

ASPEK SEKURITI DARI ENERGI DALAM DEKADE 1980-AN *

Pande Radja SILALAH

Energi merupakan topik pembahasan yang sangat penting dan menarik untuk dibicarakan pada saat ini. Sejak minyak merupakan energi utama yang paling banyak dikonsumsi dewasa ini, segala perubahan yang berhubungan dengan minyak akan ikut mempengaruhi seluruh dunia sehingga menarik untuk dibahas.

Keputusan yang diambil oleh negara-negara OPEC pada konferensi di Jenewa pada akhir bulan Mei 1981 yaitu untuk mengurangi produksi dan mempertahankan tingkat harga seperti yang telah disetujui dalam pertemuan bulan Desember 1980 di Bali, sudah dapat diduga sebelumnya. Meskipun demikian, tampaknya keputusan ini belum dapat dianggap sebagai bagian normal dari kecenderungan jangka panjang. Dalam membahas masalah minyak, di samping faktor-faktor lainnya, perspektif waktu merupakan faktor dominan yang perlu mendapat perhatian. Di masa-masa lalu pembahasan masalah energi jika dikaitkan dengan masalah sekuriti seringkali menjadi kabur karena terdapat perbedaan dalam perspektif waktu.

Pembahasan dalam tulisan ini akan terbatas pada aspek sekuriti dan konsekuensi dari perkembangan baru dalam permintaan dan penawaran dunia akan energi khususnya minyak untuk dasawarsa 1980-an.

Telah diketahui dalam kasus energi khususnya minyak, faktor kelangkaannya menyebabkan proses untuk mencapai ekuilibrium antara permintaan dan penawaran tidak hanya ditentukan oleh hukum ekonomi atau hukum pasar tetapi juga oleh strategi politik, sehingga masalah sekuriti menjadi menonjol.

1 Terjemahan kertas kerja yang disampaikan pada Konferensi Internasional XI, yang diselenggarakan oleh The Korean Institute of International Studies, Seoul, 18-20 Juni 1981.

Khususnya sejak krisis minyak pada tahun 1973 dan dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya pada umumnya minyak merupakan salah satu inti masalah sekuriti maka dalam dekade 1980-an tampaknya keadaannya tidak akan banyak berubah.¹

GAMBARAN PERMINTAAN DAN PENAWARAN ENERGI SECARA GLOBAL

Apabila dilihat potensi-potensi yang terkandung dalam mekanisme permintaan dan penawaran energi yang berlaku sekarang ini, khususnya setelah terjadi krisis energi, tampaknya perkembangannya sangat sulit atau bahkan tidak mungkin diproyeksikan hanya berdasarkan data-data perkembangan permintaan dan penawaran selama beberapa tahun yang lalu. Pada masa lampau proyeksi lebih mudah dibuat karena perubahan-perubahannya lebih banyak bersifat kuantitatif. Tetapi dalam dasawarsa ini gambarannya jelas berubah.

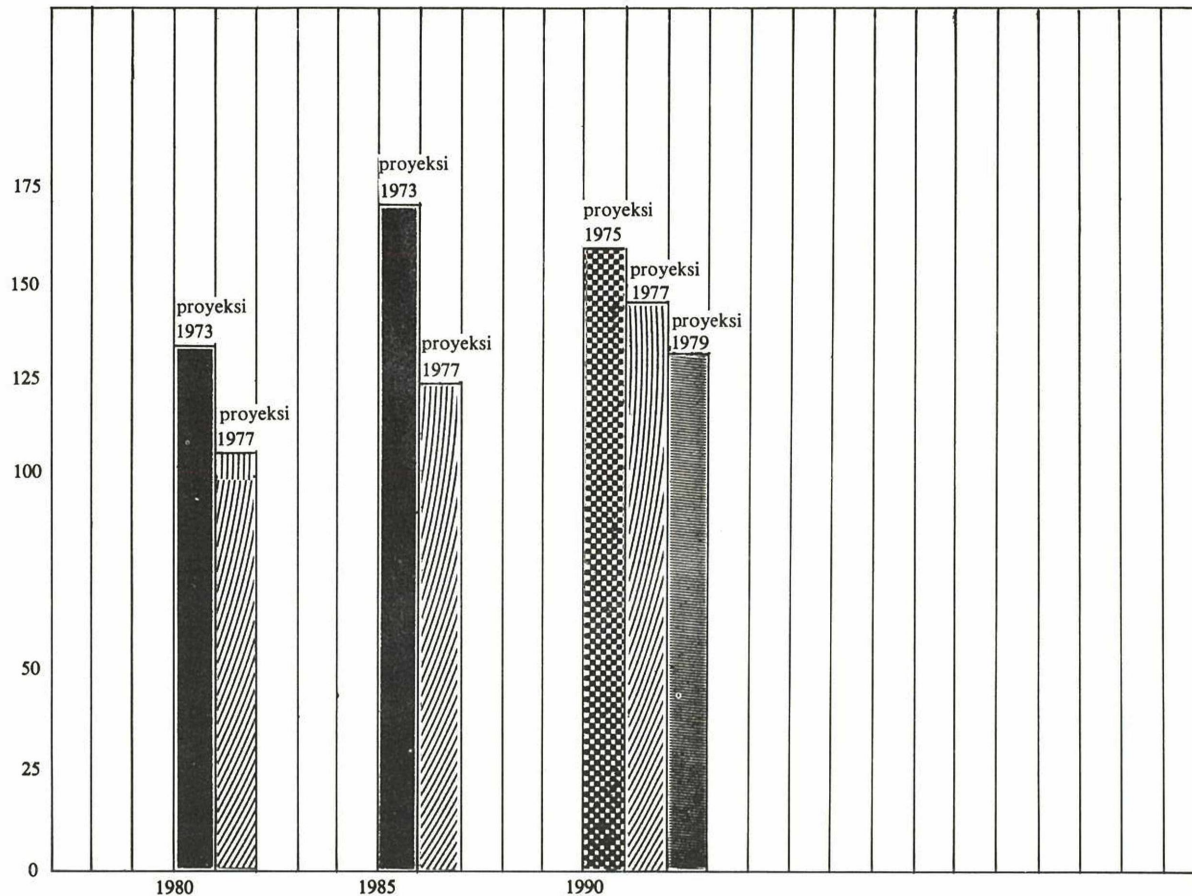
Dalam beberapa dasawarsa sebelum tahun 1970-an, para perencana ekonomi energi umumnya tidak menghadapi kesulitan dalam memperkirakan kebutuhan energi dunia. Alasannya, selain terdapat kepastian dalam perkiraan tingkat pertumbuhan riil pendapatan nasional, juga terdapat hubungan yang relatif stabil antara pertumbuhan ekonomi dan kebutuhan energi. Di samping itu logika atau pemikiran yang membawahi perkembangan pada saat itu berfungsi hampir tanpa interupsi. Menurunnya ongkos dan harga riil minyak secara kontinyu, sementara di pihak lain pendapatan riil meningkat dengan pesat telah melancarkan jalannya perkembangan tersebut. Dengan ditunjang oleh suatu logika fisik, yakni tingkah laku perusahaan-perusahaan minyak internasional, mekanisme permintaan dan penawaran itu telah dapat berjalan semakin lancar. Melalui investasi secara besar-besaran, perkenalan dengan prinsip-prinsip ekonomi skala (economic scale) dan pengembangan teknologi, angka perbandingan antara cadangan dan produksi telah ditingkatkan secara terus menerus. Selain itu perusahaan-perusahaan minyak internasional hampir menguasai keseluruhan mekanisme tersebut.²

