

## AFRIKA DAN TALI-TALI PENYELAMAT BARAT\*

Dunia Barat dengan cemas menyadari ketergantungannya pada impor bahan-bahan mentah. Afrika Selatan adalah sumber utama suplai banyak mineral kritis bagi bangsa-bangsa industri. Masuknya Uni Soviet yang semakin meningkat di Afrika sebagian besar mengungkapkan ambisi lamanya untuk menguasai "mata-mata rantai lemah" suplai Barat yang rawan karena negara itu swadaya dalam bahan-bahan mentah. Orang-orang Soviet dapat mencapai sasaran itu tidak mesti lewat serangan langsung tetapi dengan berbagai cara lain seperti pengekangan perlahan-lahan, teror, serangan-serangan oleh sekutu-sekutunya dan isolasi fisik. Bahaya yang mengancam negara-negara Barat bukan saja berasal dari pemotongan suplai kritis melainkan juga dari akselerasi pengkartelan dan lain-lain trend di seluruh dunia yang memperlemah.

Tahun-tahun belakangan ini menyaksikan meningkatnya kesadaran akan masalah-masalah yang berkisar pada kebutuhan kebutuhan dunia akan bahan-bahan tambang di masa depan. Laporan-laporan yang mencemaskan tentang kekurangan mendatang akan sumber-sumber daya alam berasal dari Klub Roma yang berpengaruh dan dari instansi-instansi pemerintah di berbagai negeri. Misalnya Komisi Politik Bahan Mentah di Amerika Serikat meramalkan bahwa defisit neraca pembayaran mineral Amerika Serikat akan meningkat, dan perkiraan-perkiraan itu dikukuhkan oleh laporan-laporan tahunan yang disusun oleh

---

\* Saduran karangan W.C.J. Van Rensburg, "Africa and Western Lifelines", dalam *Strategic Review*, Spring 1978, hal. 41-50. Dr. Van Rensburg adalah Direktur Lembaga Studi Energi dan Profesor dalam Ekonomi Energi pada Rand Africaans University Johannesburg

Menteri Dalam Negeri Amerika Serikat berdasarkan Undang-undang Pertambangan dan Mineral tahun 1970. Menurut proyeksi-proyeksi itu defisit akan melebihi US\$ 100 milyar pada akhir abad ini. Negara-negara Eropa Barat nyaris menjadi bergantung sama sekali pada impor kebutuhan-kebutuhan mineral mereka.

Akhir jaman kolonial membawa janji bahwa negara-negara berkembang akan menjadi sumber bahan-bahan mentah yang murah dan berlimpah-limpah. Cadangan-cadangan baru di negara-negara itu dibuka dalam keadaan yang umumnya menguntungkan negara-negara industri. Namun negara-negara Dunia Ketiga sejak itu menjadi semakin tidak puas dengan harga-harga komoditi yang sedikit banyak statis sedangkan biaya impor mereka untuk barang-barang industri meningkat secara tajam. Dalam frustrasi mereka, banyak di antara mereka mengambil tindakan ekstrem dan menggunakan meningkatnya ketergantungan Barat akan impor bahan-bahan mentah untuk memperbaiki kedudukan mereka sendiri. Kekayaan asing dinasionalisasi, pajak-pajak sangat dinaikkan dan secara paksa diadakan re-negosiasi persetujuan-persetujuan.

## RONG-RONGAN POLITIK PASARAN BAHAN MENTAH

Kini jelas bahwa suplai bahan-bahan mentah mineral dan sumber-sumber energi akan semakin menjadi mangsa kekuatan-kekuatan sosial dan politik, bahwa gagasan-gagasan mengenai faktor-faktor yang menguasai kelangkaan mineral harus ditinjau kembali, dan bahwa mungkin akan terjadi perubahan-perubahan dramatis dalam pola-pola perdagangan mineral dunia. Juga menjadi semakin jelas, bahwa kompetisi untuk mendapatkan bahan-bahan mentah mineral akan memainkan peranan yang semakin besar dalam perkembangan ekonomi negara-negara dan dalam perimbangan kekuatan. Penyadaran ini ikut menggeser tekanan dalam sengketa Timur-Barat. Uni Soviet mengetahui bahwa suplai bahan-bahan mentah industri merupakan suatu kelemahan pokok negara-negara industri Barat. Sesuai dengan itu dia meningkatkan usahanya untuk memperbaiki kedudukannya sehubungan dengan tali-tali penyelamat suplai bagi Barat,

mula-mula dengan sarana-sarana diplomasi dan ekonomi, tetapi belakangan ini juga secara yang lebih langsung dan agresif.

Dalam lima negara, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Kanada, Afrika Selatan dan Australia, terdapat lebih dari seperempat cadangan enam belas mineral strategis yang paling penting seluruh dunia.<sup>1</sup> Uni Soviet sebagian besar swadaya dalam suplai komoditi-komoditi itu, tetapi Amerika Serikat dalam tingkat-tingkat yang berbeda-beda bergantung pada impor kebanyakan mineral ini. Tidaklah sukar membayangkan reperkusi-reperkusi pemotongan suplai mineral dari Afrika Selatan untuk Barat. Hal serupa itu akan memperbaiki kedudukan tawar menawar pengeskor mineral lain-lain, memperkuat kecenderungan menuju dibentuknya kartel-kartel produsen yang kuat, mendorong kenaikan harga berbagai mineral dan produk mineral, dan mempunyai akibat buruk atas keamanan suplai bahan-bahan itu untuk Barat.

Afrika Selatan adalah penghasil metal dan mineral berharga, termasuk emas, platinum dan intan, yang penting di dunia. Dia mempunyai cadangan besar mineral industri yang penting lain seperti fluospar, asbestos, limestone, fosfat dan vermiculite. Di negara ini juga terdapat cadangan metal-metal penting yang paling besar di dunia, termasuk manganese, chroom dan vanadium. Terdapat pula cadangan besar bijih besi kadar tinggi dan cadangan praktis tak terbatas bijih besi kadar menengah atau rendah, dan cadangan metal-metal lain seperti niobium, tantalum, tungsten dan molybdenum yang lebih kecil tetapi berarti.

