

BAB II

DINAMIKA OPEC SEBAGAI ORGANISASI INTERNASIONAL

Minyak dan gas memiliki peran yang sangat penting dalam tatanan internasional. Tidak dapat dipungkiri lagi, sampai saat ini keduanya masih dominan memainkan peran sebagai penghasil devisa dalam memberikan kontribusi yang cukup besar bagi perekonomian suatu negara. Pada tahun 1949, Venezuela menjadi negara pertama yang berinisiatif untuk membentuk sebuah organisasi negara pengeksplor minyak dunia. Saat itu Venezuela berusaha menjalin komunikasi dengan mendekati beberapa negara penghasil minyak seperti Iran, Kuwait, Arab Saudi, Gabon dan Libya, untuk berdiskusi dan memprakarsai pembentukan organisasi negara-negara pengeksplor minyak (OPEC).

A. Sejarah Singkat Lahirnya OPEC

OPEC adalah singkatan dari *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, merupakan organisasi permanen non-pemerintah yang anggotanya adalah negara-negara pengeksplor minyak. OPEC resmi didirikan pada 14 September 1960, yaitu merupakan hasil dari konferensi yang diselenggarakan pada 10-14 September 1960 di Baghdad, Iraq. Konferensi tersebut dihadiri oleh Iran, Iraq, Kuwait, Arab Saudi dan Venezuela. Negara-negara yang hadir pada konferensi tersebut merupakan negara anggota pertama sekaligus pendiri (*founder member*) organisasi OPEC. Dalam konferensi tersebut setiap negara mengirimkan perwakilannya masing-masing, diantaranya Juan Pablo Pérez Alfonzo yang merupakan Menteri Pertambangan dan Energi Venezuela, Abdullah Al Tariki Menteri Pertambangan dan Energi Arab Saudi, Fuad Rouhani dari Iran, Dr. Tala'at Al Shaibani dari Iraq, dan Ahmed Sayed Omar dari Kuwait. Para perwakilan

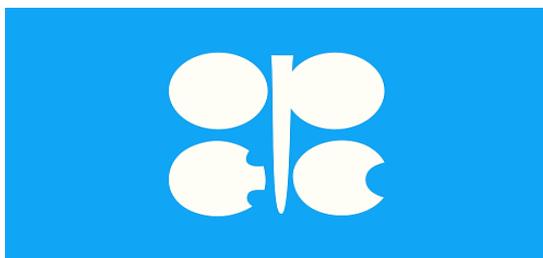
negara tersebut bertemu untuk mendiskusikan cara-cara untuk meningkatkan harga dari minyak mentah yang dihasilkan oleh masing-masing negara.

Berdirinya organisasi negara-negara pengekspor minyak ini dipicu oleh keputusan dari perusahaan-perusahaan minyak multinasional yang memonopoli industri perminyakan dan menetapkan harga secara sepihak pada tahun 1959/1960. Perusahaan minyak tersebut dikenal dengan nama *The Seven Sisters* yang didalamnya terdiri dari tujuh perusahaan minyak besar, diantaranya *Standard Oil Company of California* (Socal) sekarang menjadi *Chevron*, *Texas Company* (Texaco), *Exxon Mobil*, *Standard Oil Company of New York* (Socony) sekarang menjadi *Mobil*, *British Petroleum*, *Royal Dutch Shell* dan *America's Gulf Oil* (Wesley D. Crowder, 2014).

Pada dasarnya OPEC adalah organisasi yang memiliki tujuan untuk mempersatukan negara-negara pengekspor minyak di seluruh dunia. Disamping itu, OPEC merupakan wahana bagi negara anggotanya untuk menegosiasikan masalah-masalah mengenai produksi, harga, dan konsesi minyak internasional dengan perusahaan-perusahaan minyak yang ada di seluruh dunia. *The Tripoli – Teheran Agreement* adalah sebuah perjanjian antara OPEC dan perusahaan minyak *The Seven Sisters*, perjanjian ini ditanda tangani oleh kedua belah pihak pada tahun 1970 dan menjadi awal mula yang menempatkan OPEC sebagai sebuah organisasi yang memiliki hak secara penuh dalam menetapkan harga pasar minyak internasional.