Perubahan-perubahan yang terjadi sesudah krisis minyak pada tahun 1973 telah menyebabkan proyeksi permintaan dan penawaran energi menjadi semakin rumit. Hal ini tercermin pada proyeksi-proyeksi para ahli mengenai kebutuhan dan penawaran energi yang selalu mengalami perubahan. Perkiraan kebutuhan energi untuk tahun 2000 lebih rendah sebesar 22% dari perkira-

1 Cf., Joseph S. Nye, Jr., "Energy Nightmares", *Foreign Policy*, Fall 1980, No. 80, hal. 143

2 M. Hadi Soesastro, "Indonesia dan Petabumi Politik Energi Dunia Selama 30 Tahun Mendatang", *Analisa*, Agustus 1974, hal. 13-62

(jutaan barrel ekuivalen minyak per hari)



* Tidak termasuk negara-negara Sosialis

Sumber: Exxon Background Series, *World Energy Outlook*, April 1970 dan Desember 1970

an sebelumnya. Perkiraan ini sejalan dengan perkiraan Exxon baru-baru ini mengenai kebutuhan energi dunia non-komunis. Perubahan-perubahan ini terjadi karena perubahan asumsi-asumsi yang mendasarinya seperti, tingkat pertumbuhan penduduk, tingkat pertumbuhan ekonomi konversi sebagai akibat pengaruh harga, pengelolaan sumber daya dan alokasi produksi, masalah lingkungan dan tindakan politik.¹ Demikian juga dalam hal penawaran. Perkiraan penawaran energi pada tahun 1975, 1977 dan 1979 tentang tahun 1990 mengalami perubahan yang cukup berarti (lihat Gambar 1). Di samping itu proyeksi yang dibuat beberapa lembaga atau perusahaan misalnya Shell Transport and Trading Co., Ltd.; British Petroleum; U.S. Congressional Budget Office; U.S. Department of Energy dan Exxon juga berbeda (lihat Tabel 1).

Namun akhir-akhir ini tampaknya semakin kuat konsensus para ahli energi bahwa penawaran dan permintaan energi akan menjadi ketat pada akhir abad ini. Walaupun akan terjadi tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah bila dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan dalam dasawarsa-dasawarsa sebelumnya (sesedikitnya di negara-negara yang sudah maju), permintaan terhadap energi akan terus meningkat.

Dalam jangka menengah dan jangka panjang tampaknya telah diterima secara umum bahwa untuk beberapa jenis energi, antara jumlah yang dibutuhkan dan jumlah yang mungkin ditawarkan akan terdapat perbedaan. Keadaan seperti ini terjadi terutama karena kesulitan untuk menggeser permintaan terhadap minyak kepada sumber-sumber energi lainnya. Menurut perkiraan Exxon dan Shell bagian minyak dalam total konsumsi energi dunia masing-masing sebesar 38% dan 50%.²

Beberapa studi memproyeksikan bahwa penawaran potensial minyak akan memadai untuk memenuhi kebutuhan yang diinginkan sampai tahun 1985 atau paling lambat tahun 1990. Tetapi sesudah tahun itu akan terdapat perbedaan yang besar antara permintaan dan penawarannya. Dengan dasar pemikiran semacam inilah mungkin Mana Saeed Oteiba, Menteri Perminyakan Saudi Arabia pernah menyatakan bahwa kegagalan mengatasi kekurangan energi dapat menyebabkan pecahnya Perang Dunia Ketiga.³

1 John P. Henry V, Eugene Harlee and Jay B. Kopelmair, "World Energy is a Manageable Dilemma", *Economic Impact*, 1980/1, hal. 23-29

2 Exxon, *World Energy Outlook*, December 1979; Shell Briefing Service, "Energy and the Investment Challenge", September 1979

3 Pernyataan pada Seminar OPEC di Wina, 4 Oktober 1979, dikutip oleh A. Arismunandar dalam "The Energy Outlook in Asia and the Pacific", *Indonesia and Korea: The Next Decade*, CSIS, 1979, hal. 103

Tabel 1

PROYEKSI PERMINTAAN DAN PENAWARAN MINYAK¹ MENURUT SUMBERNYA
(persentase dalam jutaan barrel/hari)

Sumber		Proyeksi 1990
A. Shell Transport and Trading Co. Ltd.	SS ²	70.0
	SS ³	60.0
B. British Petroleum	SS ⁴	52.0
	SS ⁵	62.0
C. U.S. Congressional Budget Office	SS ⁶	64.6
D. U.S. Department of Energy	DD ⁷	52.8
	SS ⁷	55.3
	DD ⁸	59.9
	SS ⁸	62.4
	DD ⁹	59.9
E. Exxon	SS ⁹	62.4
	DD	60.0
	SS	59.0

