes
	After the 2000 enabling law	Traditional oil fields = 30%	16% additional			
		Faja del Orinoco 20%				
	Operative agreements, depending of the contract					
Of the present time	33% of the oil produced for any oil field***	16% additional	No			

*YPFB: Bolivia's NOC (Yacimientos Petroliferos Fiscales de Bolivia)

**Rate Variable on field conditions

*** In theory, if this tax structure does not allow profitability of the field, it can be reduce to 20% of the oil produced.

Gambar 2.8. Perbandingan *Royalty dan tingkat pajak* Negara – Negara Amerika Latin

Sumber: Osmel Manzano and Francisco Monaldi "The Political Economy of Oil Production in Latin America" Forthcoming in *Economia*, LACEA's Journal, Fall 2008.

BAB 3

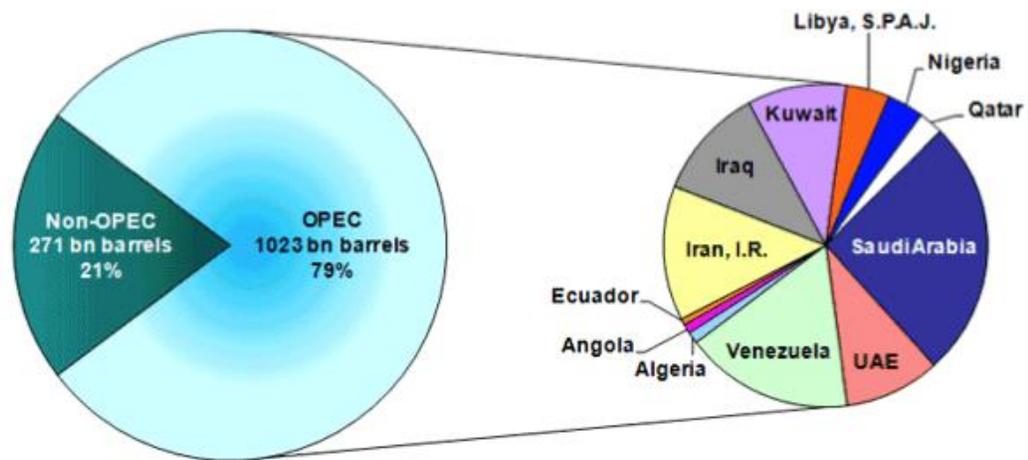
Dilema OPEC: Antara Kartel Minyak dan Stabilitas Ekonomi-Politik Negara Anggota

Pendahuluan

Sering digambarkan sebagai kartel, OPEC memproduksi sekitar sepertiga dari konsumsi sehari-hari minyak mentah dunia.⁵⁹ Organisasi OPEC dijalankan oleh sekelompok Negara yang dibanjiri cadangan minyak, serta mengejar tujuan politik dan ekonomi, seperti ketika permintaan minyak mengalami penurunan, anggotanya diperintahkan menurunkan produksi untuk mencegah terjadinya penurunan harga secara drastis. OPEC terus berusaha mengatur dan menetapkan harga minyak dunia.⁶⁰ Karena seperti kita ketahui bahwa Negara-negara anggota OPEC ini memiliki ketergantungan pendapatan minyak, maka Negara-negara produsen minyak ini memerlukan harga minyak yang tinggi untuk dapat mempertahankan stabilitas politik dan ekonomi.

⁵⁹2014, "OPEC and Oil Prices: Leaky barrels", diakses 28 September 2014 dari <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21596986-higher-production-elsewhere-undermining-cartel-leaky-barrels/28/9/14>.

⁶⁰ Gal Hochman and David Zilberman, 2011, "The Political Economy of OPEC", *Energy Bioscience Institute University of California Berkeley*. h.2.



Gambar 3.1. Prosentase Cadangan Minyak Terbukti Negara-negara OPEC, tahun 2008 (dalam *billion barrels*)

Pembentukan OPEC tidak bisa dilepaskan dari penguasaan perusahaan minyak internasional yang menguasai ladang-ladang minyak di Timur Tengah, hal ini dianggap tidak adil, karena pasokan minyak digunakan untuk mendukung industrialisasi di Negara industri maju. Pada tahun 1950an, jumlah minyak yang diproduksi lebih banyak dibandingkan dengan permintaan. Perusahaan minyak asing menjadi penentu harga minyak dunia, namun masalah yang akan timbul ketika perusahaan minyak asing menurunkan harga minyak, yang mengakibatkan Negara produsen mengalami penurunan pendapatan dari penjualan minyak bumi.⁶¹ Maka, negara-negara produsen

⁶¹ Vincent Bremond et.al, 2011, "Does OPEC still exist as a cartel? An Empirical Investigation", *Document de Travail Working Paper*, 05, h.2.

minyak berkomitmen untuk menyatukan dan mengkoordinasikan kebijakan perminyakan dalam rangka mengamankan harga yang stabil dan adil.⁶²

OPEC dibentuk pada tahun 1960 oleh lima Negara asli (Iran, Iraq, Kuwait, Saudi Arabia, dan Venezuela) dan terdiri dari 11 negara anggota. Terbentuknya OPEC memicu sebuah evolusi pasar harga minyak dunia, yang ditandai dengan rangkaian kenaikan harga minyak pada 1973-1974 menandai sebuah era yang berbeda, karena terjadi *nasionalisasi* atau peralihan hak-hak properti yang sebelumnya dimiliki perusahaan minyak asing beralih menjadi milik Negara. Hal ini dikatakan sebagai rezim minyak kedua di dunia, sebelum tahun 1960an, *Seven Sister* sebutan kartel minyak utama dunia yang berasal dari Anglo-Amerika yaitu, Standard Oil of New Jersey (Esso), Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company (APOC), Standard Oil Co. dari New York (Socony), Standard Oil of California (Socal), Gulf Oil, dan Texaco.⁶³

Dalam mengontrol pasokan minyak global, *Seven Sister*, sebagai kartel minyak yang terorganisir, tidak lagi memiliki akses untuk menguasai ladang-ladang minyak utama. Semenjak didirikannya OPEC, mereka tidak lagi mengandalkan kontrak jangka panjang dengan Negara pemilik ladang-ladang minyak. Maka tidak mengherankan,

⁶²Bright E.Okugu, 2003, "*The Middle East and North Africa in a Changing oil Market*", diakses 28 September 2014 dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/okogu/okogu.htm/16/06/14>.