Setelah lima negara anggota pendiri kemudian bergabung sepuluh negara anggota lainnya, yaitu: Qatar (1961); Indonesia (1962), pada bulan Januari 2009 menanggihkan keanggotaannya, kemudian mengaktifkannya kembali pada bulan Januari 2016. Namun pada bulan November 2016 memutuskan untuk menanggihkan kembali keanggotaannya; Libya (1962); Uni Emirat Arab (1967);

Algeria (1969); Nigeria (1971); Ekuador (1973), menanggukhan keanggotaannya pada bulan Desember 1992, kemudian mengaktifkannya kembali pada bulan Oktober 2007; Angola (2007); Gabon (1975), mengakhiri keanggotaannya pada Januari 1995, kemudian bergabung kembali pada bulan Juli 2006; dan Republik Guinea Khatulistiwa (2017). Sekretariat OPEC pada awalnya bertempat di Jenewa, Swiss (21 Januari 1961-Agustus 1965) kemudian pindah ke Wina, Austria pada tanggal 1 September 1965 (OPEC, 2017).



Gambar 2.1
Bendera *Organization of the Petroleum Exporting Countries*
(OPEC)
Sumber: (Flag of OPEC, 2011)



Gambar 2.2
Peta Negara Anggota OPEC
Sumber: (Benchmarks, 2017)

B. Tujuan dan Fungsi Organisasi OPEC

1. Tujuan *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC)

Dari tahun pertamanya berdiri 1960 hingga saat ini, OPEC telah berusia 56 tahun lebih. Disamping itu, OPEC telah menetapkan berbagai strategi dalam mencapai tujuannya. Dari pengalaman selama puluhan tahun tersebut akhirnya OPEC menetapkan tujuan yang hendak dicapainya yaitu: memelihara dan meningkatkan peran dari minyak sebagai sumber energi utama dalam mencapai pembangunan ekonomi berkelanjutan (“*Preserving and enhancing the role of oil as a prime energy source in achieving sustainable economic development*”). Selain memelihara dan meningkatkan peran minyak sebagai sumber energi utama, OPEC memiliki tujuan utama yang dibagi menjadi dua, yakni: tujuan ekonomi dan tujuan politik.

a. Tujuan ekonomi

Secara ekonomi adalah untuk mempertahankan harga minyak dan menentukan harga sehingga menguntungkan negara-negara produsen.

b. Tujuan politik

Secara politik adalah untuk mengatur hubungan dengan perusahaan-perusahaan minyak asing atau pemerintah negara-negara konsumen (UC, 2016).

2. Fungsi *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC)

Dalam meningkatkan harmonisasi, stabilitas, dan hubungan antar negara-negara anggota di pasar minyak dunia,

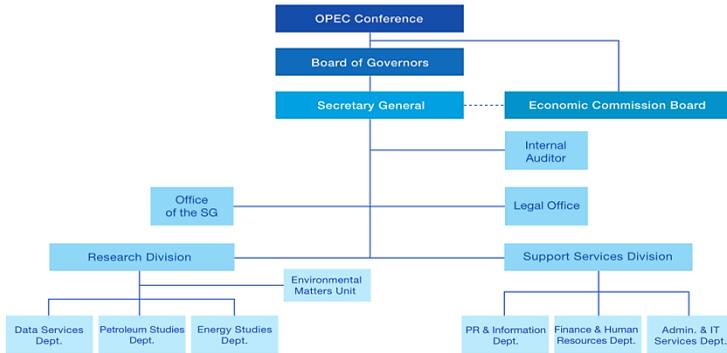
OPEC berupaya menyatukan kebijakan-kebijakan tentang perminyakan dengan cara berkoordinasi dengan semua negara anggota. Upaya tersebut dapat direalisasikan dan dijadikan pembahasan dalam konferensi OPEC yang mempertemukan wakil-wakil (kepala delegasi) dari setiap negara anggota.