Catatan: SS = Penawaran
DD = Permintaan

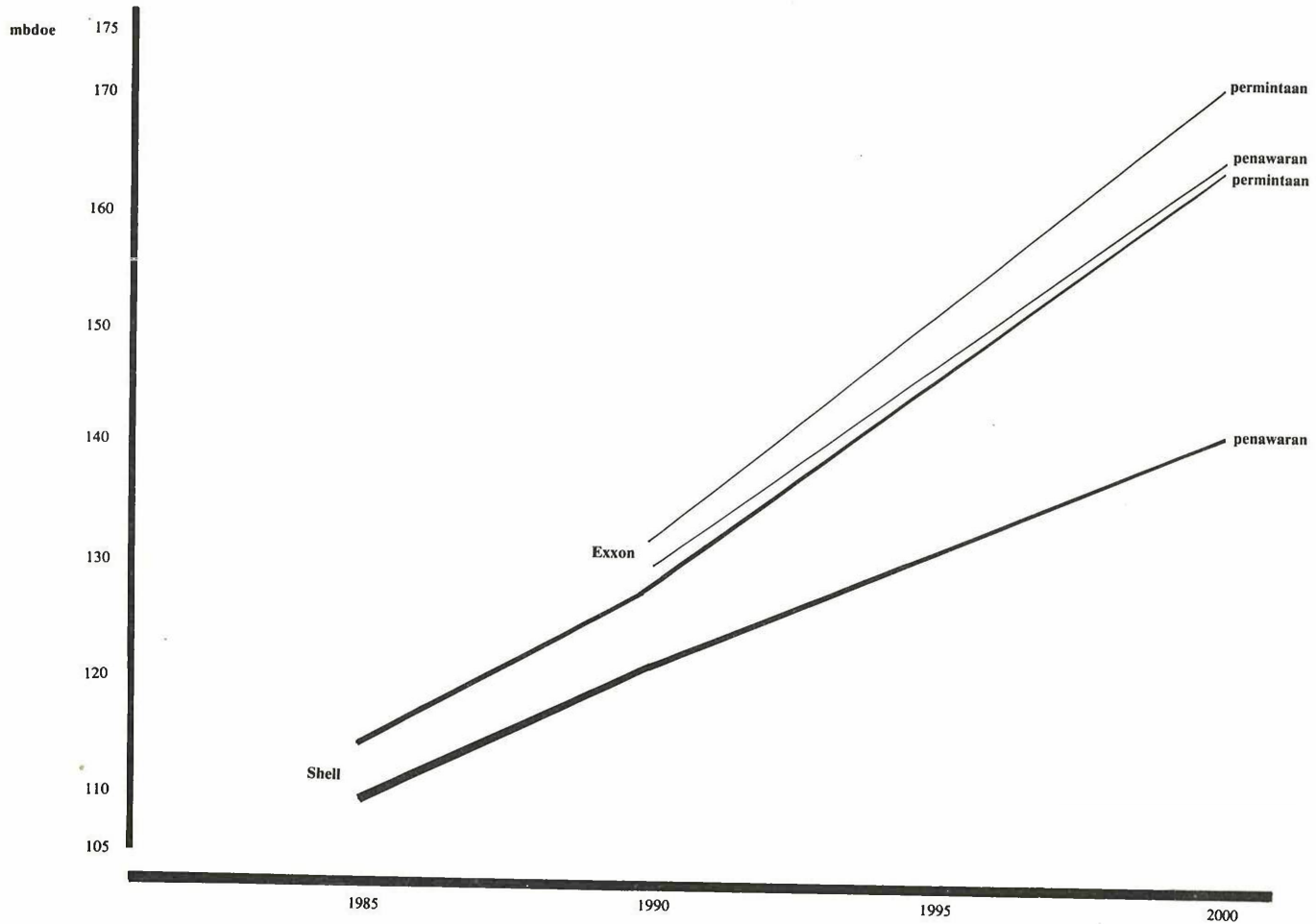
- 1 Proyeksi ini dibuat setelah pengurangan suplai minyak oleh Iran. Dan ini tidak termasuk negara-negara sosialis
- 2 Dengan asumsi ada ekspansi bisnis
- 3 Dengan asumsi bahwa ekspansi terhambat
- 4 Dengan asumsi OPEC mempertahankan produksinya dewasa ini
- 5 Dengan asumsi OPEC memproduksi pada tingkat maksimum
- 6 Dengan asumsi OPEC, kecuali Aljazair menaikkan produksi
- 7 Proyeksi-proyeksi ini memasukkan pengaruh inisiatif energi oleh bekas Presiden Carter pada tanggal 15 Juli 1979
- 8 Dengan asumsi yang sama dengan nomor 7; tetapi satu yang berbeda yaitu yang berhubungan dengan tingkat kapasitas produksi OPEC yang diperkirakan
- 9 Proyeksi-proyeksi ini tidak memperhitungkan inisiatif energi bulan Juli 1979, tetapi memasukkan Program Energi Nuklir II dalam perhitungan

Sumber: Energy and Development: Increasing Third World Collective Self-Reliance Conference, Vienna, 7-9 Juli 1980, hal. 5-6

Pernyataan di atas tentu tidak dapat dilepaskan dari dimensi waktu. Walaupun melihat perkembangan dewasa ini serta perkiraan untuk dasawarsa 1980-an tidak akan terjadi kesulitan besar dalam penyediaan minyak, namun tidak berarti bahwa masalah sekuriti menjadi kurang menonjol atau dapat

Gambar 2

PROYEKSI PERMINTAAN DAN PENAWARAN ENERGI DUNIA



diabaikan. Kiranya dengan yakin dapat dikatakan bahwa kesulitan penyediaan minyak akan muncul kembali dalam dua dasawarsa sebelum akhir abad ini. Setiap negara akan mempersiapkan diri menghadapinya dan dalam prosesnya dapat berujud perebutan pengaruh, khususnya oleh negara-negara superpower di wilayah negara-negara penghasil minyak dan di kawasan jalur lalu lintasnya.

PEREBUTAN PENGARUH DAN PERSAINGAN YANG SEMAKIN TAJAM DI TIMUR TENGAH

Dengan asumsi bahwa kekurangan minyak akan terjadi mulai dasawarsa yang akan datang, tampaknya perebutan pengaruh atas negara-negara penghasil minyak terutama di Timur Tengah akan semakin meningkat. Persaingan tersebut terutama akan terjadi di antara dua superpower yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Telah diketahui bahwa paling tidak dalam dasawarsa ini Timur Tengah masih tetap merupakan kawasan penghasil minyak terbesar di dunia (lihat Tabel 2).

Ketergantungan Amerika Serikat yang besar terhadap impor minyak dari kawasan Teluk Parsi yang termasuk kawasan tidak stabil serta penurunan kekuatan militer Amerika Serikat dibandingkan dengan kekuatan Uni Soviet, menyebabkan perhatian Amerika Serikat terhadap aspek keamanan menjadi sangat menonjol. Beberapa ahli mengemukakan bahwa dalam tahun 1970-an pusat kebijakan Amerika Serikat tertuju pada menjaga harga minyak agar tidak naik namun mengabaikan segi sekuriti dari penawarannya.¹ Kurangnya perhatian terhadap hal tersebut di atas terutama disebabkan keyakinan Amerika Serikat untuk dapat mengurangi ketergantungannya kepada impor dari Timur Tengah melalui usaha diversifikasi impor, konservasi dan penemuan sumber-sumber energi baru non-minyak.

Menurut George Philip, dengan pertimbangan cadangan minyak Meksiko yang cukup banyak maka Amerika dalam tahun 1988 akan dapat mengimpor 50% dari kebutuhan minyaknya dari Meksiko dan selebihnya dapat didatangkan dari Venezuela, Nigeria dan Indonesia, sehingga dia dapat bebas dari ketergantungannya terhadap minyak Timur Tengah dan Afrika Utara.² Pandangan ini tampaknya terlalu optimis. Meksiko memang memiliki cadangan hidrokarbon yang telah terbukti sama besarnya dengan 50 milyar barrel minyak dan cadangan potensialnya sebesar 200 milyar barrel. Kemungkinan

1 Joseph S. Nye, Jr., "Energy Nightmares", *op. cit.*

2 George Philip, "Mexican Oil and Gas: The Politics of A New Resource", *International Affairs*, Summer 1980, hal. 474-483