Afrika Selatan telah banyak menghasilkan tembaga, dan diharapkan bahwa produksinya, bersama sama dengan produksi tembaga hitam dan seng, akan meningkat secara dramatis akibat penemuan suatu daerah tambang metal baru yang luas di Propinsi Cape belum lama berselang. Afrika Selatan juga mempunyai cadangan besar batubara kadar rendah dan merupakan pemilik

<sup>1</sup> G.J.S. Govett dan M.H. Govett, Ed., *World Mineral Supplies : Assessment and Perspective* (Amsterdam, 1976), hal. 100

## ANALISA

cadangan uranium yang ketiga di dunia. Ketergantungan negeri yang berat akan batubara, yang memenuhi sekitar 76% kebutuhan enerjinya, sangat menguntungkan menyusul krisis minyak.

Biarpun tidak memiliki sumber minyak, gas alam, bauksit, potash dan beberapa mineral lain, Afrika Selatan boleh jadi merupakan penghasil mineral yang paling swasembada di dunia kecuali mungkin Uni Soviet. Seperti dibuktikan oleh sasol (pabrik minyak dari batubara), Afrika Selatan mempunyai kemampuan untuk mengatasi kekurangan akan sumber-sumber mineral yang konvensional dengan mengembangkan teknik-teknik untuk memproses yang mengagumkan. Perkembangan-perkembangan serupa itu mungkin pula dalam hal alumina dan potash. Laboratoria riset privat, pemerintah dan semi pemerintah di Afrika Selatan telah banyak menyumbangkan keahlian dalam teknologi pertambangan, metallurgi dan industri. Dengan demikian pengembangan sumber-sumber mineral yang melimpah didukung oleh fasilitas-fasilitas riset dan pengembangan maju yang akan memungkinkan Afrika Selatan memenuhi tuntutan-tuntutan khusus suatu pasaran yang semakin sophisticated.<sup>1</sup>

## KEKAYAAN MINERAL AFRIKA SELATAN

Dewasa ini belum diketahui sepenuhnya besarnya cadangan kebanyakan mineral Afrika Selatan. Sedikit perusahaan pertambangan mengetahui seluruh cadangan, bahkan di daerah operasi mereka sendiri. Biasanya perusahaan-perusahaan itu melakukan eksplorasi pendahuluan dalam usaha untuk meramalkan luasnya cadangan mereka sampai 20 atau 30 tahun mendatang, tetapi prospeksi dan re-evaluasi cadangan-cadangan secara terperinci umumnya tidak dilakukan untuk lebih dari lima sampai sepuluh tahun mendatang. Namun tidak dapat disangkal, bahwa Afrika Selatan mempunyai bagian sangat besar cadangan sejumlah mineral yang sangat strategis di dunia (lihat Tabel 1).

---

<sup>1</sup> W.C.J. van Rensburg dan D.A. Pretorius, *South Africa's Strategic Minerals — Pieces on a Continental Chessboard* (Johannesburg, 1977)

Tabel 1

CADANGAN MINERAL AFRIKA SELATAN (1975)			
Nama Mineral	% Cadangan Dunia	Nomor di Dunia	Ton
Kelompok Platinum	86	1	30.000
Bijih Chrom	83	1	3.000.000.000
Vanadium	64	1	14.000.000
Emas	49	1	15.000
Bijih Manganese	48	1	3.000.000.000
Fluospar	46	1	200.000.000
Intan	7	2	10.000
Nikel	10	3	5.000.000
Uranium	17	4	250.000
Seng	9	4	12.000.000
Batu Fosfat	8	4	1.400.000.000
Asbestos	10	5	9.000.000
Antimony	4	5	200.000
Timah hitam	4	5	5.000.000
Bijih besi	4	6	10.000.000.000
Batubara	2	6	32.000.000.000
Titanium	5	8	8.000.000
Tembaga	2	10	8.000.000

Sumber : W.C.J. van Rensburg dan D.A. Pretorius, *South Africa's Strategic Minerals — Pieces on a Continental Chess board* (Johannesburg, 1977)

Arti cadangan mineral tidak dapat diukur semata mata dari luasnya. Lain-lain aspek yang sangat penting meliputi hal-hal berikut: kadar cadangan; kemungkinan untuk mengembangkannya secara ekonomis; kemungkinan cara-cara menambang; lokasinya sehubungan dengan pasaran dan prasarana; kebutuhan dalam negeri akan mineral-mineral ini; cadangan-cadangan dunia; harga-harga dan pasaran-pasaran dunia; permintaan dunia dan pola-pola permintaan; pertumbuhan permintaan dalam negeri dan asing; teknologi baru; substitusi mineral yang satu untuk yang lain; pertimbangan-pertimbangan ekonomi lain; dan faktor-faktor politik.

Penilaian cadangan-cadangan mineral di dunia dikaburkan oleh perbedaan keadaan di antara negara-negara, bersama sama dengan banyaknya variasi tingkat pengetahuan mengenai besarnya dan viabilitas ekonomi cadangan-cadangan di banyak

negara. Masalahnya dipersulit dengan adanya bermacam-macam pendekatan terhadap perkiraan cadangan dan banyaknya rencana klasifikasi untuk sumber-sumber daya. Oleh sebab itu suatu perbandingan sumber-sumber mineral berbagai negara penuh dengan hal-hal yang tidak cocok, dan setiap data kuantitatif yang digunakan dalam hubungan ini paling banter berperan sebagai suatu petunjuk mengenai potensi suatu negara tertentu untuk menghasilkan suatu mineral tertentu.