Fungsi organisasi OPEC adalah untuk menstabilkan harga minyak dunia dengan mengimplementasikan yang diterapkan melalui beberapa strategi, yaitu:

- a. Koordinasi dan unifikasi kebijakan perminyakan negara anggota;
- b. Menetapkan strategi yang tepat untuk melindungi kepentingan negara anggota;
- c. Menerapkan cara-cara untuk menstabilkan harga minyak di pasar internasional sehingga tidak terjadi fluktuasi harga;
- d. Menjamin *income* yang tetap bagi negara-negara produsen minyak;
- e. Menjamin suplai minyak bagi konsumen;
- f. Menjamin kembalinya modal investor dibidang minyak secara adil (OPEC General Information, 2012).

C. Struktur Organisasi dan Manajemen OPEC

Sebagaimana organisasi-organisasi pada umumnya, OPEC memiliki struktur didalamnya. Berdasarkan anggaran dasar (*Statute*) OPEC Pasal 9, organisasi negara-negara pengekspor minyak ini terdiri dari tiga badan utama, yaitu: Konferensi OPEC, Dewan Gubernur, dan Sekretariat beserta dengan badan-badan lainnya yang berada dibawah badan utama sesuai dengan struktur OPEC.



Gambar 2.3
Organigram Organisasi OPEC
Sumber: (OPEC)

1. Konferensi

Konferensi merupakan badan pemegang otoritas tertinggi dalam OPEC, di dalamnya terdiri dari para delegasi yang mewakili masing-masing negara anggota. Konferensi diadakan minimal dua kali dalam setahun. Namun, dalam kondisi-kondisi tertentu pertemuan *extraordinary* dapat dilaksanakan. Pembahasan utama yang dilakukan dalam konferensi adalah mengenai penentuan kebijakan secara umum dan cara mengimplementasikan kebijakan tersebut oleh setiap negara anggota. Semua negara anggota OPEC harus terwakilkan dalam konferensi. Pengambilan keputusan menggunakan prinsip suara bulat atau *unanimous vote*, dengan sistem *one country one vote*, selanjutnya keputusan ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari negara-negara anggota (Pasal 11-12).

Konferensi OPEC dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden OPEC yang dipilih oleh anggota pada saat pertemuan

konferensi (Pasal 14); Konferensi OPEC bertugas merumuskan kebijakan umum organisasi dan mencari cara untuk mengimplemetasikan kebijakan tersebut. Sebagai badan pemegang otoritas tertinggi, pertemuan konferensi OPEC dapat pula dilaksanakan untuk mengukuhkan penunjukan anggota Dewan Gubernur dan Sekretaris Jenderal OPEC (Pasal 15).

2. Dewan Gubernur

Dewan Gubernur (*The Board of Governor*) terdiri dari gubernur (*Governor*) yang dipilih oleh masing-masing negara anggota OPEC untuk menjadi perwakilan dalam rapat dewan gubernur yang minimal dilaksanakan dua kali dalam setahun. *Governor* dapat digantikan oleh *ad hoc governor* yang sebelumnya telah dipilih oleh negara anggota yang bersangkutan apabila tidak dapat menghadiri rapat dewan gubernur. *Ad hoc governor* mempunyai status yang sama dengan seorang *governor*, namun tidak dapat dicalonkan sebagai ketua. Pertemuan *extraordinary* dari dewan dapat berlangsung atas permintaan ketua dewan sekretaris jenderal atau dua per tiga dari anggota dewan (Pasal 17-18).