Tabel 2

PERKIRAAN PRODUKSI MINYAK DUNIA SELAMA TAHUN 1995 DENGAN BERBAGAI ASUMSI (quad per tahun)			
	1975	1985	1995
<i>Asumsi Optimis</i>			
Total produksi dunia	111.2	171.4	207.7
Total produksi Negara Ekonomi Pasar	87.8	131.0	153.6
Produksi OPEC	54.7	81.2	90.3
Produksi Arab	33.5	56.6	67.0
Produksi Arab Saudi	13.7	27.9	35.1
Bagian OPEC dari Negara Ekonomi Pasar	62.3%	61.8%	58.4%
Bagian Arab dari Negara Ekonomi Pasar	38.2%	46.1%	43.4%
Bagian Saudi dari Negara Ekonomi Pasar	15.6%	21.3%	22.8%
<i>Asumsi Sedang</i>			
Total produksi dunia		174.9	216.7
Total produksi Negara Ekonomi Pasar		134.5	162.6
Produksi OPEC		88.9	106.7
Produksi Arab		61.2	82.0
Produksi Arab Saudi		33.1	50.9
Bagian OPEC dari Negara Ekonomi Pasar		66.1%	66.8%
Bagian Arab dari Negara Ekonomi Pasar		45.5%	50.4%
Bagian Saudi dari Negara Ekonomi Pasar		24.6%	31.3%
<i>Asumsi Pesimis</i>			
Total Produksi dunia		176.5	222.0
Total Produksi Negara Ekonomi Pasar		136.1	167.9
Produksi OPEC		95.0	124.2
Produksi Arab		67.7	96.0
Produksi Arab Saudi		40.2	66.5
Bagian OPEC dari Negara Ekonomi Pasar		70.0%	74.0%
Bagian Arab dari Negara Ekonomi Pasar		47.9%	64.2%
Bagian Saudi dari Negara Ekonomi Pasar		29.5%	39.6%

Meksiko akan dapat memproduksi 7 juta barrel sehari pada akhir dasawarsa 1980-an. Tetapi dengan mempertimbangkan bahaya inflasi dan perekonomian dengan biaya tinggi (high cost economy) serta masalah tenaga kerja, tampaknya Meksiko tidak atau takut melakukan tindakan yang diperkirakan tersebut.

Tabel 3

KONSUMSI MINYAK AMERIKA SERIKAT YANG BERASAL DARI LUAR NEGERI

Tahun	Konsumsi (jutaan barrel/hari)	Produksi (jutaan barrel/hari)	Impor (jutaan barrel/hari)	Impor (persentase dari konsumsi)
1960	9.7	8.0	1.8	19.0
1962	10.2	8.4	2.1	21.0
1964	10.8	8.8	2.3	21.0
1966	11.9	9.6	2.6	22.0
1968	13.0	10.6	2.8	22.0
1970	14.4	11.3	3.4	24.0
1972	16.0	11.2	4.7	29.0
1974	16.2	10.5	6.1	38.0
1976	17.0	9.7	7.3	43.0
1979 (est)	19.0	10.0	9.0	47.0

Sumber: Robert Stobough dan Daniel Yergin, "The End of Easy Oil", *Economic Impact*, 1980/3, hal. 9

Di samping itu terdapat beberapa faktor lainnya yang menyebabkan Amerika kemudian menekankan masalah sekuriti penawaran minyak dalam dasawarsa 1980-an. Walaupun Amerika Serikat dapat mengurangi ketergantungannya kepada minyak Timur Tengah, tetapi biaya kebijaksanaan domestik dan luar negerinya sangat berhubungan erat. Bagi Amerika Serikat ini berarti bahwa sekuriti energi perlu dilihat dalam konteks yang lebih luas dari sekuriti nasionalnya. Amerika Serikat akan tetap berada dalam keadaan yang rawan apabila ketergantungan militer dan ekonomi negara-negara sahabatnya (allies) tidak mampu dikurangi.

Sebagai contoh, andaikata Jepang berhasil dalam usaha konservasi dan diversifikasi, bagian minyak untuk konsumsi hanya akan berkurang dari 71,2% dalam tahun 1978 menjadi kira-kira 60% dalam tahun 1985 dan sedikit di bawah 50% dalam tahun 1990.¹ Disamping itu menurut The Congressional Budget Office Amerika Serikat, hilangnya suplai minyak Saudi pada tahun 1984 akan menimbulkan biaya bagi Amerika Serikat sebesar \$ 272 milyar dan menurut Henry Rowan dan John Weyant, hilangnya suplai minyak di Teluk Parsi akan menimbulkan angka biaya sebesar 17,6% dari GNP bagi Amerika Serikat; 23,3% bagi Eropa; dan 27,3% untuk Jepang.²

1 Setsuo Tagaki, "Japanese Energy Policy and Its Prospects", kertas kerja yang disampaikan pada Konperensi VII Indonesia—Jepang yang disponsori oleh CSIS, Bali, September 1979

2 Joseph S. Nye, Jr., "Energy Nightmares", *op. cit.*

Bagi Uni Soviet, Timur Tengah dalam dasawarsa 1980-an akan menjadi semakin penting. Beberapa alasan dapat dikemukakan tentang keinginan Uni Soviet yang besar untuk menanamkan dan memperkuat pengaruhnya di kawasan itu. Sampai saat ini Uni Soviet masih mampu mengekspor kira-kira 25% dari produksi minyaknya. Namun demikian kemampuan negara tersebut untuk mempertahankan kedudukannya pada tahun-tahun mendatang menjadi lebih tidak pasti.¹ Proyeksi yang dibuat menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun mendatang produksi Uni Soviet akan mencapai titik tertinggi dan selanjutnya akan terus menurun.

Terdapat indikasi bahwa lapangan Samotlor di Siberia Barat yang menyediakan kira-kira seperempat dari seluruh hasil minyak Uni Soviet tidak akan meningkat lagi produksinya. Siberia Timur yang mungkin dapat dibangun menjadi daerah produksi minyak dan gas terbesar tampaknya masih sulit digarap. Keadaan cuaca yang amat buruk, kekurangan baik tenaga ahli dan modal maupun teknologi merupakan faktor penyebabnya. Di samping itu pengembangan atau penggunaan batu bara dan kekuatan nuklir serta gas tampaknya belum dapat diandalkan dalam jangka pendek. Dalam tahun 1976 Uni Soviet mempunyai kelebihan minyak yang dapat diekspor sebesar 2,8 juta barrel per hari, dan kira-kira separuhnya disalurkan ke negara-negara Eropa Timur. Untuk tahun 1985 kelebihan tersebut akan menghilang dan pada tahun 1990 Uni Soviet diperkirakan akan mengimpor 2 juta barrel minyak setiap hari. Perkiraan ini dibuat dengan asumsi bahwa konservasi energi akan memberikan hasil sekitar 5% pada tahun 1985 dan 10% pada tahun 1990. Para pemimpin Uni Soviet dilaporkan telah menggiatkan usaha konservasi. Tetapi tampaknya dari sektor industri usaha ini akan berjalan dengan lambat dan amat sulit karena industri Uni Soviet telah dibangun dengan dasar energi murah. Di samping itu para pemimpin Uni Soviet tampaknya tidak akan melakukan perubahan struktural yang radikal di dalam ekonomi.²