Banyak pemerintah tidak menyadari bahwa suatu politik mineral nasionalistis yang berlebihan dapat menghambat secara serius pengembangan potensi mineral suatu negeri dan membiarkan sementara cadangan mineral sebagai cadangan semata-mata. Terdapat beberapa contoh di negara-negara Dunia Ketiga di mana sebagai akibat politik nasionalistis serupa itu — bersama sama dengan kurangnya infrastruktur, keragu-raguan mengenai keamanan penguasaan dan eksploitasi struktur biaya intern yang tinggi dan kurangnya tenaga terdidik — proyek-proyek yang didasarkan atas endapan mineral yang luar biasa ditinggalkan. Di samping masalah-masalah itu, terdapat banyak perbedaan antara angka-angka cadangan yang diterbitkan oleh berbagai sumber resmi, dan suatu kecurigaan mendalam bahwa banyak angka yang diterbitkan mengenai cadangan-cadangan "nasional" tidak melebihi perkiraan, pindah dari penerbitan sumber yang satu ke penerbitan sumber yang lain dan dalam proses itu menjadi sangat ketinggalan.

Bagaimana pun juga tidak dipersoalkan bahwa politik mineral realistik suatu negeri, stabilitas politik, tingkat pajak yang wajar dan reputasi permainan wajar sangat mempengaruhi viabilitas perusahaan-perusahaan pertambangan dan pengolahan mineral, dan oleh sebab itu juga besarnya cadangan mineral. Namun hanya sedikit negara di Dunia Non Komunis telah menggariskan suatu politik mineral yang jelas atau menyeluruh. Khususnya di dunia dengan inflasi tinggi, stagnasi ekonomi, harga rendah metal, meningkatnya keresahan buruh dan harga energi, faktor-faktor serupa itu sangat mempengaruhi besarnya cadangan mineral dan proses pengolahan sumber-sumber menjadi cadangan.

## STRATEGI "MATA RANTAI LEMAH" UNI SOVIET

Meningkatnya usaha Uni Soviet untuk memasuki Afrika tahun-tahun belakangan ini seperti terungkap dalam keterlibatan Uni Soviet dan Kuba dalam konflik di Angola dan Tanduk Afrika telah memancing reaksi mendua di Barat. Di satu pihak terdapat pendapat-pendapat bahwa Uni Soviet semata-mata mengejar sasaran-sasaran yang muncul dalam usaha untuk "menangkis" pengaruh Barat dan memamerkan surat-surat kepercayaan "sah" Uni Soviet sebagai suatu kekuatan global. Implikasi-implikasi dasar pandangan ini ialah (1) bahwa Uni Soviet tidak mengikuti sesuatu yang mirip dengan suatu strategi koheren di Afrika, dan (2) bahwa tidak banyak alasan bagi Barat untuk menjadi cemas secara berlebihan dengan petualangan-petualangan Moskwa di Afrika. Pandangan yang enak ini banyak berpangkal pada kemunduran-kemunduran Soviet yang menyolok, seperti di Somalia.

Namun terdapat pula penafsiran-penafsiran yang semakin cemas mengenai apa yang kini harus diakui sebagai suatu ofensif Soviet yang tekun. Dalam kata-kata seorang pengamat Amerika :

"Intervensi Soviet-Kuba di Afrika bagian selatan mengisyaratkan bahwa akan terjadi suatu konfrontasi Timur-Barat skala blokade Berlin tahun 1948 dan krisis rudal tahun 1962. Dalam kedua tindakan itu Uni Soviet berusaha mengubah perimbangan kekuatan global dan mendesak Amerika Serikat ke suatu posisi yang lebih rendah. Dalam konfrontasi strategis yang sedang berkembang di Afrika bagian selatan, Uni Soviet jelas bermaksud memotong suplai kekayaan mineral kawasan bagi Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dan menguasai area tanah yang dapat digunakan sebagai pangkalan untuk menguasai jalur minyak Barat yang vital."<sup>1</sup>

Demikian pun Patrick Wall, seorang anggota parlemen Inggris dan Komisi Pertahanan Uni Eropa Barat memperingatkan, bahwa Uni Soviet bila berhasil mencapai sasaran itu akan benar-benar menguasai Samudera Hindia dan sebagian besar bahan mentah dan pangan dunia yang paling penting, dan Barat akan dilempar ke Atlantik Utara untuk pertempuran

1 Anthony Harrigan, "The Ultimate Target", *National Review*, Winter 1976, hal. 49-50

terakhir ....”<sup>1</sup> Dan Ray Vicker, koresponden *African Affairs Wall Street Journal*, mendesak bahwa ”Amerika kini lebih dari pada di masa lampau harus mengerti harga yang harus kita bayar berupa hilangnya bahan mentah dan kepemimpinan apabila Afrika bagian selatan hilang untuk Barat.”<sup>2</sup>

Krisis minyak tahun 1973 oleh Presiden Nixon disusul dengan usul ”Project Independence” yang tergesa-gesa, yang mula-mula menjanjikan swasembada energi pada tahun 1980 bagi Amerika Serikat. Rencana ini sejak itu dilepaskan karena disadari bahwa suatu injeksi bermilyar milyar dollar dana riset yang mendadak pun tidak akan mencapai sasaran itu dan paling banter hanya akan memperlambat laju meningkatnya ketergantungan Amerika Serikat akan impor sumber-sumber energi. Sebagian besar impor itu akan berupa minyak yang diangkut lewat jalur Tanjung Harapan yang strategis sekitar Afrika Selatan.

Meningkatnya kesadaran Amerika akan ketergantungan pada sumber-sumber asing mineral-mineral strategis, dan akan masalah-masalah sehubungan dengan usaha untuk mendapatkan suplai bahan-bahan serupa itu yang memadai, terungkap dengan baik dalam kutipan dari *Mineral Resource Perspectives 1975* :

”Masalah kita hanyalah bahwa Amerika Serikat tidak mempunyai suplai domestik semua mineral yang memadai yang dibutuhkan untuk mempertahankan masyarakat kita di masa depan ini. Kita tidak pernah mempunyai segala sesuatu yang kita perlukan, tetapi di masa lampau kita dapat memperoleh bahan-bahan dari luar negeri dengan mudah. Kini kita memenuhi prosentase yang lebih kecil dari kebutuhan-kebutuhan kita dengan suplai domestik dan mineral dari luar negeri menjadi semakin mahal dan dalam beberapa hal tidak pasti tersedia. Nasionalisasi tambang-tambang di sementara negara menghambat partisipasi oleh perusahaan-perusahaan tambang Amerika; persetujuan-persetujuan kartel antara negara-negara produsen yang penting dapat secara mendadak dan dramatis menaikkan harga-harga atau bahkan menghentikan suplai seperti terjadi baru-baru ini dengan minyak; dan negara-negara berkembang kini bersaing di pasaran dunia untuk membeli bahan-bahan mentah mineral”.<sup>3</sup>