Tugas dewan adalah melaksanakan keputusan konferensi; mempertimbangkan dan memutuskan laporan-laporan yang disampaikan oleh sekretaris jenderal; memberikan rekomendasi & laporan kepada pertemuan konferensi OPEC; membuat anggaran keuangan organisasi dan menyerahkan kepada sidang konferensi setiap tahun; mempertimbangkan semua laporan keuangan dan menunjuk seorang auditor untuk masa tugas selama satu tahun; menyetujui penunjukan direktur-direktur divisi, kepala bagian yang diusulkan negara anggota; menyelenggarakan pertemuan *extraordinary* konferensi OPEC dan mempersiapkan agenda sidang (Pasal 20).

Dewan gubernur dipimpin oleh seorang ketua & wakil ketua yang berasal dari para gubernur OPEC negara-negara anggota dan yang disetujui oleh pertemuan konferensi OPEC untuk masa jabatan selama satu tahun (Pasal 21).

3. Sekretariat

Sekretariat adalah pelaksana eksekutif organisasi sesuai dengan anggaran dasar dan pengarahannya dari dewan gubernur. Sekretariat terdiri dari Sekretaris Jenderal dan staf-staf dibawahnya. Sekretaris Jenderal adalah sebagai pimpinan Sekretariat dan mempunyai kapasitas untuk mengelolanya di bawah arahan dewan gubernur. Sekretaris Jenderal harus berasal dari salah satu negara anggota dan dipilih untuk tiga tahun masa jabatan, namun dapat diperpanjang selama satu kali periode yang sama. Sekjen dapat menunjuk Direktur Divisi dan Kepala Departemen serta petugas-petugasnya sampai perekrutan staf. Dalam melaksanakan tugasnya sekjen mendapat bantuan dari beberapa bagian divisi, seperti Divisi Riset, Departemen Administrasi dan Sumber Daya Manusia, Departemen Humas dan Informasi, serta divisi-divisi lainnya yang dianggap penting untuk dibentuk oleh konferensi (OPEC Statute, 2012).

D. Keanggotaan OPEC

Keanggotaan OPEC terbagi dalam tiga kategori, yaitu kategori pertama adalah negara anggota pendiri organisasi (*founder member*), diantaranya Iran, Iraq, Kuwait, Arab Saudi, dan Venezuela; kategori kedua adalah anggota penuh (*full member*), adalah tiga per empat negara anggota termasuk negara-negara pendiri dengan status sebagai negara pengeskor bersih (*net-exporter*) minyak mentah dan memiliki kepentingan yang sama dengan lima negara anggota pendiri. Diantaranya, Aljazair, Angola, Ekuador, Libya, Nigeria, Qatar, dan Uni Emirat Arab; kategori anggota ketiga

adalah *associate member*, yaitu negara yang bukan bagian dari *full member*, akan tetapi dalam kondisi tertentu dapat mengikuti sidang konferensi setelah mendapat pertimbangan dari negara *full member* (OPEC General Information, 2012).

Berdasarkan anggaran dasar (*Statute*) OPEC, setiap negara yang akan bergabung menjadi anggota organisasi negara-negara pengekspor minyak ini tentu harus mempunyai kriteria tertentu. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu negara untuk mejadi anggota OPEC, yakni negara yang bersangkutan secara substansial merupakan eksportir minyak mentah dan secara fundamental mempunyai kepentingan yang sama dengan negara-negara (yang sudah menjadi) anggota. Suatu negara dapat menjadi anggota penuh (*full member*) apabila mendapat persetujuan dari mayoritas atau tiga per empat anggota penuh termasuk negara-negara pendiri; anggota pendiri adalah negara yang mengikuti konferensi pertama OPEC di Baghdad, Iraq dan yang menandatangani perjanjian asli awal berdirinya organisasi; anggota penuh dapat menjadi anggota pendiri (*founder member*) apabila negara yang bersangkutan mengajukan permohonan dan disepakati oleh mayoritas konferensi; negara anggota penuh (*full member*) yang mengajukan permohonan tanpa memenuhi syarat keanggotaan tidak dapat menjadi anggota pendiri (*founder member*), terkecuali ada sebab khusus yaitu dengan melalui sidang konferensi dan disepakati setidaknya oleh tiga per empat suara dalam konferensi termasuk suara negara anggota pendiri. Tidak semua negara dapat menjadi anggota, sebab tidak semua negara mempunyai kepentingan yang sama dengan negara-negara (yang sudah menjadi) anggota; *associate member* tetap harus membayar iuran keanggotaan, memiliki hak akses seluruh fasilitas informasi dari Sekretariat, dapat diundang hadir pada Sidang Konferensi OPEC dan Sidang Gubernur tetapi tidak memiliki hak pilih; negara anggota tidak dapat menarik diri atau keluar dari keanggotaannya tanpa melakukan pemberitahuan kepada konferensi dan kebijakan tersebut akan berlaku pada periode