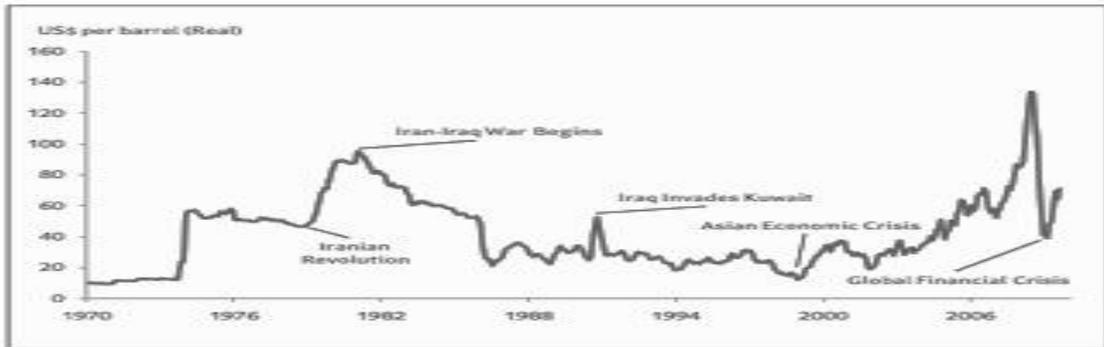
⁶³Muhammad Badaruddin, 2012, "*Globalization of Oil Production and Trade: Significance of OPEC in the Global Oil Market*", *Political Science Working Paper Series*, Library of Universitas Bakrie March, h. 6

meningkatnya kontrol Negara atas produksi minyak, menjadi akhir dari era harga minyak yang stabil.⁶⁴

Setelah peristiwa 1973-1974, penentuan harga minyak mentah dunia berada di tangan OPEC, yang dilakukan melalui fungsi menetapkan harga jual resmi ‘minyak mentah ringan Arab’ dan meninggalkan era dimana Negara anggota secara sendiri-sendiri menetapkan harga jual minyaknya sesuai dengan standarisasi American Petroleum Institute (API). Sementara itu, penetapan harga minyak mentah juga disertai dengan alokasi kuota produksi kepada Negara anggota OPEC dengan tujuan menyesuaikan antara persediaan dengan permintaan yang disesuaikan dengan produksi negara-negara non OPEC. Sistem yang dikerjakan OPEC ini bekerja cukup baik sampai awal tahun 1980an.⁶⁵ Sebagai kartel, OPEC dipandang paling bertanggung jawab atas kenaikan empat kali lipat minyak mentah dunia di tahun 1974.

⁶⁴ loc. cit., Bright E.Okugu.

⁶⁵ loc. cit., Bright E.Okugu.



Gambar 1. World Oil Prices 1970-2009

Sumber: Frank A Verrastro et. Al (2010) “*The Geopolitics of Energy: Emerging trends, Changing Landscapes, Uncertain Times*” A report of The CSIS energy and National Security Program. October 2010. P. 7

Tingginya harga minyak di paruh kedua tahun 1970an (Gambar 1) mendorong eksplorasi dan produksi minyak daerah-daerah yang berbiaya tinggi seperti Laut Utara, Kanada dan Mexico.⁶⁶ Pengembangan produksi minyak di Laut Utara memicu perkembangan yang dramatis, hal ini terlihat dari total produksi minyak Eropa Barat kurang dari 0,5 juta barel perhari selama decade 1974, meningkat drastis di tahun 1985, tingkat produksi telah mencapai 3,8 juta barel, meningkat dua kali lipat di tahun 2002 menjadi 6,7 juta barel.⁶⁷ Hal ini memicu pangsa pasar OPEC yang terkikis secara bertahap oleh peningkatan produksi Negara non OPEC, hal ini memicu OPEC melakukan kebijakan pemotongan kuota dalam upaya untuk mempertahankan harga. Namun kebijakan ini tidak dapat mencegah jatuhnya harga minyak di tahun 1980

⁶⁶ loc. cit., Bright E.Okugu.

⁶⁷ loc. cit., Bright E.Okugu.

(Gambar 1), bahkan kebijakan kuota pada tahun 1982 memicu pertanyaan kritis, bahwa apakah OPEC sebagai kartel mampu meningkatkan harga minyak di pasar internasional, dengan kebijakan kuota atau berdasarkan (Gambar 1) apakah justru OPEC hanya mengambil keuntungan dari harga tinggi yang disebabkan oleh masalah politik dan konflik antar beberapa anggota.

Tulisan ini akan mencoba melihat, Pertama, apakah OPEC merupakan sebuah kartel. Kedua, bagaimana konsekuensi konflik internal antar anggota terkait penetapan kuota dan kebijakan yang akan mempengaruhi harga minyak dunia. Hal ini sesungguhnya merupakan kerangka yang digunakan untuk membangun sebuah asumsi teoritis tentang Dilema OPEC. Karena disatu sisi anggota OPEC membutuhkan harga minyak yang tinggi, namun harga yang tinggi akan menciptakan kehancuran permintaan minyak dan mendorong pasokan Negara non OPEC ke pasar dunia, pada akhirnya akan menurunkan harga minyak. Sementara itu disisi lain Negara anggota OPEC mengalami ketergantungan terhadap ekspor minyak untuk menjaga stabilitas ekonomi dan politik.

Benarkah OPEC Sebagai Kartel?

Dalam pendekatan ekonomi, kartel didefinisikan sebagai suatu perjanjian antar perusahaan dalam suatu industri yang sama bertujuan untuk mengendalikan pasar, memainkan harga komoditas, dan bertindak monopolistik.⁶⁸ Praktek kartel dikatakan sukses apabila mampu menaikkan harga pasar setidaknya tiga kali biaya produksi. Selain itu strateginya harus diarahkan untuk mendominasi pasar, hal ini bertujuan untuk mencari keuntungan. Namun seiring berjalannya waktu, sebagian besar kartel cenderung tidak stabil karena menciptakan harga terlalu tinggi dan membuka peluang bagi anggotanya untuk bertindak curang dengan menciptakan insentif.

Sementara itu, kartel ini dalam pendekatan ekonomi akan merusak efisiensi dalam ekonomi.⁶⁹ Meskipun banyak peneliti mengatakan bahwa praktek monopoli minyak yang dilakukan OPEC sebagai bentuk kartel, namun model yang dijalankan OPEC kurang berhasil bila dibandingkan dengan kartel berlian De Beers yang mampu mempertahankan tingginya harga berlian. OPEC ini digambarkan oleh para ahli sejak pembentukannya pada tahun 1960, organisasi yang didalamnya terdiri dari penggabungan beberapa Negara yang melakukan upaya kolektif untuk melakukan kontrol terhadap harga minyak dunia.⁷⁰ Selain itu, berdasarkan penelitian Dahl dan Yucel menunjukkan bahwa perilaku OPEC bukanlah kartel, hanya saja beberapa

⁶⁸Stephen Chen, 2010, "OPEC: a Cartel", diakses 5 Oktober 2014 dari <http://are.berkeley.edu/~sberto/Spring2010opec.pdf/5/10/14>.

⁶⁹loc. cit., Stephen Chen.

⁷⁰William O Keefe, 2014, "OPEC: The Myth and The Reality", h. 2, diakses 5 Oktober 2014 dari <http://marshall.org/wp-content/uploads/2014/06/OPEC-PO-June-14.pdf/5/10/14>.

Negara berperilaku tidak kompetitif dengan tujuan meningkatnya pedapatan dari penjualan minyak. Hal ini diperkuat oleh pandangan Loderer tentang pengumuman keputusan OPEC tidak mempengaruhi harga pada periode 1974-1980. Berdasarkan riset Griffin menemukan bahwa negara-negara non OPEC lebih kompetitif dibandingkan dengan model pembagian pasar parsial yang dianut Negara-negara OPEC.