Di samping alasan produksi, sering dikemukakan alasan minat Uni Soviet yang besar terhadap minyak Timur Tengah ialah harga yang relatif murah. Menurut Edgar O' Ballance, kekurangan minyak aktual bukan suatu issue yang parah baginya. Uni Soviet memiliki cadangan energi yang besar, yaitu kira-kira 11,5% cadangan minyak dunia dan 36,5% cadangan gas alam dunia. Kenyataannya Uni Soviet mencari dan membuka ladang-ladang minyak baru yang terdapat di lingkaran Kutub Utara. Ini berarti biaya untuk pencarian, pengeboran dan pengangkutan akan amat tinggi. Seluruh biaya pengeksplora-

1 Lihat, Hadi Soesastro, "New Dimensions of Energy Management in The Asia-Pacific Region", *The Indonesian Quarterly*, Vol. VIII No. 2, CSIS, Jakarta, April 1980, hal. 39-60

2 Tyrus W. Cobb, "The Soviet Energy Dilemma", *Orbis*, Vol. 23 No. 2, Summer 1979, hal. 353-85

sian minyak Siberia diperkirakan US\$ 14 per barrel. Sebagai perbandingan, biaya produksi minyak di Laut Utara Inggris adalah US\$ 10 per barrel. Di lain pihak minyak merupakan komoditi yang paling banyak menghasilkan valuta asing bagi Uni Soviet yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan negara-negara Dunia Ketiga tertentu dengan tujuan mendapatkan pengaruh.¹

Meskipun sampai saat ini Uni Soviet masih dalam kedudukan sebagai negara pengekspor minyak, namun apabila diamati dalam periode yang lalu akan menjadi jelas bahwa Uni Soviet selalu berusaha menanamkan pengaruhnya di Timur Tengah khususnya di daerah jalur lalu lintas minyak. Seperti diketahui sekitar 20 juta barrel minyak per hari atau merupakan sekitar 60% dari seluruh perdagangan internasional minyak dan 40% dari total produksi negara-negara non-komunis di dunia dihasilkan di Teluk Parsi dan disalurkan melalui Selat Hormuz. Dengan menguasai produksi di kawasan Teluk Parsi dan arus minyak yang melalui Selat Hormuz, Uni Soviet dapat menaklukkan dan memaksakan kehendaknya terhadap beberapa negara Barat yang tergantung pada minyak tersebut.

Dengan perkiraan bahwa Uni Soviet akan menjadi pengimpor minyak, maka dia akan mengalami kesulitan dan ekonominya akan rawan apabila tidak dapat menyediakan sejumlah dana untuk membiayai impor tersebut. Tindakan yang paling mungkin untuk mengatasi hal ini ialah dengan melakukan barter. Tetapi tentu akan menjadi pertanyaan, komoditi apa yang mungkin mereka pertukarkan dengan minyak yang mereka butuhkan? Dengan alasan-alasan yang telah disebutkan di atas tampaknya Uni Soviet akan memilih untuk menguasai atau mempengaruhi negara penghasil minyak. Karena kekacauan sosial di Timur Tengah tampaknya akan terus berkelanjutan, kemungkinan besar Uni Soviet akan meningkatkan kegiatannya dengan memberi bantuan kepada Partai Tudeh (Komunis Iran) atau beberapa aliran kiri yang ada di wilayah tersebut dalam rangka mencapai tujuan tersebut.

Menurut Jonathan P. Stern, Uni Soviet tidak ingin menduduki Teluk Parsi sesedikitnya dalam dua atau tiga tahun mendatang. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa dengan pengaturan yang baik Uni Soviet akan mampu memenuhi kebutuhan energinya dan juga negara-negara sahabatnya (CMEA) tanpa perlu mengimpor atau tidak akan terganggu karena kerawanan yang timbul sebagai akibat ketergantungan pada impor. Uni Soviet merupakan negara penghasil minyak terbesar di dunia dengan perkiraan produksi sebesar 586 juta ton dalam tahun 1979, dibandingkan dengan Saudi Arabia 463 juta ton dan Amerika Serikat sebesar 430 juta ton. Di samping itu Uni Soviet

1 Edgar O'Ballance, *The Security of The Middle East Oil*, London, Foreign Affairs Research Institute, 10/1979

merupakan penghasil gas dan batu bara yang cukup besar jumlahnya. Alasan lain adalah sejak kejadian di Afghanistan maka keinginan Uni Soviet untuk menduduki Teluk Parsi menurun karena reaksi dari negara-negara tetangga, khususnya negara-negara yang penduduknya menganut agama Islam.¹ Sejalan dengan pendapat semacam ini Robert W. Campbell mengemukakan bahwa bagi Uni Soviet masih mungkin untuk mengurangi ketergantungannya sebagai pengimpor minyak yaitu melalui impor teknologi, konservasi atau menggali dan menggunakan sumber-sumber energi lain dalam menjalankan roda perekonomian.²

Meskipun demikian, kemungkinan Uni Soviet untuk mendapatkan kebutuhan permodalan dan teknologi dalam dasawarsa 1980-an ini semakin mengecil. Dengan pendudukan Uni Soviet atas Afghanistan, Amerika Serikat menunjukkan sikap yang keras. Sebagai reaksi terhadap tindakan tersebut bekas Presiden Carter pernah mengemukakan bahwa: "Usaha yang dilakukan oleh kekuatan dari luar untuk memperoleh kekuasaan di kawasan Teluk Parsi akan dianggap sebagai serangan terhadap kepentingan utama Amerika Serikat, dan akan dibalas dengan segala cara yang mungkin termasuk kekuatan militer." Hal inilah yang kemudian disebut Doktrin Carter.³ Sehubungan dengan hal ini William B. Quant mengemukakan seandainya Iran lebih stabil dan minyak bukan sesuatu yang amat penting bagi Barat dan seandainya hubungan-hubungan Uni Soviet lebih baik maka peristiwa di Afghanistan mungkin hanya sedikit berpengaruh terhadap pemikiran Amerika Serikat. Tetapi dalam kenyataannya pendudukan Uni Soviet terhadap Afghanistan telah membantu terealisasikannya sejumlah kecenderungan yang hasilnya telah memaksa keterlibatan Amerika Serikat di Teluk Parsi. Selanjutnya ditambahkan, satu elemen dari kebijakan Amerika Serikat yang efektif di Teluk Parsi adalah melibatkan kekuatan militer. Selama krisis penyanderaan di Iran telah menjadi kebijaksanaan umum untuk menyatakan bahwa era post-Vietnam telah berakhir. Peristiwa Iran telah meyakinkan Amerika bahwa kebijakan anti intervensionis ternyata tidak cukup, dan bahwa kekuatan militer tidak dapat diabaikan, serta perlu memperbaiki citra Amerika Serikat apabila kepentingan-kepentingannya ingin diselamatkan.⁴

Realisasi reaksi Amerika Serikat terhadap kejadian di Afghanistan ialah Pemerintah Carter telah berusaha untuk mempercepat pembangunan pesawat-