berikutnya setelah disetujui konferensi (Pasal 7-8) (OPEC Statute, 2012).

Selain persyaratan keanggotaan di atas, OPEC merupakan organisasi cukup bergengsi dan disegani keberadaannya diantara organisasi-organisasi negara berkembang lainnya dengan ciri khas tersendiri, diantaranya:

- a. OPEC merupakan organisasi antar pemerintah yang terbatas pada negara-negara pengekspor minyak.
- b. Keanggotaan hanya terbatas pada negara-negara berkembang.
- c. Keputusan-keputusan yang diambil pada pertemuan tingkat menteri menggunakan sistem suara bulat.
- d. Persoalan yang menyangkut politik ditempatkan di luar ruang lingkup dan rencana organisasi (Sihbudi, 2007).

Tabel 2.1 Negara Anggota OPEC

Country	Membership Years	Population (2016 est.) ^[1]	Area (km ²) ^[2]
 Iran	1960	80,277,428	1,648,000
 Iraq	1960	37,202,572	437,072
 Kuwait	1960	4,052,584	17,820
 Qatar	1961	2,569,804	11,437
 Saudi Arabia	1960	32,275,687	2,149,690
 Algeria	1969	40,606,052	2,381,740
 Libya	1962	6,293.253	1,759,540
 Angola	2007	28,813,463	1,246,700
 Nigeria	1971	185,989,640	923,768
 Venezuela	1960	31,568,179	912,050
 United Arab Emirates	1967	9,269,612	83,600
 Ecuador	1973 – 1992, 2017	16,385,068	283,560
 Gabon	1975 – 1995, 2016	1,979,786	267,667

 Equatorial Guinea	2017	1,221,490	28,051
OPEC Total		478,498,000	12,150,695
World Total		7,587,890,000	510,072,000
OPEC Percent		6%	2%

Tabel 2.2 Negara Mantan Anggota OPEC

Country	Membership Years	Population (2016 est.) ^[1]	Area (km ²) ^[2]
 Indonesia	1962–2008, Rejoined 2015–2016	261,115,456	1,904,569

Sumber: (OPEC, 2017)

^[1] (World Population Prospects, 2017)

^[2] (Central Intelligence Agency, 2009)

E. Keuangan OPEC

Dalam pertemuan sidang konferensi yang dilaksanakan setiap tahun akan diusulkan anggaran OPEC. Anggaran yang telah disetujui akan dibiayai bersama (*on an equal basis*) oleh seluruh anggota setelah mempertimbangkan sumbangan kontribusi dari *associate member* (Pasal 37-38), *associate member* diwajibkan membayar kontribusi tahunan yang jumlahnya telah ditetapkan (OPEC Statute, 2012). Jumlah iuran tahunan yang wajib dibayar oleh setiap negara anggota OPEC adalah 2 juta euro atau sekitar 30 miliar rupiah. Iuran sebesar itu merupakan hal yang lumrah karena telah diatur sedemikian rupa sehingga harga minyak yang dihasilkan oleh setiap negara anggota OPEC akan dihargai sama rata dan negara-negara anggota hanya perlu memasok ke OPEC, untuk pemasaran dan penjualan adalah menjadi timbal balik bagi anggota yang telah menggelontorkan dana untuk membayar iuran tahunan tersebut.