71

Penelitian lain memperkuat anggapan tentang OPEC tidak cukup kuat untuk mengubah pasokan untuk mempengaruhi harga, Professor Jeffrey Colgan dari American University yang melakukan penelitian tentang pengaruh OPEC di pasar minyak dunia. Menurutnya 'OPEC mengalami disfungsi sebagai kartel, karena memiliki sedikit dampak terhadap pilihan anggotanya'. Meskipun sebagian besar politisi, media, dan analis lain menyebutkan bahwa embargo minyak Arab berdampak besar terhadap perekonomian dunia.⁷² Demikian pula pendapat James Smith, seorang ekonom dari Southern Methodist University, yang menyatakan bahwa, 'Dampak historis kebijakan OPEC sesungguhnya bukanlah hasil yang direncanakan sebuah kartel, melainkan akibat konflik agenda nasional antar anggota OPEC.'⁷³

Sementara itu Pedro Almoquera menambahkan bahwa meskipun terdapat periode dimana harga minyak berada pada tingkat tertinggi akibat kolusi antara anggota

⁷¹op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁷² op. cit., William O Keefe.

⁷³ op. cit., William O Keefe, h. 4.

OPEC namun hal ini belum efektif secara sistematis dalam menaikkan harga minyak dunia. Maka, analisis terkait dengan keadaan yang memungkinkan OPEC untuk mengendalikan harga minyak pada tahun 1970an dan awal tahun 1980an. OPEC telah dianggap melakukan aksi memainkan harga dan kebijakan kontrol terhadap alokasi produksi Negara-negara anggotanya yang menyebabkan perubahan pasar minyak dunia (Gambar 1).

Hal ini memicu Negara-negara anggota OPEC mengalami ketergantungan terhadap minyak. Namun kondisi situasional pasar minyak dunia yang menguntungkan OPEC hanya terjadi di tahun 1970an, harga minyak dunia mengalami penurunan sejak tahun 1980an. Kondisi pasar harga minyak dunia mengalami perubahan secara signifikan sejak saat itu, OPEC telah kehilangan kekuatan pasarnya, akibat Negara konsumen terutama Amerika Serikat mampu mengurangi ketergantungan terhadap OPEC. Maka dari itu, persepsi OPEC sebagai kartel melemah seiring dengan berkurangnya efektifitas sebagai manipulator pasar minyak dunia dan kebijakan energi Negara-negara konsumen.

Pengaruh OPEC pada Harga Minyak Dunia

Perjuangan Global untuk menciptakan sebuah struktur yang tersistematis pada ‘*global governance of energy*’. Isu ini sangat berkaitan dengan bagaimana Negara-negara bersaing untuk mengamankan pasokan energinya yang akan berdampak

langsung pada kemakmuran dan kelangsungan kekuasaan Negara.⁷⁴ *Global governance* ini secara konseptual mengacu pada setiap kelompok yang mengatur dan menegakkan aturan yang diperlukan agar memungkinkan kelompok untuk mencapai hasil yang diinginkan.⁷⁵ Pada intinya Negara menggunakan prespektif *zero sum* ketika melihat isu energi, seperti Cheveilier melihat geopolitik energi ini mencakup tiga aspek⁷⁶. Yaitu kebijakan energi, kebijakan luar negeri dan terkadang menggunakan tindakan militer.⁷⁷

Sementara itu, dalam menganalisa rezim yang mempengaruhi harga minyak dunia, penting melihat perubahan rezim harga minyak dunia. Pada tahun 1973 pasar minyak mengalami sejarah baru dalam hal penetapan harga jual pemerintah dan *global governance of energy*. Pada bagian ini akan diuraikan tentang peristiwa bersejarah dalam dinamika minyak dunia, mulai dari perang Arab Israel tahun 1973-1974 yang memicu embargo minyak oleh Negara-negara Arab mengganggu pasokan minyak dunia 4,3 mbd, revolusi Iran tahun 1978-1979 yang mengganggu pasokan minyak dunia 5,6 mbd, konflik Irak-Iran tahun 1980-1981 yang mengganggu pasokan minyak dunia 4,1 mbd, Invasi Irak ke Kuwait tahun 1990-1991 mengganggu pasokan minyak dunia 4,3 mbd (lihat Gambar 2)⁷⁸. Selain itu terdapat kemunculan aktor baru sebagai

⁷⁴ op. cit., Muhammad Badaruddin.

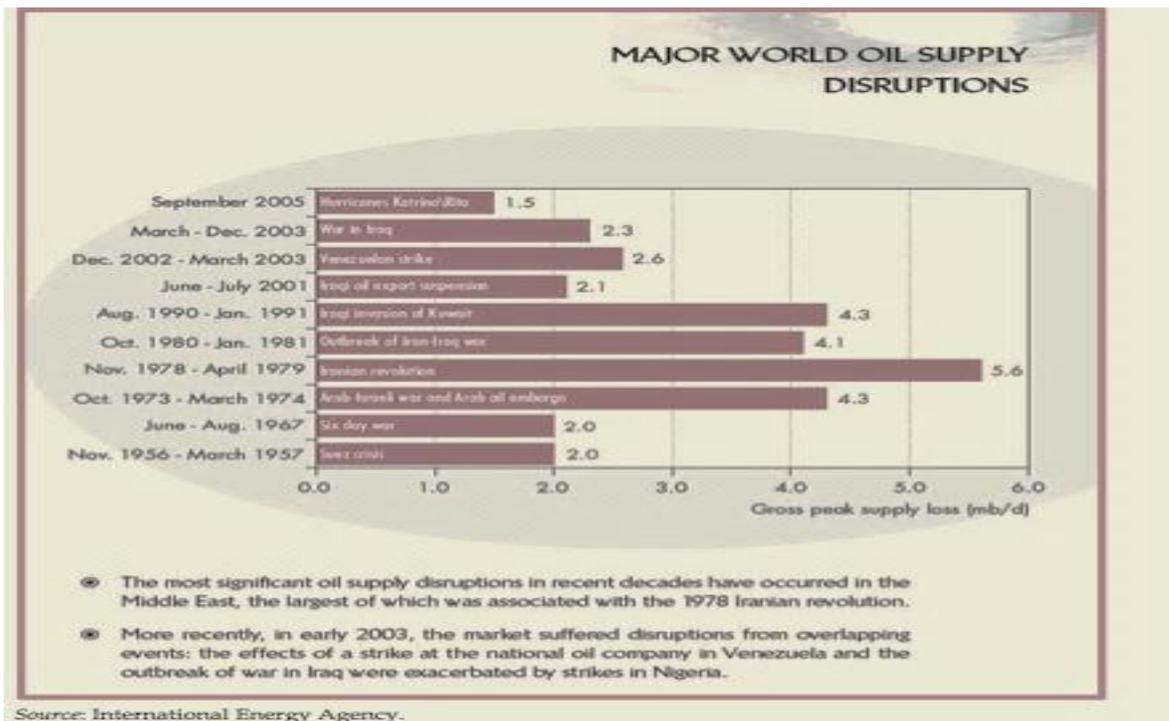
⁷⁵Ann Florini and Benjamin K. Sovacol, 2009, "Who governs? The challenges facing global energy governance", *Energy Policy* 37, h. 5240.