1 Patrick Wall, ”The Vulnerability of the West in Southern Hemisphere”, *Strategic Review*, Winter 1976, hal. 49-50

2 Seperti dikutip dalam G. Roos, ”The Importance of Southern Africa’s Resources to the West” suatu karangan yang tidak diterbitkan

3 U.S. Geological Survey, *Mineral Resource Perspectives 1975* (Prof. Paper 940, 1976)

Laporan ini memberikan ulasan mengenai prospek untuk memperbaiki swasembada Amerika Serikat dalam suplai mineral sebagai berikut :

"Dari perspektif dasawarsa 1970-an, rupanya kita harus meningkatkan suplai domestik mineral kita. Akan tetapi menurut suatu salah pengertian yang luas hal ini semata mata suatu soal ekonomi dan teknologi, bahwa perut bumi adalah suatu gudang tak terbatas yang siap untuk digali untuk suplai baru segala jenis bahan mentah dengan menaikkan harga atau mengembangkan suatu teknologi baru. Bila suatu mineral tidak tersedia secara geologis, maka perekonomian dan teknologi yang menguntungkan tidaklah pertinen."<sup>1</sup>

Prospek-prospek yang suram ini berlawanan dengan prospek-prospek Uni Soviet, yang selama lima dasawarsa terakhir telah melakukan investasi-investasi raksasa dalam riset dan prospeksi geologi, dan secara relatif menjadi swasembada dalam kebanyakan komoditi. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan-pertanyaan mengenai sikap pasif Amerika Serikat dan sekutu-sekutu Baratnya terhadap meningkatnya ofensif Soviet di dan sekitar benua Afrika. Bukankah tercantum dalam definisi suatu Negara Besar bahwa dia mengambil langkah-langkah yang perlu dan bijaksana untuk melindungi kepentingan-kepentingan vitalnya?

Memang, taruhan-taruhan vital ini terdesak ke belakang oleh kesibukan dengan masalah-masalah rasial Afrika bagian selatan dan emosi-emosi mendalam akibat masalah-masalah itu. Akan sia-sia menyangkal bahwa Afrika Selatan telah mengund-ang perhatian dengan menimbulkan keributan-keributan dalam usahanya mencari penyelesaian masalah-masalah manusiawi, betapa sukar pun masalah-masalah itu. Memang benar bahwa politik rasial pemerintah Afrika Selatan dapat diserang dan bahwa diperlukan secara mendesak perubahan-perubahan drastis dan penting menuju penghapusan diskriminasi atas dasar warna kulit dan pemberian suatu peranan yang berarti kepada kelompok-kelompok penduduk kulit hitam dalam pemerintahan negara.

---

1 *Ibid*

Namun persoalannya tetaplah : Apakah Negara-negara Besar membiarkan dirinya dibius sama sekali oleh masalah-masalah semacam itu secara yang merugikan kepentingan-kepentingan dasar mereka? Dalam rumusan yang berlainan : Apakah mereka membiarkan diri mereka begitu tenggelam dalam persoalan-persoalan suatu konflik regional sehingga mengabaikan manipulasi persoalan-persoalan itu oleh seorang lawan?

Uni Soviet jelas tidak menunjukkan keberatan serupa itu. Kesadaran akan pentingnya Dunia Ketiga sebagai medan pertarungan Timur-Barat sejak lama mendasari strategi Soviet. Dalam bukunya *Imperialisme : Puncak Kapitalisme*, Lenin mengemukakan sebagai postulat bahwa menghilangnya secara berangsur-angsur kesempatan investasi domestik akan memaksa negara-negara kapitalis untuk semakin bersaing mendapatkan koloni-koloni dengan buruh dan sumber-sumber daya yang berlimpah.<sup>1</sup> Pada tahun-tahun sejak itu ahli-ahli strategi Soviet terus menekankan keuntungan-keuntungan yang bisa diperoleh dari sengketa-sengketa antara Dunia Ketiga dan Barat mengenai bahan-bahan mentah. Seorang Soviet yang mendukung perang ekonomi serupa itu menulis pada tahun 1974 :

" ..... perdagangan bahan-bahan mentah, khususnya bahan bakar ..... tahun-tahun belakangan ini adalah pusat guncangan-guncangan krisis dan mata rantai yang paling lemah dalam sistem hubungan ekonomi internasional kapitalis."<sup>2</sup> Seorang juru bicara Soviet lain menulis pada tahun yang sama : "Afrika adalah terkemuka dalam cadangan dan produksi banyak jenis bahan mentah di dunia. Endapan-endapan sementara mineral di Afrika adalah unik ..... kebanyakan terpusat di Afrika bagian selatan ....."<sup>3</sup>

Intervensi besar-besaran Uni Soviet di Angola dan Tanduk Afrika jelas mengungkapkan munculnya negara itu sebagai superpower global yang mampu melakukan operasi-operasi militer penting di negeri-negeri jauh. Operasi di Angola juga menunjukkan kesabaran Uni Soviet mengejar strategi globalnya; minat Uni Soviet untuk Angola sudah mulai pada pertengahan

1 Walter F. Hahn dan Alvin J. Cottrell, *Soviet Shadow over Africa* (Coral Gables, 1976), hal. 4

2 D. Kostiuukhin, "New Shocks for the Economics of Imperialism", *Communist*, Oktober 1974, hal. 98

3 V. Baryshnikov, "Raw Materials Resources of Africa" *International Affairs* (Moskwa), Desember 1974, hal. 135

tahun 1950-an, dan agen-agen intelijennya telah aktif di Angola sejak awal 1950-an.