F. Kuota Produksi Minyak OPEC

Kuota produksi minyak OPEC adalah penentuan dari jumlah keseluruhan minyak yang akan diproduksi oleh semua negara anggota OPEC yang nantinya akan diperjual belikan di pasar minyak dunia (Mawikere, 2016). Minyak yang dihasilkan oleh negara anggota OPEC untuk dipasarkan dalam skala internasional adalah sebesar 62%, jumlah tersebut terdiri dari 42% minyak mentah dan sekitar 20% gas.

Dengan jumlah produksi yang cukup tinggi, setiap negara anggota OPEC akan mendapat timbal balik berupa keuntungan yang didapat dari penetapan harga minyak. Hal ini sesuai dengan tujuan dan fungsi dari organisasi OPEC, yaitu sebagai sarana koordinasi dan penyatuan kebijakan oleh negara-negara penghasil minyak untuk mencapai stabilitas harga minyak di pasar internasional. Untuk mencapai target tersebut dapat dilakukan dengan menghindari hal-hal yang akan merugikan negara anggota OPEC dengan meminimalisir fluktuasi harga dan menghilangkan faktor-faktor yang berpotensi sebagai penghambat lainnya.

Sejak tahun 1960, dalam mencapai tujuannya OPEC telah menciptakan sistem dengan menetapkan suatu keputusan untuk mengatur jumlah produksi (kuota) dan patokan harga terhadap negara-negara anggotanya yang ditentukan dalam konferensi. Sistem ini dibuat karena setiap negara anggota tentu ingin mendapatkan bagian kuota sebesar mungkin. Oleh sebab itu, jumlah kuota disesuaikan dengan kebutuhan pasar minyak dunia dan permintaan dari negara-negara konsumen. Setiap negara memiliki kemampuan tersendiri dalam memproduksi minyaknya, maka kuota produksi yang dihasilkan setiap negara akan berbeda-beda.

Tabel 2.3 Kuota Produksi OPEC (dalam ribu barrel per hari)

Country	Quota (bbl, 2016) ^[1]	Production (bbl/day, 2016) ^[2]
 Iran	157,530,000,000	3,990,956
 Iraq	143,069,000,000	4,451,516
 Kuwait	101,500,000,000	2,923,825
 Qatar	25,244,000,000	1,522,902
 Saudi Arabia	266,578,000,000	10,460,710
 Algeria	12,200,000,000	1,348,361
 Libya	48,363,000,000	384,686
 Angola	8,423,000,000	1,769,615
 Nigeria	37,070,000,000	1,999,885
 Venezuela	299,953,000,000	2,276,967
 Ecuador	8,273,000,000	548,421
 Gabon	2,000,000,000	210,820
 United Arab Emirates	97,800,000,000	3,106,077
 Equatorial Guinea	1,100,000,000	227,000
OPEC Total	1,209,103,000,000	35,221,740
World Total	1,650,585,000,000	80,622,287
OPEC Percent	73%	44%

Sumber: (OPEC, 2017)

^[1] (Crude Oil Proved Reserves 2016, 2017)

^[2] (Production of Crude Oil including Lease Condensate 2016, 2017)

Kuota produksi dalam tabel diatas sewaktu-waktu akan mengalami kenaikan atau penurunan dengan tujuan untuk menstabilkan harga minyak dunia di pasar minyak internasional. Apabila terjadi kenaikan harga minyak cukup tinggi, maka kuota produksi minyak OPEC akan ditingkatkan agar persediaan minyak dapat terpenuhi sehingga tidak terjadi kelangkaan yang akan menyebabkan harga minyak dunia naik.

Sedangkan apabila terjadi penurunan harga minyak, maka OPEC akan menurunkan kuota produksinya.