⁷⁶ op. cit., Muhammad Badaruddin.

⁷⁷ op. cit., Muhammad Badaruddin.

⁷⁸Giacomo Luciani, 2011, "Global oil supplies: The impact of resources nationalism and political instability", *Ceps Working Document*, 350, h. 3.

pemain kunci diluar OPEC ikut mempengaruhi harga minyak dunia. Dengan demikian, beberapa analis menganggap bahwa aspek penting dari keamanan energi adalah membatasi ketergantungan terhadap kerentanan terhadap impor minyak dari Negara anggota OPEC. Selama bertahun-tahun, wilayah ini mengalami perang, konflik sipil, invasi dan revolusi yang memicu peningkatan tajam dan volatilitas harga minyak.⁷⁹



Gambar 4.2. Major World Oil Supply Disruptions

⁷⁹ *Ibid.*,

Sumber: Giacomo Luciani “Global oil supplies: The impact of resources nationalism and political instability” Ceps Working Document No. 350, May 2011, p. 3

Sejak tahun 1973 praktis penetapan harga minyak dunia berada di tangan OPEC setelah sebelumnya dilaksanakan oleh *International Oil Company* (IOC). Hal ini dianggap ancaman oleh para konsumen yang selama ini menikmati periode rezim harga stabil dibawah komando *the seven sister*. Tujuan didirikannya OPEC sebagai ‘persatuan’ melawan kolonialis IOC yang menguasai cadangan, produksi dan harga minyak yang tidak rasional,⁸⁰ Selain itu OPEC mengambil lebih dari satu dekade dalam membangun pengaruh dipasar minyak dunia, berpedoman pada metode texas “mempengaruhi harga melalui keterbatasan produksi.”

Pada akhir 1971, enam negara lainnya telah bergabung dengan grup: Qatar pada tahun 1961, Indonesia pada tahun 1962, Libya tahun 1962, Uni Emirat Arab pada tahun 1967, Aljazair tahun 1969 dan Nigeria pada tahun 1971.⁸¹ Negara-negara OPEC telah maju untuk sepenuhnya menegaskan hak-hak kedaulatan mereka yang termasuk hak untuk mengatur produksi, mengambil alih tanggung jawab dari AS dan IOC. Produksi OPEC relatif konstan pada 30 juta barel per hari.⁸² Sementara itu, sejak harga ditetapkan oleh OPEC melalui pertanda Arab Light (34° API), OPEC memainkan peranan dominan di pasar minyak dunia (akibat menguasai lebih dari 50 persen

⁸⁰ op. cit., Muhammad Badaruddin.

⁸¹ op. cit., Muhammad Badaruddin.

⁸² op. cit., Vincent Bremond et.al.

pasokan minyak dunia). Namun demikian, periode ini ditandai dengan dua guncangan minyak dunia (1973-1974) dan (1979-1980) (lihat Gambar 2) menimbulkan peningkatan tajam harga minyak dunia di pasar 3,6-11,65 dollar AS per barel antara bulan Oktober hingga Desember 1973. Sementara itu, di periode awal 1980an harga minyak dunia mengalami kenaikan hingga mencapai 40,85 dolar AS pada November 1980, yang memiliki implikasi positif terhadap tingkat produksi Negara-negara di luar OPEC.⁸³

Dengan demikian, selama periode 1973-1982 ‘Evolusi Harga Minyak Dunia’, memicu keinginan Negara-negara produsen diluar OPEC untuk meningkatkan produksi minyaknya, serta untuk menstabilkan harga minyak yang terus melambung tinggi. Negara non OPEC mencatatkan kenaikan produksinya 44,5 persen, Mexico (produksinya minyaknya meningkat 2,5 juta barel per hari), Inggris (produksinya minyaknya meningkat 2,0 juta barel) dan Norwegia (produksinya meningkat 0,5 juta barel).⁸⁴ Peningkatan produksi Negara-negara non OPEC ini menjadi penting, karena menurut catatan IEA negara-negara non OPEC ini bertanggung jawab terhadap 60 persen minyak dunia.⁸⁵ Hal ini membuka peluang kemunculan dualisme sistem dalam hal penentuan harga minyak dunia. Periode ini disebut ‘koeksistensi OPEC’ dalam penentuan harga minyak dunia (*administered price*).

⁸³ op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁸⁴ op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁸⁵ op. cit., Muhammad Badaruddin.

Periode 1982-1986 ditandai dengan penurunan penting harga minyak kurang dari 10 dolar AS per barel. Hal inilah yang mendorong pelaksanaan kebijakan kuota oleh OPEC pada tahun 1982, sistem harga minyak dunia pun mengalami transisi dari harga yang ditetapkan oleh OPEC berlangsung hingga tahun 1985. Hal ini diakibatkan oleh pengaruh pertumbuhan harga di pasar spot dan pengenalan sistem harga pada tahun 1986, yang dianggap menjadi tonggak di pasar minyak dunia terutama dalam pengenalan dan mulai meluasnya sistem pasar. Pengenalan sistem harga berdasarkan tiga referensi harga minyak di pasar dunia, West Texas Intermediate (WTI) untuk Amerika Utara, Brent untuk Eropa dan Amerika Selatan, dan Oman-Dubai untuk Asia Timur.⁸⁶

Sementara itu, analisa beberapa penelitian menunjukkan bahwa, OPEC tidak memiliki dampak yang langgeng terhadap harga minyak dunia. Faktanya, harga minyak dunia justru lebih banyak ditentukan oleh fundamental pasar seperti tingkat investasi, kapasitas produksi, dampak dari perang besar dan pertumbuhan permintaan (gambar 1.1). Hal ini berpengaruh pada pangsa pasar OPEC yang secara bertahap terkikis oleh meningkatnya Output produksi Negara non- OPEC yang memanfaatkan dengan cara menyerap permintaan tambahan dan memaksa OPEC untuk melakukan kebijakan pemotongan kuota ‘upaya yang sia-sia dalam mempertahankan harga’. Selain itu dalam

⁸⁶ op. cit., Vincent Bremond et.al.

hal kebijakan pembatasan *output*, untuk mendapatkan keuntungan dari naiknya harga, namun demikian OPEC harus memperhatikan insentif setiap anggotanya dalam kebijakan pembatasan output kuota. Hal ini seringkali memicu sebuah konflik dalam internal OPEC, khususnya konflik antara *dove price* dan *hawk price*. Mekanisme kerjasama model kartel ini mendukung Negara-negara *hawk prices* miskin memproduksi minyak lebih banyak, namun mengorbankan Negara *dove prices* 'kaya' terutama Arab Saudi.⁸⁷ Karena sistem kuota OPEC ini bagi anggota OPEC sangat mempengaruhi pendapatan dan kelangsungan rezim.