1 Jonathan P. Stern, "Gulf Oil Strategy", *The Washington Quarterly*, Spring 1980, hal. 67-72

2 Robert W. Campbell, "Dwindling Energy", *The Washington Quarterly*, Spring 1980, hal. 58-66

3 Walter J. Levy, "Oil and the Decline of the West", *Foreign Affairs*, Summer 1980, hal. 999-1015

4 William B. Quant, "The Middle East Crisis", *Foreign Affairs*, 1979, hal. 540-562

pesawat angkut berat, kapal logistik cepat dan mencari fasilitas pangkalan di kawasan Timur Tengah. Walaupun demikian, tindakan semacam ini dianggap masih belum memadai oleh beberapa pengamat. Seperti yang dikemukakan oleh Amos A. Jordan, yang diperlukan sekarang ini adalah menyebarkan kekuatan Amerika Serikat di dalam atau di perbatasan kawasan tersebut. Sebuah gugus tugas kapal induk harus disiapkan secara terus menerus di Samudera Hindia serta angkatan udara, angkatan bersenjata atau angkatan laut harus ditempatkan sedekat mungkin. Pembangunan sejumlah fasilitas untuk keperluan itu di kawasan itu amat penting.¹

Dalam kampanye pemilihan presiden di Amerika Serikat tahun lalu, Timur Tengah merupakan masalah yang diperdebatkan secara sengit. Dari hasil pemilihan presiden dan pendapat masyarakat di Amerika Serikat tersebut terlihat gambaran bahwa rakyat Amerika semakin serius memikirkan masalah sekuriti penyediaan minyak. Pemerintahan Reagan semakin jelas memperlihatkan bahwa Amerika Serikat dalam waktu mendatang akan menggalakkan usaha itu. Dalam komunike bersama antara Presiden Ronald Reagan dengan Perdana Menteri Zenko Suzuki pada bulan Mei 1981 yang lalu, jelas terlihat bahwa Amerika Serikat menginginkan pembagian tugas dengan Jepang. Tampaknya Jepang diharapkan untuk mengambil alih tugas angkatan laut dan angkatan udara Amerika di Pasifik Barat dan di samping itu juga memperkuat dan memperluas kekuatan angkatan lautnya untuk mempertahankan jalur komunikasi lautnya dengan Timur Tengah.

Dalam uraian di atas kiranya menjadi jelas bahwa pada tahun-tahun yang akan datang persaingan antara Uni Soviet dan Amerika Serikat akan semakin tajam. Seperti dikemukakan oleh Robert Stobaugh dan Daniel Yergin, bahwa masalah energi yang serius sekarang telah menjadi masalah yang gawat dan akan terus berlangsung selama tahun 1980-an.

Dalam dasawarsa 1980, kita mungkin menghadapi sejumlah krisis minyak yang parah yang dapat mengambil bentuknya bermacam-macam; misalnya pertarungan yang timbul dalam memperebutkan pengaruh di antara negara pengimpor minyak terutama di antara superpower-superpower; krisis keuangan dalam perekonomian negara pengimpor minyak; konflik-konflik regional di kawasan negara penghasil minyak; dan atau konflik antara negara penghasil dan pengimpor minyak; atau pergolakan intern di kawasan Timur Tengah.

¹ Amos A. Jordan, "Energy and National Security: Sizing Up the Risks", *The Washington Quarterly*, Vol. 3, No. 3, Summer 1980, hal. 154-163

PENTINGNYA SEKURITI MINYAK BAGI INDONESIA

Minyak merupakan komoditi yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Bahkan sulit dibayangkan apa yang akan terjadi apabila dalam beberapa tahun mendatang terjadi gangguan terhadap minyak. Indonesia merupakan negara penghasil minyak dan merupakan salah satu negara pengekspor minyak yang tergabung dalam OPEC. Meskipun demikian dalam waktu yang bersamaan Indonesia masih tetap mengimpor minyak dan hasil-hasil yang terbuat daripadanya.

Peranan minyak dalam perdagangan dan penerimaan negara dalam sepuluh tahun terakhir ini semakin meningkat dan dapat diperkirakan untuk dasawarsa 1980-an tidak akan terjadi perubahan yang besar. Dalam tahun 1970 ekspor minyak dan hasil-hasilnya baru merupakan 40,28% dari seluruh nilai ekspor. Tetapi dalam tahun 1979 angka ini telah mencapai 56,90%. Demikian juga dengan impor minyak dan hasil-hasilnya. Dalam tahun 1970 bagian minyak dalam total impor baru mencapai angka 1,48% dan dalam tahun 1979 angka ini telah mencapai 11,01% (lihat Tabel 4). Dari Tabel 5 dapat dilihat bahwa sampai tahun 1978 neraca perdagangan Indonesia tanpa minyak terus mengalami defisit. Kenaikan harga minyak dalam dasawarsa 1970 sangat membantu memperbaiki neraca perdagangan Indonesia.

Tabel 4

EKSPOR DAN IMPOR MINYAK DAN HASIL-HASILNYA DAN PERANANNYA TERHADAP TOTAL EKSPOR DAN IMPOR INDONESIA

Tahun	Nilai (US\$ juta)		Persentase dari Total	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
1970	446.3	14.7	40.28	1.48
1971	477.9	20.4	38.74	1.85
1972	913.1	30.3	51.36	1.94
1973	1608.7	43.8	50.10	1.61
1974	5211.4	183.0	70.17	4.76
1975	5310.8	253.5	74.77	5.32
1976	6004.1	437.7	70.24	7.72
1977	7297.9	732.0	67.24	11.75
1978	7348.6	579.7	63.11	8.66
1979	8870.8	793.3	56.90	11.01

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Impor Berdasarkan Komoditi dan Negara Asal*, Jakarta 1979

Tabel 5

NERACA PERDAGANGAN INDONESIA (US\$ juta)

Tahun	Termasuk Minyak dan hasil-hasilnya			Tanpa Minyak dan hasil-hasilnya		
	Ekspor	Impor	Neraca	Ekspor	Impor	Neraca
1970	1108	1001.5	106.6	661.8	986.8	- 325
1971	1233.6	1102.8	130.8	755.7	1082.4	- 326.7
1972	1777.7	1561.7	216.0	864.6	1531.4	- 666.8
1973	3210.8	2729.1	418.7	1602.1	2685.3	-1083.2
1974	7426.3	3841.9	3584.4	2214.9	3658.9	-1444.0
1975	7102.5	4769.8	2332.7	1791.7	4516.3	-2724.0
1976	8546.5	5673.1	2873.4	2542.4	5235.4	-2693.0
1977	10852.6	6230.3	4622.3	3554.7	5498.3	-1943.5
1978	11643.2	6690.4	4952.8	4204.6	6110.7	-1906.1
1979	15590.1	7202.3	8387.8	6719.3	6409.0	310.3

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Impor Berdasarkan Komoditi dan Negara Asal*, Jakarta 1979

Di pihak lain, penerimaan negara menjadi sangat tergantung pada minyak. Dalam tahun fiskal 1970/1971 penerimaan dari pajak perseroan minyak mempunyai bagian sebesar 14,8% dalam total penerimaan negara dan 20,76% dalam total penerimaan pajak. Dalam tahun anggaran 1981/1982 bagian pajak perseroan minyak diperkirakan akan mencapai masing-masing 61,69% dan 71,13% dalam total penerimaan negara dan total penerimaan pajak.