Apa pun tujuan-tujuan Moskwa yang lebih luas dalam ofensifnya di benua Afrika, suatu sasaran sentral jelaslah untuk mendapatkan jalan masuk menuju kekayaan bahan mentah yang luar biasa di Afrika bagian selatan dan jika mungkin menguasainya. Karena Uni Soviet kaya akan kebanyakan bahan mentah yang paling vital dan menggunakannya untuk mendapatkan valuta asing, menjadi semakin menarik baginya untuk menyimpan sumber-sumber daya itu dan membeli kebutuhannya di lain tempat untuk mempertahankan swadainya pada waktu-waktu krisis. Misalnya bukan rahasia lagi bahwa secara diam-diam Uni Soviet membeli banyak chrom Rhodesia sambil dengan keras mengecam Amerika Serikat melakukannya secara terbuka, dan menjual chrom kepadanya dengan harga tinggi.<sup>1</sup>

## PERKEMBANGAN BARU PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Menyusul keberhasilan OPEC, negara-negara penghasil komoditi-komoditi lain berusaha mendapatkan kekuasaan yang lebih besar atas pasaran lewat perhimpunan-perhimpunan produsen internasional. Perkembangan yang paling baru dalam bidang ini ialah pembentukan organisasi-organisasi internasional oleh produsen-produsen bauksit dan bijih besi. Biarpun organisasi-organisasi produsen yang baru dibentuk itu sejauh ini bukan merupakan ancaman kartel seperti semula ditakutkan, sebagai akibatnya kekuasaan negara atas produksi, pengolahan dan pemasaran mineral meningkat.

Kecenderungan untuk meningkatkan keterlibatan negara dalam industri pertambangan waktu belakangan ini menjalar ke sementara negara industri yang maju. Misalnya Kanada pada tahun 1975 menetapkan serangkaian kriteria formal mengenai perusahaan-perusahaan yang dikuasai pihak asing, termasuk suatu ketentuan bahwa mayoritas dewan direktur harus orang Kanada. Bulan September 1975 PM Australia mengeluarkan

1 Van Rensburg dan Pretorius, *op. cit.*, hal. 126

## ANALISA

suatu pernyataan politik bahwa pemerintahnya mengharapkan usul-usul agar dalam seluruh perkembangan mineral baru di Australia partisipasi Australia lebih kuat. Tetapi implementasi kebijaksanaan-kebijaksanaan ini diragukan sebagai akibat pergantian pemerintah dan meningkatnya kesadaran bahwa Australia tidak mempunyai cukup modal untuk mempertahankan suatu program eksplorasi dan pengembangan mineral yang sehat.

Suatu hal penting dalam usaha-usaha baru untuk melepaskan hubungan perdagangan bebas yang tradisional ialah disahkannya di Majelis Umum PBB tahun 1974 "Piagam Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Ekonomi", yang mengukuhkan hak negara-negara penghasil atas harga bahan mentah yang menguntungkan dan atas pengembalian kekayaan milik asing tanpa kompensasi. Amerika Serikat memberikan suara menentang resolusi itu. Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat menyadari bahwa perkembangan ini, dalam periode bila akibat habisnya suplai domestik beberapa mineral investasi dalam fasilitas-fasilitas produksi luar negeri akan meningkat, akan semakin kondusif untuk mengurangi suplai dari sumber-sumber asing atau paling tidak menimbulkan semakin banyak kesulitan untuk mendapatkan suplai itu.

Rupanya pemerintah Amerika Serikat menjadi semakin peka terhadap bahaya-bahaya pola-pola perdagangan dan investasi yang berubah, dan merundingkan posisi-posisi gabungan dengan anggota-anggota OECD lain. Jenis-jenis persetujuan yang dicapai mengatur pembagian suplai dalam hal embargo dan pertukaran teknologi baru untuk mengurangi ketergantungan pada suatu komoditi yang diberi harga di atas tingkat yang bersaing. Bidang-bidang lain yang diteliti meliputi politik penimbunan bersama dan persetujuan-persetujuan bagi aksi bersama untuk menghadapi praktek-praktek anti kompetitif.

Sekalipun prakarsa-prakarsa itu menunjukkan meningkatnya keawatiran Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dengan meningkatnya kesulitan untuk mendapatkan suplai bahan-bahan mentah strategis yang memadai, mau tak mau orang skeptis

terhadap efektivitas tindakan-tindakan serupa itu pada waktu krisis, khususnya karena OECD dan NATO bukan lagi organisasi kohesif seperti satu atau dua dasawarsa yang lalu. Kurangnya kohesi itu terungkap dengan jelas dalam sikap negara-negara Barat menyusul krisis minyak tahun 1973.

Apakah arti perkembangan-perkembangan itu bagi dunia Barat dan apakah pengaruhnya atas arti Afrika Selatan sebagai pemasok bahan-bahan mentah? Pertama-tama adalah jelas, bahwa Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang menghadapi semakin banyak masalah untuk mendapatkan pasokan bahan-bahan mentah strategis yang memadai. Sebagai akibat keengganan kebanyakan penghasil mineral untuk mengizinkan investasi Barat dalam pengembangan sumber-sumber mineral mereka, dan tiadanya sumber-sumber investasi lain, masalahnya kiranya akan menjadi lebih serius di masa depan.

Kedua, seperti dikemukakan oleh seorang ahli terkemuka Eropa Barat, investasi besar-besaran Afrika Selatan dalam prasarana akan memungkinkannya dalam waktu sepuluh tahun untuk memasok 8% bijih besi, 60% manganese, lebih dari 50% chromium, lebih dari 15% titanium, dan 12% asbes dan fluorspar dunia untuk mempertahankan kedudukannya dalam hal emas, platinum dan palladium; dan untuk memasok sebagian penting pasokan uranium dunia.<sup>1</sup> Dia juga mencatat bahwa kondisi untuk mengembangkan tambang-tambang di Afrika Selatan kiranya lebih unggul dari pada kondisi di lain-lain kawasan pertambangan di dunia. Hal ini adalah akibat mutu teknologi tinggi industri pertambangan Afrika Selatan, kemampuan untuk membiayainya sendiri dan prasarana fisik yang telah berkembang. Sambil mencatat bahwa "Afrika Selatan mempunyai kedudukan untuk menghancurkan usaha-usaha semua negara lain untuk menghentikan pasokan platinum, chromite, vanadium, manganese, antimony, uranium, fluorspar, titanium dan emas untuk Eropa Barat", dia menyimpulkan bahwa :