Dinamika Internal OPEC

Secara internal, Williams mencatat bahwa OPEC tidak memiliki mekanisme yang memadai untuk menegakkan kebijakan kuota anggotanya. Periode tahun 1980an, menjadi awal dari dinamika internal dalam tubuh OPEC, perdebatan tentang apa yang disebut keadilan bagi Negara anggota OPEC mengemuka, hal ini terkait dengan kuota produksi. Maka dari itu dalam setiap penentuan kuota terjadi negosiasi antar anggota OPEC.⁸⁸ Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dalam setiap pengambilan keputusan adalah jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan ketergantungan pada ekspor minyak mentah. Pada Gambar 3 dijelaskan bahwa pada periode (1973-1982)

⁸⁷Jang Ji Hyang and Peter lee, 2012, "Oil Price Stability Expected Despite the Iranian Crisis: Iran Striving for Depoliticized OPEC", Issue Brief, 20, h.1

⁸⁸ op. cit., Muhammad Badaruddin.

terdapat dua guncangan minyak, adanya kebijakan produksi yang berakibat pada pergerakan harga minyak dunia, karena periode ini terlihat Negara-negara anggota OPEC seperti Algeria, Indonesia, Iran, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, dan Venezuela berintegrasi dalam menetapkan kebijakan produksi minyaknya dalam OPEC.

1973.01-1982.02	1982.03-1986.04	1986.05-1993.02	1993.03-2000.12	2001.01-2009.07
Algeria, Indonesia, Iran, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, Venezuela.	Algeria, Indonesia, Iraq, Kuwait, Qatar, Venezuela, Mexico, U.K.	Algeria, Indonesia, Libya, Nigeria, Qatar, U.K.	Algeria, Indonesia, Iraq, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, U.A.E., Mexico, Norway, U.K., Russia	Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Libya, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, U.A.E., Venezuela, Mexico, Norway, U.K., Russia

Gambar 3.3. Individual and rest of Cartel productions integrated Of Order

Sumber: Vincent Bremond et.al (2011) “Does OPEC still exist as a cartel? An Empirical Investigation” Document de Travail Working Paper 2011-05

Kategorisasi Negara-negara Anggota OPEC

Sementara itu, dalam periode kedua, (1982-1986) mulai terindikasi adanya perpecahan karena Negara – Negara anggota OPEC tidak menjadi pengendali harga

lagi, karena hubungan antara harga dengan produksi relative lemah dalam periode ini.⁸⁹ Sementara itu pada periode terakhir baru terlihat peranan OPEC sebagai *price taker*, terutama jika melihat karakteristik dari Negara-negara seperti Arab Saudi, UEA, Kuwait, Libya, dan Iran memiliki cadangan terbesar diantara anggota lainnya. Sementara itu dalam mengklasifikasi Negara-negara OPEC menjadi sub – kelompok, Hnyilicza dan Pindyck (1976) membagi OPEC menjadi dua kelompok Negara yaitu *Saver* dan *Spender*.⁹⁰ Kelompok negara yang termasuk ke dalam kategori *saver group* adalah: Iran, Libya, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia, U.A.E. dan Venezuela; sementara kelompok negara yang masuk dalam kategori *spender group* adalah: Algeria, Indonesia, Iraq dan Nigeria.

Pemisahan ini dilandasi oleh motif negara-negara anggota OPEC dalam mengejar insentif lebih dibandingkan anggota yang lain, praktik ini dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mendapatkan uang lebih.⁹¹ Asumsi ini dibangun oleh fakta demografis, besarnya jumlah populasi atau pertumbuhan populasi Negara anggota OPEC, kedua jumlah cadangan dan jenis minyak mentah yang memainkan peranan penting.⁹² Dengan demikian dua kelompok diatas dijelaskan secara deskriptif sebagai berikut, *spender group* atau kelompok pemboros merupakan Negara-negara dengan jumlah populasi yang besar (28-240 juta jiwa), dengan cadangan minyak yang relatif

⁸⁹ op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁹⁰ op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁹¹ op. cit., Vincent Bremond et.al.

⁹² op. cit., Vincent Bremond et.al. *Cit*

kecil serta rezim politik yang relatif fleksibel. Sementara itu, *saver group*, kelompok ini ditandai dengan Negara-negara anggota yang memiliki populasi yang relatif kecil, namun memiliki cadangan minyak mentah yang relative besar dan Negara-negara ini cenderung kurang demokratis.

Hal ini menurut Molchanov ialah masalah internal yang membuat OPEC secara struktur lemah, dan sangat bergantung terhadap pasar, serta anggotanya mengejar kepentingan mereka sendiri-sendiri.⁹³ Di tahun 1980 hingga periode 1990an, Arab Saudi sebagai produsen utama OPEC memainkan kebijakan ayunan di paruh pertama tahun 1980an dalam upaya menopang penurunan harga minyak dunia. Namun langkah Arab Saudi dihentikan ketika anggota lain melakukan kecurangan yaitu dengan meningkatkan produksi yang menyebabkan kembali runtuhnya harga minyak dunia.⁹⁴

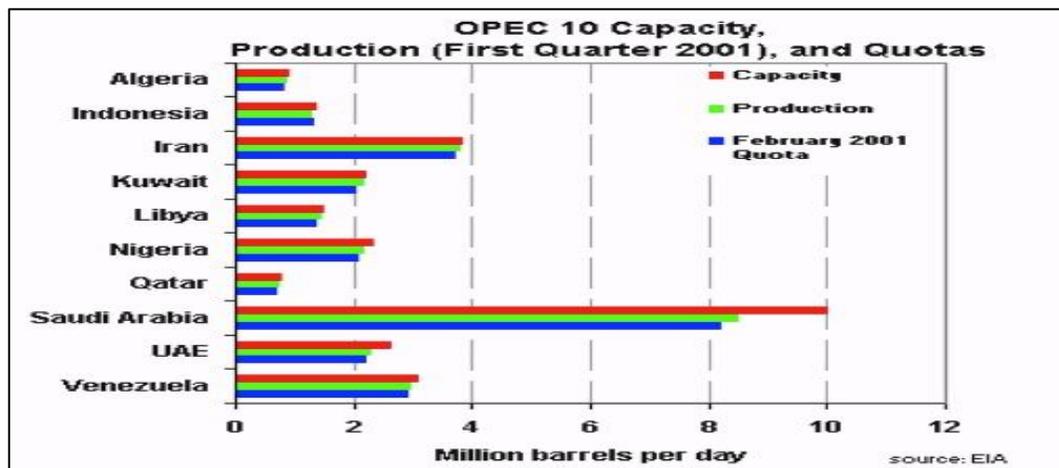
Selain itu, persaingan antara Arab Saudi dan Iran ikut mewarnai dinamika internal OPEC, ketika Iran mencoba untuk membebaskan OPEC dari politisasi terkait tekanan sanksi dan ancaman serangan militer terhadap Iran. Arab Saudi berusaha memanfaatkan dengan menyesuaikan tingkat produksi akibat adanya sanksi embargo Negara barat terhadap Iran terkait dugaan kepemilikan senjata nuklir. Hal ini dilakukan Arab Saudi untuk menstabilisasi harga minyak global.⁹⁵ Hal ini secara logika tidak politik dan tidak ekonomi dalam melakukan kecurangan karena mengambil kuota Iran

⁹³ op. cit., Muhammad Badaruddin.

⁹⁴ op. cit., Jang Ji Hyang and Peter lee.