Seperti negara-negara berkembang lainnya, permintaan atau kebutuhan minyak Indonesia meningkat terus. Dalam sepuluh tahun terakhir ini terlihat bahwa kebutuhan minyak meningkat dengan angka lebih besar dari 10% per tahun.¹ Menurut beberapa perkiraan elastisitas pendapatan untuk energi di Indonesia dalam dasawarsa 1980-an berkisar antara 1,3-1,7.² Dengan perkiraan

1 Cf. Wijarso, "The Energy Game: An Indonesian Version", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 5, No. 3, CSIS, Jakarta, Juli 1977, hal. 34-45

2 Lihat A. Arismunandar, "Indonesia Energy Outlook", kertas kerja yang disampaikan dalam diskusi tentang energi dalam Sidang Umum VII WFEO di Jakarta, 11-18 Nopember 1979; Lawrence H. Summers, "Demand Equations for Indonesian Oil", a report (unpublished), Jakarta, 25 Juni 1980; The Indonesian Institute of Engineers, Kertas kerja yang disampaikan pada Sidang Umum VII WFEO, Jakarta, 11-18 Nopember 1979; T.L. Sankar, "Indonesia Energy Sector Study", Asian Development Bank, September 1980

bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi dapat mencapai kira-kira 6,5-7% setiap tahun maka kebutuhan energi akan tumbuh dan berkisar antara 8,45 sampai 11,90% setiap tahun. Dari perkiraan kasar seperti ini dapat dikatakan bahwa jika di Indonesia tidak berhasil ditemukan sumber-sumber energi di luar minyak, maka akan dialami kesulitan besar dalam pemenuhan kebutuhan energinya.

Sampai sekarang belum tersedia data yang akurat tentang persediaan minyak Indonesia. Meskipun demikian sebagai indikator dipakai perkiraan Urs Dollinski dan Hans-Joachim Ziesing yang didasarkan survei pada tahun 1974 dengan tingkat produksi dan teknologi pada waktu itu. Menurut perkiraan ini persediaan minyak Indonesia akan habis dalam masa 29 tahun, dibandingkan dengan Saudi Arabia 55 tahun; Kuwait 88 tahun; Irak 50 tahun; Abu Dhabi 60 tahun; People Republic of China 52 tahun; Meksiko 68 tahun dan Oman 57 tahun.¹ Dengan demikian dalam sepuluh tahun mendatang kemungkinan besar apa yang diperkirakan oleh Mohammad Sadli, yaitu Indonesia akan keluar dari OPEC akan terjadi.² Dalam tahun 1980 Indonesia

Tabel 6

PENDAPATAN NEGARA INDONESIA (jutaan Rp)

Tahun fiskal	Pajak perse-	Total penda-	Total penda-	(1)	(1)
	roan minyak	patan negara	patan dari	(2)	(3)
	(1)	(2)	pajak (3)	%	%
1970/1971	68818	465137	331493	14.80	20.76
1971/1972	112497	563548	400527	19.96	28.09
1972/1973	198885	748408	555999	26.57	35.77
1973/1974	344612	1171681	917923	29.41	37.54
1974/1975	973100	1985709	1687018	49.01	57.68
1975/1976	1249059	2733489	2131441	45.69	58.60
1976/1977	1619400	3689790	2787516	43.89	58.09
1977/1978	1948700	4308822	3391837	45.23	57.45
1978/1979	2308705	5301576	4074652	43.55	56.66
1979/1980	4259610	8077863	6507513	52.73	65.44
1980/1981 est.	6430100	10556900	8882500	60.91	72.24
1981/1982 est.	8575200	13900300	12055100	61.69	71.13

Sumber: Republik Indonesia, *Nota Keuangan, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*, 1975-1981

- 1 Urs Dollinski and Hans-Joachim Ziesing, "An Evaluation of the Availability of Crude Oil", *Aussen Politik*, Vol. 27, 1976, hal. 207-234 terutama hal. 211
- 2 Mohammad Sadli, "Energy, Reforms and Third World Self Reliance", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 3, No. 4, CSIS, Oktober 1980, hal. 5-10

mengekspor kira-kira 1,1 juta barrel setiap hari dan selebihnya kira-kira 500.000 barrel digunakan dalam negeri.

Sebagai negara penghasil minyak Indonesia hanya menghasilkan minyak dalam jumlah yang relatif kecil. Dalam tahun 1980 Indonesia hanya menghasilkan 2,5% dari produksi minyak dunia dan hanya merupakan kira-kira 5,78% dari produksi OPEC. Sebagai bahan perbandingan Arab Saudi dalam tahun 1980 menghasilkan 16,1% dari produksi dunia dan merupakan 36,92% dari produksi negara-negara yang tergabung dalam OPEC, bahkan menurut data terakhir Arab Saudi sekarang menghasilkan 10,3 juta barrel per hari yang berarti 40% lebih dari produksi OPEC (lihat Tabel 6).

Tabel 7

PRODUKSI MINYAK DUNIA* (1979-1980, dalam ribuan ton)

	1979		1980		Perubahan (%)
	Produksi	Bagian (%)	Produksi	Bagian (%)	
1. Amerika Utara	564845	17.6	567000	18.5	0.9
- Amerika Serikat	178590	15.0	485000	15.8	1.3
2. Kawasan Karibia	221398	6.9	240545	7.8	8.7
- Venezuela	122755	3.8	113000	3.7	- 7.9
- Meksiko	80815	2.5	110000	2.6	36.1
3. Amerika Latin yg lain	54625	1.7	56780	1.9	3.1
- Equador	10515	-	10000	-	- 4.9
4. Eropa Barat	108887	3.4	116665	3.8	7.1
- Inggris	77854	2.4	80000	2.6	2.8
5. Eropa Utara & Uni Soviet	608251	19.1	625465	20.4	2.8
- Uni Soviet	586000	18.4	603000	19.7	2.9
6. Afrika	293310	9.2	261025	8.5	-11.0
- Nigeria	113479	3.6	101000	3.3	-11.0
- Libia	98943	3.1	85600	2.8	-13.5
7. Timur Tengah	1091858	34.3	956630	31.2	-12.4
- Arab Saudi	475200	14.9	495000	16.1	4.2
8. Timur Jauh	248880	7.8	241515	7.9	- 2.8
- Indonesia	79137	2.5	77500	2.5	- 2.1
Total Dunia	3189054	100.0	3065625	100.0	- 3.9
OPEC	1523954	47.8	1340830	43.7	-12.0