"Eropa harus meninjau kembali bukan saja politik pendatangnya terhadap benua Afrika dan secara lebih khusus Afrika bagian selatan, melainkan juga kepentingan strategisnya dalam bidang bahan mentah sebagai keseluruhan, dalam kerangka

1 W. Ulbrich, *Bergbauliche Ressourcen in Sudlichen Afrika* (Hamburg, 1976), hal. 168

## ANALISA

hubungan-hubungan internasionalnya. Lambat laun kegagalan untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan di kawasan akan mempunyai akibat-akibat yang sangat buruk di masa depan".<sup>1</sup>

### SKENARIO-SKENARIO PEMOTONGAN

Sekalipun campur tangan langsung Uni Soviet dalam arus bahan mentah strategis dari Afrika Selatan menjadi suatu ancaman nyata, hal itu sama sekali bukanlah satu-satunya cara dengan mana suplai mineral Afrika Selatan dapat hilang untuk selamanya bagi dunia Barat. Suplai mineral dari Afrika Selatan dapat dikurangi secara serius sebagai akibat politik ekonomi, keuangan dan politik negara itu sendiri. Lagi pula, lawan-lawan Afrika Selatan telah mencapai banyak sukses dalam usaha mencegah Afrika Selatan mencapai potensinya secara penuh dalam ekspor mineral dengan mendorong gereja-gereja, bank-bank, perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi lain agar tidak menanamkan modal di Afrika Selatan, dengan menutup banyak pasaran potensial bagi ekspor mineralnya, dan bahkan dengan mengorganisasi protes-protes terhadap ekspor mineral Afrika Selatan ke kawan-kawan dagang tradisional, seperti terjadi dengan ekspor batubara ke Amerika Serikat.

Mengingat politik mineral liberal dan potensi mineralnya — di dunia di mana hampir semua penghasil mineral menganut politik yang lebih nasionalistis — Afrika Selatan mengharapkan bagian yang lebih besar dari investasi-investasi internasional dalam perusahaan-perusahaan mineral baru daripada kenyataannya. Kini nampak bahwa investasi asing dalam industri tambang Afrika Selatan akan menurun di masa depan ini.

Oleh sebab itu skenario pertama ialah pencekikan ekonomi Afrika Selatan secara perlahan-lahan. Meningkatnya tekanan yang dipelopori oleh negara-negara komunis lewat badan-badan internasional seperti PBB dan OPA dapat mengakibatkan menurunnya investasi asing dalam industri tambang Afrika Selatan. Juga akan dilakukan usaha-usaha baru untuk mengenakan embargo atas ekspor mineral Afrika Selatan seperti

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, hal. 172

telah dilakukan terhadap Rhodesia — dan melakukan tekanan atas kawan-kawan dagang tradisional Afrika Selatan. Untuk mengurangi perdagangan mereka dengan negara itu. Khususnya Jepang akan lemah terhadap tekanan-tekanan serupa itu. Tekanan juga akan dilakukan untuk menakut-nakuti calon-calon imigran agar tidak menetap di Afrika Selatan dan untuk mendorong tenaga kerja terlatih dan golongan profesi di Afrika Selatan untuk pindah, dan secara demikian menimbulkan kekurangan tenaga ahli dalam industri tambang.

Skenario kedua ialah skenario teror dalam negeri. Kekuatan-kekuatan luar negeri mengobarkan dan memanfaatkan kekecewaan-kekecewaan rakyat hitam dan berusaha menyebarkan keresahan di perkotaan kulit hitam sekarang ini ke ujung-ujung kota kulit putih, dan secara demikian menciptakan iklim ketakutan dan putus asa. Kemudian akan dilakukan usaha-usaha untuk mengacaukan prasarana fisik negara dan menghancurkan fasilitas-fasilitas tenaga listrik, air dan pengangkutan industri tambang. Jaringan listrik terpadu Afrika Selatan, yang didasarkan atas sejumlah kecil stasiun tenaga listrik yang sangat besar, dapat menjadi sasaran yang rawan. Suplai air untuk kompleks industri Witwatersrand bisa menjadi sasaran penting yang lain.

Skenario ketiga ialah meningkatnya infiltrasi dari negara-negara tetangga. Hal ini bisa menjadi serius kalau di Rhodesia muncul suatu pemerintah Marxis dan kalau di Namibia tidak dicapai suatu transisi menuju kemerdekaan yang cepat yang dapat diterima. Meningkatnya aksi-aksi teroris ke Afrika Selatan akan memaksa pemerintah meningkatkan pengeluaran militernya dan secara demikian mengurangi kemampuannya untuk melakukan investasi dalam prasarana sosial bagi kelompok-kelompok penduduk hitam atau dalam perusahaan-perusahaan produktif lain. Hal itu akan mengakibatkan pajak yang lebih tinggi dan secara demikian menguras kemampuan sektor swasta untuk menanam modal dalam perusahaan-perusahaan mineral. Hal itu juga akan mengalihkan orang, material dan fasilitas-fasilitas dari sektor swasta, dan secara demikian lebih lanjut mengurangi kemampuannya untuk menggali dan mengolah

mineral untuk ekspor atau untuk mengimpor perlengkapan baru bagi perkembangan.

Skenario keempat ialah isolasi fisik di mana armada Uni Soviet dengan pangkalan-pangkalan di Mozambik dan Angola, akan mampu menguasai arus kapal sekitar Afrika Selatan. Hal ini akan dibarengi dengan suatu kampanye politik untuk membenarkan tindakan-tindakan Soviet dengan dalih mendukung gerakan-gerakan "pembebasan" Afrika Selatan. Uni Soviet akan berpatroli sepanjang pantai Afrika selatan dan mencegah ekspor mineral atau impor senjata dan perlengkapan. Dia akan mempunyai kedudukan yang sangat menguntungkan untuk mengambil tindakan-tindakan itu bila PBB mengenakan sanksi-sanksi terhadap Afrika Selatan. Pada permulaan Uni Soviet tidak akan mengganggu suplai minyak Timur Tengah untuk Eropa Barat dan Amerika Serikat, tetapi akan melakukannya bilamana memandangnya tepat. Dalam keadaan itu Uni Soviet akan mencegah seluruh suplai mineral Afrika Selatan mencapai Barat.