⁹⁵ op. cit., Jang Ji Hyang and Peter lee.

yang bertujuan untuk menekan defisit produksi minyak. Sementara itu, ditengah pemulihan ekonomi global tahun 2011, muncul keinginan dari anggota OPEC yang berasal dari GCC untuk meningkatkan produksi minyak akibat adanya tanda-tanda bahwa harga minyak akan meningkat, namun hal ini ditanggapi penolakan oleh enam anggota OPEC (Libya, Angola, Aljazair, Ekuador, Iran dan Venezuela).⁹⁶ Penolakan kebijakan kenaikan produksi minyak dalam rapat OPEC tahun 2011 tidak bisa dilepaskan dari ketegangan politik yang ada, seperti kekecewaan Iran terkait dengan masuknya pasukan GCC ke Bahrain, serta Venezuela dan Aljazair yang menentang intervensi militer oleh NATO di Libya. Maka, hal ini mencerminkan adanya perpecahan di internal organisasi.



Gambar 4. OPEC 10 Capacity Production (First quarter 2001) and Quota

⁹⁶Hakim Darbouche and Bassam Fattouh, 2011, "The Implication of the Arab Uprising for Oil and Gas markets " *MEP 2 The Oxford Institute For Energy Studies*, h. 19-20

Sumber: Hakim Darbouche and Bassam Fattouh (2011) “The Implication of the Arab Uprising for Oil and Gas markets” MEP 2 The Oxford Institute For Energy Studies

Selain itu, kelemahan OPEC berdasarkan Gambar 4 pada kecenderungan keseluruhan anggota OPEC untuk melanggar Quota yang telah ditetapkan OPEC. Hal ini terjadi akibat OPEC tidak memiliki mekanisme yang tegas untuk menegakkan quota bagi anggotanya. Pada Gambar 4 menunjukkan bahwa realisasi produksi selalu diatas quota yang ditetapkan, karena anggota OPEC berusaha mencari celah untuk memproduksi lebih.

Kecenderungan anggota OPEC untuk melanggar quota produksi yang ditetapkan memang menjadi satu kelemahan OPEC, namun yang terpenting disini adalah bagaimana kebijakan OPEC mempengaruhi stabilitas pasar minyak dunia, menurut Araque OPEC selama ini mampu menahan godaan terkait meningkatnya harga minyak, namun OPEC mengalami penurunan pengaruh terhadap pasar minyak dunia selama periode 1980an. Penurunan pengaruh dan pangsa pasar ini tercermin pada pasokan minyak di pasar dunia. Hal ini terjadi akibat konsumen utama dunia beralih ke Negara-negara non OPEC dalam memenuhi keseimbangan kebutuhan mereka. Berdasarkan catatan Okogu OPEC memasok 49 persen kebutuhan dunia di tahun 1975, namun di periode tahun 1985 pangsa pasar mengalami penurunan hingga

30 persen di tahun 1985, setelah itu mulai berangsur angsur pulih di kisaran 37 persen di tahun 2000an.⁹⁷

Kartelisasi dan Dilema OPEC

Masalah bagi Negara-negara pengekspor minyak adalah ketergantungan terhadap pendapatan minyak, sebagaimana Negara-negara anggota OPEC. Selain itu, ada kendala baru yaitu peningkatan kebutuhan untuk memenuhi tuntutan politik, sosial dan ekonomi, namun Negara-negara produsen tidak dapat mengandalkan peningkatan terus menerus atas pendapatan dari sektor minyak. Karena pasar minyak dunia sangat rentan terhadap fundamental pasar seperti tingkat investasi, kapasitas produksi, dampak dari perang besar dan pertumbuhan permintaan. Hal ini memicu fluktuasi harga minyak (Gambar 1).

Para analis *The Chatham House* menjelaskan tentang Dilema OPEC. Sebagai *cartel*, OPEC diciptakan untuk menghalau penurunan harga minyak, dengan berbagai kebijakan seperti penerapan kuota produksi minyak, ‘menciptakan *rebound* ditengah periode harga rendah’.⁹⁸ Seperti hal beberapa ahli menyatakan bahwa efektivitas OPEC sebagai manipulator harga hanya terjadi saat tahun 1973. Setelah itu periode 1980, kebijakan kuota OPEC menjadi tidak efektif lagi akibat konsumen utama OPEC beralih

⁹⁷ loc. cit., Bright E.Okugu.

⁹⁸Paul Steven and Matthew Helbert, 2012, “Oil Prices: Energy Investment, Political Stability in the Exporting Countries Countries and OPEC’s Dilemma”, *Chatham House EEDP Programme Paper*, h. 16

ke produsen non OPEC, hal ini dilakukan untuk menjaga keseimbangan kebutuhan mereka.

Dalam menganalisa ini analisis *The Chatham House* mengemukakan beberapa dimensi yang relevan terhadap perkembangan pasar minyak dunia, yang berpotensi mengganggu OPEC sebagai cartel minyak Global.⁹⁹ Dimensi pertama menyangkut dampak perkembangan teknologi terbaru yang meningkatkan sisi penawaran Negara maju, seperti revolusi *Shale Gas*, pengeboran horizontal dan *fracking* (rekah hidrolik) yang disponsori oleh AS. Hasilnya adalah potensi peningkatan dramatis produksi minyak di luar OPEC. Produksi dalam negeri Amerika minyak mentah dan gas, yang menggantikan beberapa minyak mentah konvensional) meroket, berdasarkan catatan IEA bahwa AS akan menghasilkan 14 mbd tahun depan, setara dengan Arab Saudi (lihat Gambar 3.5.)

⁹⁹ op. cit., Paul Steven and Matthew Helbert.



Gambar 3.5. Pertumbuhan Produksi Minyak AS

Sumber: The Economist “OPEC and Oil Prices: Leaky barrels ”
<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21596986-higher-production-elsewhere-undermining-cartel-leaky-barrels/28/9/14>)

Hal ini membuat AS membebaskan minyak mentahnya di ekspor ke wilayah seperti Eropa dan Asia. Menurut analisis The Economist Intelligence Unit menciptakan tekanan terhadap harga minyak dunia, hal ini membuat OPEC berada dalam keputusan sulit.¹⁰⁰ Akibatnya, OPEC menjadi sulit dalam menegakkan aturan kuota kepada setiap anggotanya. Selain itu, OPEC dalam prakteknya sebagai *cartel* dihadang oleh produsen non OPEC yang bertanggung jawab terhadap 60 persen produksi dunia, Menurut EIA, tujuh dari lima belas produsen minyak dunia berada di luar OPEC seperti, Rusia, Amerika Serikat, China, Meksiko, Kanada, dan Norwegia.¹⁰¹ Maka dari itu, OPEC