* Termasuk kondensat untuk Amerika Serikat, Kanada dan termasuk NGL untuk Meksiko
 Sumber: *Petroleum Economist*, Januari 1981, diolah oleh Bachrawi Sanusi, dalam "Gambaran Minyak Dunia Tahun 1981", *Kompas*, 19 Februari 1981

Dari uraian di atas jelaslah bahwa minyak sangat penting artinya bagi Indonesia. Kegoncangan harga terlebih gangguan terhadap penyediaannya akan dapat mengganggu jalannya pembangunan atau bahkan dapat melumpuhkan perekonomian Indonesia. Faktor sekuriti penyediaan minyak atau pemenuhan kebutuhan minyak dan hasil-hasilnya akan menjadi semakin penting karena sebagian kebutuhan itu harus diimpor dan sebagian hasil produksi harus diekspor. Dari Tabel 7 dapat dilihat bahwa sebanyak 86,96% kebutuhan minyak mentah Indonesia didatangkan dari Arab Saudi dan di lain pihak minyak mentah Indonesia masing-masing 52,12% dan 26,41% diekspor ke Jepang dan Amerika Serikat. Ini memberikan gambaran bahwa keamanan jalur lalu lintas ekspor dan impor minyak dan hasil-hasilnya serta keamanan negara-negara baik pengimpor maupun pengeksport amat penting artinya bagi Indonesia.

Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa dalam tahun-tahun mendatang Amerika Serikat tampaknya akan meminta kesediaan Jepang untuk menjaga keamanan jalur lalu lintas lautnya ke Timur Tengah. Kesediaan Jepang dalam hal ini telah tercermin pada Komunike Bersama antara Presiden Amerika Serikat dan Perdana Menteri Zenko Suzuki pada bulan Mei 1981 yang lalu. Cara Jepang menterjemahkan usaha pengamanan jalur lalu lintas tersebut kini menjadi pusat perhatian Indonesia seperti halnya negara-negara Asia lainnya. Keamanan perairan atau daerah jalur lalu lintas ini sangat penting bagi Indonesia. Meskipun demikian jika untuk memenuhi tujuan itu Jepang kemudian memperkuat angkatan bersenjata khususnya angkatan lautnya di perairan tersebut, maka dapat dipastikan hal ini akan mengundang persaingan dengan Uni Soviet. Keadaan semacam ini bukanlah yang dikehendaki oleh Indonesia.

Di lain pihak peningkatan angkatan bersenjata Jepang sesedikitnya dalam beberapa tahun mendatang dapat menimbulkan situasi yang kurang menguntungkan bagi hubungan Indonesia—Jepang, dan kemungkinan juga antara negara-negara Asia khususnya ASEAN dan Jepang. Selain faktor-faktor lainnya dalam hal ini dapat disebutkan bahwa faktor sejarah dapat berperan. Kiranya masih segar dalam ingatan kita masalah-masalah yang timbul di negara-negara ASEAN sewaktu Perdana Menteri Jepang mengunjungi ASEAN pada bulan Januari 1974.

Indonesia menginginkan agar Amerika Serikat hendaknya jangan menekan Jepang untuk memperkuat angkatan bersenjata terlalu cepat. Meskipun demikian ini tidak berarti bahwa baik Indonesia maupun negara-negara anggota ASEAN lainnya tidak menginginkan keamanan di wilayah perairannya. Konsultasi dan tukar-menukar pendapat dalam hal ini antara Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Asia lainnya adalah sangat pen-

Tabel 8

EKSPOR-IMPOR MINYAK DAN HASIL-HASILNYA BERDASARKAN NEGARA 1979

	IMPOR				EKSPOR			
	Minyak Mentah		Hasil-hasilnya		Minyak Mentah		Hasil-hasilnya	
	Berat Netto Ton	Nilai US\$ 1.000	Berat Netto Ton	Nilai US\$ 1.000	Berat Netto Ton	Nilai US\$ 1.000	Berat Netto Ton	Nilai US\$ 1.000
Total	3529995	443392	2033766	3499910	60417683	8124220	-	-
- Jepang	10000	8159	14707	7007	31492083	4154726	3780101	570215
- Hongkong	-	-	6430	1469	-	-	-	-
- Trinidad & Tobago	-	-	-	-	5116930	420007	-	-
- Korea Selatan	-	-	1595	555	-	-	-	-
- Taiwan	-	-	5581	1673	524208	73660	-	-
- RRC	-	-	10268	2872	-	-	-	-
- Thailand	-	-	302	64	40406	4162	747	319
- Singapura	364855	68074	933305	303245	6688705	929661	59913	18639
- Malaysia	-	-	5798	3499	-	-	-	-
- India	-	-	5	3	-	-	-	-
- Sabang	-	-	5	4	52896	5484	-	-
- Pilipina	-	-	-	-	1092799	147858	600	218
- Arab Saudi	3069846	355592	-	-	-	-	-	-
- Tanzania	-	-	2494	528	-	-	-	-
- Liberia	84610	16961	3556	752	-	-	-	-
- Australia	5356	1421	5866	2303	1014589	146565	-	-
- Amerika Serikat	2264	525	28754	18112	15956983	2195154	1700312	211760
- Kanada	-	-	25	275	-	-	-	-
- Brasilia	-	-	8	15	-	-	-	-
- Inggris	-	-	5510	2366	-	-	-	-
- Nederland	-	-	3646	2424	490980	52427	-	-
- Perancis	-	-	99	53	-	-	-	-
- Rep.Fed.Jerman	-	-	2330	1711	-	-	29507	16724
- Belgia & Luxemburg	-	-	398	368	-	-	-	-
- Swiss	-	-	22	72	-	-	-	-
- Swedia	-	-	6	4	-	-	-	-
- Italia	-	-	3025	764	-	-	-	-
- Tanzania	-	-	2494	528	-	-	-	-

Catatan: - data tidak tersedia

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Ekspor Berdasarkan Komoditi, Negara Tujuan dan Pelabuhan Ekspor*, Jakarta, 1979 dan *Impor Berdasarkan Komoditi dan Negara Asal*, Jakarta, 1979

ting. Dengan cara ini diharapkan keamanan yang diinginkan oleh semua negara dapat diciptakan dan kemungkinan ancaman terhadap sekuriti penyediaan dan pemenuhan kebutuhan akan minyak dapat dihindarkan.

Dari gambaran di atas jelaslah bahwa dasawarsa 1980-an ini penuh dengan ketidakpastian. Salah satu di antaranya berujud teka-teki sekuriti penyediaan dan pemenuhan energi khususnya minyak dan hasil-hasilnya bagi negara-negara yang membutuhkannya. Hal semacam ini terjadi pada dasarnya karena tingkat kelangkaan energi yang berbeda-beda di tiap negara, terutama jika dihubungkan dengan kebutuhannya masing-masing atau kelompok negara yang memiliki tujuan yang tidak selalu sejalan bahkan seringkali saling bertentangan.

Masalah energi dan sekuriti minyak yang dalam periode sebelumnya telah menjadi masalah utama dunia kini telah menjadi masalah yang semakin serius dan akan terus berkelanjutan dalam dasawarsa 1980-an.