Skenario terakhir ialah intervensi langsung Uni Soviet di Afrika Selatan. Hal ini kiranya akan didahului dengan peningkatan serangan-serangan teroris, disusul dengan suatu serangan konvensional secara besar-besaran oleh suatu "tentara pembebasan". Sesudah itu akan dibentuk suatu pemerintah Marxis menurut pola Mozambik dan Angola. Maka akan terjadi emigrasi kulit putih secara besar-besaran dan timbul keresahan yang parah antara suku-suku kulit hitam dan lain-lain kelompok penduduk. Ini akan membuka jalan bagi masuknya secara berbondong-bondong "penasihat-penasihat militer" komunis dan teknisi Soviet, yang akan mengambil alih operasi tambang-tambang dan pabrik-pabrik pengolahan mineral.

Biarapun semua skenario itu mungkin, manakah yang akan menjadi kenyataan bergantung pada perkembangan-perkembangan. Dalam negeri terdapat tanda-tanda positif bahwa penduduk kulit putih *bersedia menerima perubahan politik*, yang akan memberikan suara yang lebih besar dalam pemerintahan negara kepada lain-lain kelompok penduduk. Di antara

berbagai kelompok itu berlangsung suatu dialog yang semakin berarti. Di bidang ekonomi, terdapat petunjuk-petunjuk yang memberi hati bahwa industri swasta mengerahkan sumber-sumber dayanya yang berlimpah untuk mempertahankan suatu perekonomian bebas. *Namun keadaan sosial, ekonomi dan politik kelompok-kelompok kulit hitam di Afrika Selatan harus diperbaiki dengan cepat dan secara efektif*, suatu tugas yang hanya dapat diselesaikan dengan banyak biaya. Negara-negara Barat bisa menunjang tugas itu — dan secara demikian mengamankan kepentingan-kepentingan dasar mereka sendiri — dengan melangsungkan suatu dialog terbuka dengan Afrika Selatan, dan bahkan dengan bantuan keuangan, untuk mewujudkan perubahan sosial, ekonomi dan politik yang memadai di negara itu.

#### AKIBAT-AKIBAT PENGUASAAN SOVIET

Apabila berhasil menguasai sumber-sumber daya mineral Afrika Selatan, Uni Soviet akan menguasai prosentase tinggi cadangan mineral strategis kunci di dunia. Dari kedudukannya sekarang ini sebagai negara industri yang paling swadaya di dunia dalam cadangan mineral dalam negerinya, Uni Soviet akan menjadi negara dominan mengenai banyak mineral yang mempunyai arti strategis yang menentukan. Hal ini paling menyolok dalam bahan mentah untuk industri baja : Uni Soviet akan menguasai hampir separuh cadangan bijih besi dunia yang dapat digali, 84% cadangan chromnya (98% bila dia juga menguasai cadangan chrom Rhodesia), 93% cadangan manganese, bagian besar cadangan nikel, separuh cadangan fluospar dan hampir seluruh cadangan vanadium dunia. Sebaliknya Amerika Serikat khususnya dan Barat umumnya akan menghadapi kesulitan dalam suplai banyak bahan mentah itu dari sumber-sumber yang dapat digali secara ekonomis.

Mengenai metal bukan besi, kedudukan Uni Soviet tidak akan sedominan itu, tetapi dia akan mempunyai cadangan yang memadai dan kemampuan produksi semua metal bukan besi yang penting. Sedikit mineral bukan metal menduduki tempat terkemuka dalam perdagangan dunia, dan penyebarannya umumnya lebih merata dari pada metal. Tetapi di sini pun Uni

## ANALISA

Soviet akan mempunyai suplai yang memadai dalam waktu perang maupun damai apabila berhasil menguasai endapan mineral itu di Afrika Selatan.

Uni Soviet sebagian besar mendasarkan ekonominya atas bahan bakar fosil, dan menurut segala petunjuk, cadangannya adalah memadai untuk menghadapi segala keadaan darurat. Oleh sebab itu penguasaan cadangan batubara Afrika Selatan tidak akan banyak menyumbang kepada cadangan bahan bakar fosilnya, kecuali sejauh hal itu akan memungkinkan Uni Soviet mengolah lain-lain mineral Afrika Selatan di tempat dan mendapatkan keahlian teknik berharga mengenai konversi dan preparasi batubara.

Penguasaan sumber-sumber daya Afrika Selatan akan menempatkan Uni Soviet dalam kedudukan dominan dalam metal-metal dan mineral-mineral bernilai yang penting, emas, intan, dan kelompok metal platinum. Penguasaan jalur pelayaran Tanjung Harapan akan memungkinkan Uni Soviet mengganggu suplai vital dari sumber-sumber energi Eropa dan Amerika Utara yang paling penting.

Perkiraan-perkiraan itu belum melukiskan arti penuh penguasaan Uni Soviet, langsung atau tidak langsung, atas industri mineral Afrika Selatan. Kendati kemajuan-kemajuan impresif Uni Soviet dalam banyak bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, adalah suatu fakta yang juga diakui oleh orang-orang Soviet itu sendiri bahwa Uni Soviet menderita kekurangan-kekurangan serius dalam keahlian pertambangan dan metallurgis. Dalam bidang-bidang itu Afrika Selatan menonjol, dan Uni Soviet akan dapat memperoleh keahlian berharga di samping sumber-sumber daya mineral. Lagi pula Uni Soviet telah membentuk satuan tugas eksplorasi yang paling besar di dunia. Menurut sumber-sumber Soviet, terdapat lebih dari 500.000 tenaga dalam organisasi-organisasi geologi dan prospeksi Uni Soviet pada tahun 1975, termasuk 65.000 spesialis dan lebih dari 53.000 teknisi.<sup>1</sup> Ahli-ahli Afrika Selatan telah menggariskan bidang-bidang yang paling memberi harapan untuk eksplorasi

1 V.V. Strishkov, "Soviet Union, Mining Annual Survey 1976, hal. 480

berbagai mineral di hari depan, dan suatu usaha eksplorasi Soviet yang substansial akan bisa menemukan lebih banyak cadangan mineral-mineral Afrika Selatan itu.