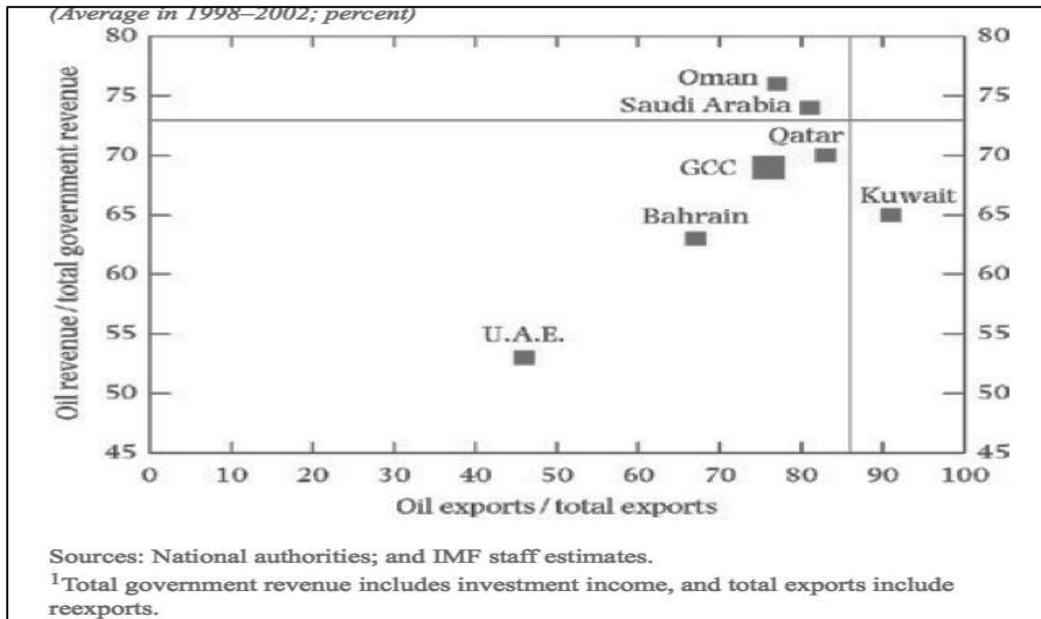
¹⁰⁰ loc.cit., The Economist.

¹⁰¹ op. cit., Muhammad Badaruddin.

dihadapkan masalah yaitu Investasi yang lebih besar untuk mengalihkan produksi minyak yang konvensional menuju produksi minyak yang modern.

Sementara itu, Dimensi yang kedua adalah anggota OPEC membutuhkan harga minyak yang tinggi untuk mencegah kerusakan dalam negerinya. Pada gambar dibawah (Gambar 6) memperlihatkan tingginya ketergantungan ekonomi Negara-negara anggota OPEC (dalam GCC) seperti Arab Saudi 75 persen pendapatan pemerintah berasal dari penjualan minyak bumi, begitu pula Qatar ketergantungannya diatas 70 persen, Kuwait diatas 65 persen, UAE diatas 50 persen. Selain itu anggota OPEC diluar GCC lainnya seperti di Venezuela, sejak tahun 1940 pendapatan minyak menyumbang 78 persen dari anggaran. Selain itu Iran hampir sekitar 80 persen anggaran negaranya berasal dari pendapatan minyak.¹⁰²

¹⁰²Samya Beidas-Strom et al., 2011, *Gulf Cooperation Council Countries (GCC):Enhancing Economic Outcomes Global Economy*, International Monetary Fund.



Gambar 3.6. negara GCC (Anggota OPEC): Ketergantungan Minyak

Sumber: Samya Beidas-Strom et al. (2011) *Gulf Cooperation Council Countries (GCC): Enhancing Economic Outcomes Global Economy*. © 2011 International Monetary Fund

Ketergantungan dan Kerentanan Ekonomi

Tingginya ketergantungan terhadap minyak ini memicu *kerentanan ekonomi* Negara-negara anggota OPEC. Ketergantungan ini sangat membahayakan ekonomi dan memicu kerentanan terhadap rezim berkuasa, seperti penurunan harga minyak di

tahun 1980, yang menyebabkan defisit anggaran di Arab Saudi dan Qatar.¹⁰³ Hal ini terjadi akibat lemahnya sektor non migas dan jatuhnya pendapatan minyak, serta memunculkan gerakan fundamentalisme Islam pada tahun 1980an, yang diawali dengan penyitaan Masjidil Haram dan tuntutan pembubaran monarki di Arab Saudi.¹⁰⁴ Protes politik yang dihadapi Negara-negara anggota OPEC yang diakibatkan krisis minyak diawal tahun 1980an menurut Melanie Tulloch dihadapi dengan dua pendekatan yang berbeda, seperti Iran di masa Syah Iran, Reza Pahlevi menggunakan cara-cara represif dalam menghadapi tekanan oposisi, sementara Negara GCC lainnya (anggota OPEC) memilih menggunakan mekanisme rente yaitu kebijakan penarikan cadangan keuangan Negara diambil untuk mengatasi krisis ekonomi, dan meredam kekuatan fundamentalis.¹⁰⁵

¹⁰³Robert Looney, 2004, "The Saudi Arabian quandary: The economy inability to sustaining growth", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 31, h. 6.

¹⁰⁴Melanie Tulloch, 2009, "Saudi Arabia: The Longevity of the Al-Saud Monarchy and the Threat of Islamic Revolution", *Cross-Sections*, V .

¹⁰⁵ *Ibid.*,

BAB 4

SIMPULAN

Dari studi kasus yang terdapat di Bab 2 dan 3 di atas maka dapat ditarik simpulan bahwa Venezuela merupakan Negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, terutama minyak bumi. Oleh karena itu minyak Bumi berperan menjadi landasan ekonomi politik Venezuela. Pada tahun 1980an, krisis minyak terjadi dan menyebabkan hancurnya perekonomian Venezuela. Di bawah kepemimpinan Carlos Andreas Perez, perekonomian Venezuela berhasil membaik, namun keberhasilan tersebut dibarengi dengan diberlakukannya kebijakan *structural adjustment* yakni pemotongan subsidi yang sangat tidak populer di kalangan masyarakat miskin yang mendominasi populasi Venezuela. Akhirnya terjadi proses masyarakat yang meminta adanya penghapusan subsidi, bukan hanya itu, protes ini juga bertujuan menjatuhkan Perez yang dituduh melakukan korupsi.

Selanjutnya pemerintahan digantikan oleh Hugo Chaves. Di tangan Chaves, perekonomian Venezuela berangsur membaik. Hal ini dikarenakan Chaves merealisasikan janji-janji yang ia dengungkan saat kampanye terkait masalah sosial yakni kemiskinan, pengangguran serta masalah infrastruktur di bantuan dengan menggunakan pendapatan Negara yang diperoleh dari sector minyak (*Revolusi Bolivarian*). Namun hal itu menjadi perdebatan banyak ahli, dimana program Bolivarian ditentang oleh kalangan konservatif dan masyarakat menengah Venezuela

karena dianggap prinsip-prinsip program Bolivarian bertentangan dengan demokrasi dan menghambat *status quo*.