Kalau kehilangan suplai mineral Afrika Selatan, negara-negara konsumen Barat harus mengadakan suatu re-evaluasi drastis mengenai sumber-sumber alternatif energi dan apa yang dapat menggantikannya. Bagi mineral-mineral yang kini Afrika Selatan merupakan suatu pensuplainya yang penting, sebagai akibat terputusnya suplai, harga-harga akan langsung naik. Substitusi mineral lain, kalau mungkin, akan dipercepat dan akan memantabkan harga-harga biarpun pada tingkat yang lebih tinggi. Akan tetapi hal itu akan memerlukan waktu.

Untuk sementara mineral akibatnya akan jauh lebih dramatis. "Bijih chromite, khususnya kadar tertinggi chromium kadar metallurgis, yang lebih dari 90% cadangan dunianya yang diketahui terdapat di Afrika Selatan, adalah perlu untuk produksi baja alloy tertentu dan tidak dapat diganti dengan unsur lain. Satu-satunya substitut Afrika Selatan sebagai sumber chromium adalah Uni Soviet. Juga tiada substitut yang dapat diterima untuk platinum maupun untuk manganese kadar metallurgis. Permintaan akan mineral-mineral ini kiranya tidak akan menurun".<sup>1</sup>

Penghentian suplai chrom Afrika Selatan dan Rhodesia akan menempatkan pengaturan harga di tangan Uni Soviet. Biarpun sikap Moskwa terhadap penetapan harga bisa diubah oleh kebutuhan-kebutuhan dagangnya dalam lain-lain komoditi, khususnya gandum, Uni Soviet kiranya akan menggunakan penguasaannya atas komoditi vital ini sebagai ujian yang menentukan dari strategi "mata rantai lemah" itu.

Bagaimana dominasi Soviet atas Afrika bagian selatan akan mempengaruhi sikap pensuplai-pensuplai mineral lain bagi dunia Barat? Kendati keberhasilan OPEC, terdapat suatu kecenderungan untuk meremehkan ancaman kartel-kartel mineral lain. Tetapi kita tidak boleh mengabaikan arti kedudukan Afrika

1 Hahn dan Cottrell, *op. cit.*, hal. 30

Selatan sekarang ini sehubungan dengan itu. Afrika Selatan menentang pembentukan kartel-kartel serupa itu dalam rangka usahanya untuk memajukan image-nya sebagai suatu pemasok mineral yang zakeljik dan dapat diandalkan bagi dunia Barat. Dominasi Soviet atas Afrika bagian selatan akan mendorong usaha-usaha untuk menghidupkan kembali organisasi-organisasi produsen yang telah ada dan membentuk suatu kartel di bawah pimpinan Uni Soviet. Uni Soviet juga akan memberikan dukungan efektif kepada usaha-usaha baru, lewat UNCTAD dan badan-badan lain PBB, untuk memajukan konsep-konsep seperti persetujuan komoditi, indeksasi harga komoditi dan Tata Ekonomi Internasional Baru. Uni Soviet kiranya tidak mendukung usaha-usaha itu secara jujur karena sasaran utamanya tetaplah memotong suplai bahan-bahan mentah strategis untuk Barat, atau membuat usaha mendapatkan bahan-bahan itu semahal dan sesulit mungkin.

Penghentian suplai mineral dari Afrika Selatan dalam kebanyakan hal akan mempunyai akibat yang lebih serius atas tersedianya komoditi-komoditi itu bagi Barat daripada atas harga-harganya. Dengan perkataan lain, negara-negara Barat harus lebih meninjau kemungkinan penyisihan Afrika Selatan sebagai suatu pemasok penting bahan-bahan mineral strategis karena akibatnya atas keamanan suplainya daripada karena akibatnya atas biaya.

Diakui sepenuhnya bahwa peringatan-peringatan ini bertentangan dengan pendapat menyenangkan yang dibina oleh satu generasi kemakmuran di negara-negara industri dan dengan asumsi mengenai suatu dunia yang terus berfungsi, secara kompetitif tetapi pada dasarnya damai, sesuai dengan aturan-aturan detente dan keuntungan ekonomi. Akan tetapi sejak fajar sejarah modern persaingan negara-negara berkisar pada sumber-sumber kekuatan nasional, pertama-pertama kekuatan ekonomi. Apakah yang berubah? Pertanyaan ini menjadi lebih tajam dengan latar belakang ramalan-ramalan ekonomi yang suram dan akumulasi bukti bahwa sedang berlangsung suatu pertarungan baru untuk memperebutkan unsur-unsur kekuatan global.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku yang membahas masalah-masalah sosial, budaya, politik, hukum, ekonomi, pendidikan, strategi, pemerintahan, ideologi dan hubungan internasional yang sangat luas.



#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*



#### RINGKASAN PERISTIWA

*majalah dwipekan, berisikan ringkasan peristiwa di dalam negeri (politik, ekonomi, sosial, budaya, pembangunan dan hankam) dan dunia internasional yang kompleks sifatnya, bersumberkan surat kabar, buletin serta majalah dalam dan luar negeri. Majalah ini merupakan salah satu sumber penulisan buku 'Indonesia dan Dunia Internasional' yang diterbitkan setiap tahun oleh CSIS. Harga per eks Rp. 350,— langganan setahun (24 nomor) Rp. 8.400,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 6.720,—*



#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,— Jilidan Vol. I, II, III, V a Rp. 4.000,—, Vol IV Rp. 2.500,—*



CSIS juga menyediakan perpustakaan dan clippings yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada: Biro Publikasi — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
 Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