Pada tahun 2004, pemerintahan Hugo Chavez dengan *Gagasan Bolivarian* mulai melakukan perubahan perundang-undangan tentang pengelolaan minyak yang mendorong peningkatan *control pemerintah*. Namun pada tahun 2007 Proses *nasionalisasi* “pengambilalihan” terjadi, ditandai dengan pengendalian mayoritas dari proyek migas swasta tanpa memberikan kompensasi terhadap pasar. *Nasionalisasi* mendorong PDVSA mengambil peran utama dalam kontrak dengan perusahaan-perusahaan minyak, meskipun PDVSA bukan sebuah kementerian. Setelah memenangkan pemilu tahun 1999, Chavez mulai menerapkan kebijakan kontrol ketat pemerintahan terhadap PDVSA seperti salah satunya melakukan perubahan di internal PDVSA. Namun hal itu memicu protes serangkaian pemogokan tahun 2002-2003 yang menyebabkan terjadinya penurunan produksi minyak nasional dari 3,3 juta barel per hari menjadi menjadi 2,8 juta barel minyak per hari pada tahun 2003. Padahal salah satu tujuan utama dari PDVSA dibawah pemerintahan Chavez adalah memberikan pendapatan yang besar kepada pemerintah melalui penyesuaian program Bolivarian.

Selanjutnya dari studi kasus mengenai organisasi negarta-negara eksportir minyak dunia (OPEC) kita dapat mengambil pelajaran bahwa bercermin dari pengalaman runtuhnya harga minyak di periode tahun 1980, memperkuat asumsi Dilema OPEC. Ketika OPEC yang diharapkan menjadi sebuah kartel yang mampu memanipulasi harga minyak dunia, ternyata tidak dapat bekerja secara efektif dalam

mencegah penurunan harga minyak dunia dan mengembalikan periode harga tinggi. Hal ini terjadi akibat kebijakan OPEC yang diwarnai dinamika internal dalam menjalankan kebijakan kuota minyak, seperti kompetisi klasik antara Arab Saudi dan Iran, serta berbagai boikot kebijakan OPEC.

Selain itu, praktis hanya periode pertama OPEC tahun 1973, OPEC mampu secara signifikan menaikkan harga minyak tiga kali lipat, namun periode setelahnya ternyata tidak begitu efektif, akibat para konsumen berusaha menciptakan keseimbangan dalam memenuhi kebutuhan pasokan minyak. Hal ini membuat asumsi para analis terkait Dilema OPEC menjadi sebuah keniscayaan, ketergantungan ekonomi minyak, membuat Negara-negara anggota OPEC membutuhkan periode harga minyak tinggi, ditengah pengembangan Negara-negara non OPEC yang terus mengembangkan teknologi terbaru untuk menekan biaya produksi minyak. Sedangkan di sisi konsumen menuntut agar OPEC lebih kompetitif dalam memasarkan minyaknya. Meskipun demikian, mekanisme rente yang dijalankan OPEC membuat mereka membutuhkan pendapatan yang tinggi dari sector minyak, untuk menjaga stabilitas ekonomi dan politik Negara Negara anggota OPEC.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hill, Philip et. al. (2012). *Resource nationalism: A Return to the Bad old Days?*.

Practical Law Company Publishing limited.

Hochman, Gal dan David Zilberman. 2011. *The Political Economy of OPEC*. Energy

Bioscience Institute University of California Berkeley.

Strom, Samya Beidas, et al. 2011. *Gulf Cooperation Council Countries (GCC):*

Enhancing Economic Outcomes Global Economy. © 2011 International

Monetary Fund.

Jurnal

Badaruddin, Muhammad. 2012. Globalization of Oil Production and Trade:

Significance of OPEC in the Global Oil Market. *Political Science Working Paper*

Series. Library of Universitas Bakrie.

Bremond, Vincent. *et al.* 2011. Does OPEC still exist as a cartel? An Empirical

Investigation. *Document de Travail Working Paper*, 5: 2.

- Darbouch, Hakim dan Bassam Fattouh. 2011. The Implication of the Arab Uprising for Oil and Gas markets. *MEP 2 The Oxford Institute For Energy Studies* pp. 19-20.
- Florini, Ann dan Benjamin K. Sovacool. 2009. Who governs? The challenges facing global energy governance. *Energy Policy* 37: 5239-5248.
- Hyang, Jang Ji and Peter lee. 2012. Oil Price Stability Expected Despite the Iranian Crisis: Iran Striving for Depoliticized OPEC. *Issue Brief*, No. 20.
- Looney, Robert. 2004. The Saudi Arabian quandary: The economy inability to sustaining growth. *ODTÜ Gelişme Dergisi*: 31 (Haziran).
- Luciani, Giacomo. 2011. Global oil supplies: The impact of resources nationalism and political instability. *Ceps Working Document*. No. 350.
- Manzano, Osmel and Francisco Monaldi. (2008). *The Political Economy of Oil Production in Latin America*. Fouthcoming in *Economia*. LACEA's Journal. Fall.
- Steven, Paul and Matthew Helbert. 2012. Oil Prices: Energy Investment, Political Stability in the Exporting Countries Countries and OPEC's Dilemma. *Chatham House EEDP Programme Paper*: 03.

Trinkunas, Harold A. (2005). *Defining Venezuelas: Bolivarian Revolution*. Military Review July-August 2005.

Tulloch, Melanie. 2009. Saudi Arabia: The Longevity of the Al-Saud Monarchy and the Threat of Islamic Revolution. *Cross-Sections: V*.

Laporan

BTI. (2012). Venezuela Country Report. This Report is part of the Bertelsmann Stiftung's Transformation Index.

Hira, Anil and Adam Morden. (2004). *Hugo Chavez in Venezuela: What Revolution*. CGPE Working Paper 04-09 June 2004.

Hults, David. (2007). *Petroleos de Venezuela, SA: The Right Man Of Government*. Working Paper #70 November 2007

Lapper, Richard. (2006). *US. Policy Toward Hugo Chavez's Venezuela*. CSR No. 20, November 2006 Council For Foreign Relation.

Luciani, Giacomo. (2011). *Global Oil Supplies: The Impact of Resource Nationalism and Political Instability*. CEPS Working Document No. 350/May 2011.

Maresh, David R. (2010). *Resource Nationalism And Energy Security in Latin America: Implication For Global Oil Supplies*. Working Paper of James A. Baker III Institute For Public Policy. Texas: Rice University

Weisbrot, Mark dan Luis Sandoval. (2008). *Update: The Venezuela Economy in the Chavez Years*. Center for Economic and Policy Research, February, 2008.

Websites

Keefe, Wiliam O. 2014. OPEC: The Myth and The Reality. Diakses 5 Oktober 2014 dari <http://marshall.org/wp-content/uploads/2014/06/OPEC-PO-June-14.pdf/5/10/14>.

Okugu, Bright E. 2003. *The Middle East and North Africa in a Changing oil Market*. Diakses 28 September 2014 dari <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/okogu/okogu.htm/16/06/14>

Stephen Chen. 2010. OPEC: a Cartel. diakses 5 Oktober 2014 dari <http://are.berkeley.edu/~sberto/Spring2010opec.pdf/5/10/14>.

The Economist. OPEC and Oil Prices: Leaky barrels. Diakses 28 September 2014 dari <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21596986-higher-production-elsewhere-undermining-cartel-leaky-barrels/28/9/14>.

Wilpert, Gregory. (2010). *The Economics, Culture, and Politics of Oil in Venezuela*.

Diakses 14 Oktober 2014 dari

http://admin.iocl.com/downloads/EconomyMirror/The_Economics.pdf.

