

POLITIK DAN BAHAN-BAHAN MENTAH: TANTANGAN DUNIA MASA KINI DAN
KONSEKWENSINYA BAGI KEBIJAKSANAAN-KEBIJAKSANAAN DOMESTIK

Ali MOERTOPG

Pengantar

Krisis minyak dunia seperti yang baru dan sedang dialami oleh dunia telah menunjukkan kepada kita bahwa operasi minyak yang merupakan salah satu aspek terpenting bagi berfungsinya ekonomi dunia, bukan sekedar merupakan suatu mekanisme permintaan dan penawaran sesuai dengan hukum ekonomi. Oleh karena terdapat ketimpangan-ketimpangan dalam struktur perminyakan dunia itu, maka mekanisme permintaan dan penawaran itu sangat diwarnai oleh politik. Seringkali dikatakan bahwa struktur operasi minyak dunia ini merupakan suatu mekanisme ekonomik yang mengatur perdagangan sesuatu komoditi politik, tetapi akan sama tepatnya apabila dikatakan sebagai suatu mekanisme politik yang mengatur perdagangan sesuatu komoditi ekonomik. Dari ungkapan-ungkapan ini dapat disimpulkan bahwa keseluruhan operasi ini pada dasarnya mempunyai bobot ekonomik dan bobot politiknya, keduanya saling berkaitan dan masing-masing dapat mengubah kadar pengaruhnya sesuai dengan faktor tempat dan waktu. Hal ini disebabkan karena ketimpangan struktural dalam operasi minyak dunia ini sebagian berasal dari kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional di berbagai negara industri dan sebagian lagi berasal dari kebetulan geografik serta jumlah persediaan atau cadangan alam minyak dunia yang membentuk kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional negara-negara penghasil minyak.

Krisis minyak dunia ini sebenarnya menunjukkan bahwa mekanisme operasi itu tidak berfungsi dengan baik. Bahkan dapat dikatakan bahwa krisis itu sendiri tidak lain adalah suatu keadaan distorsi pada mekanisme yang ada, yakni pada saat ketimpangan-ketimpangan itu mencapai suatu kebesaran tertentu. Hingga saat ini sukar ditemukan suatu formula ekonomik yang benar-benar dapat memperbaiki distorsi tersebut. Biasanya peralatan yang digunakan untuk menyelesaikannya adalah politik.

Tetapi oleh karena tindakan politik yang berhubungan dengan soal-soal pengamanan ini dengan mudah dapat bermuara pada konflik-konflik militer, dalam percaturan politik dewasa ini dicari jalan-jalan lain. Dalam dunia dewasa ini kita telah menjadi saksi dari pergeseran-pergeseran yang khas dalam percaturan politik internasional: sebagian besar tindakan-tindakan ekonomik dilaksanakan untuk mempertahankan sesuatu kepentingan ekonomi, apakah oleh pihak yang melansir tindakan itu atautkah oleh pihak yang memberikan response terhadapnya.

Beberapa contoh percaturan politik dan kejadian dapat kita lukiskan kembali. Pada saat OPEC mulai memperlihatkan keampuhannya dalam negosiasi-negosiasi dengan pihak negara-negara konsumen, dengan demikian di mata negara-negara konsumen terjadi suatu ketimpangan, ada difikirkan oleh pihak negara-negara konsumen untuk mengambil suatu tindakan politis, yakni dengan mendirikan organisasi tandingannya bersama-sama antara Amerika Serikat, Eropah Barat dan Jepang. Perancis dan Jepang termasuk negara-negara yang kurang setuju dengan langkah ini dengan berpendapat bahwa pendirian organisasi tandingan itu hanya akan memperuncing konflik politis antara negara konsumen dan negara produsen. Sehubungan dengan Perang Timur-Tengah, negara-negara Arab pengeksport minyak (OAPEC) telah melakukan pengurangan jumlah produksi, menaikkan harga minyak mentah dan melakukan embargo selektif sehingga menimbulkan ketimpangan yang serius dalam mekanisme permintaan dan penawaran itu. Di salah satu negara konsumen terbesar yakni Amerika Serikat beberapa sarjana terkemuka mengusulkan untuk mengambil langkah-langkah balasan dengan menolak setiap pengiriman bahan pangan dan barang-barang industri ke negara-negara yang melakukan embargo. Pada hakekatnya tindakan ini bersifat ekonomik, dan ancaman ini cukup serius melihat interdependensi yang semakin ketat dalam ekonomi dunia. Secara bertahap, bersamaan dengan beberapa tindakan politis yang dilakukan Amerika Serikat untuk menyelesaikan Perang di Timur Tengah, embargo minyak telah dicabut kembali. Dengan demikian sebagian dari ketimpangan telah dapat dibenahkan kembali, tetapi keseluruhan mekanisme ini, walaupun sudah mendekati suatu titik ekwilibrium lagi, namun titik itu sudah bergeser. Dengan kenaikan harga minyak timbul permasalahan dunia yang baru. Permasalahan ini tidak lagi bergerak di sekitar mekanisme permintaan dan penawaran, oleh karena suplai minyak secara

kwantitatif telah dapat diatur kembali, tetapi masuk dalam wilayah-wilayah ekonomi lainnya yang juga vital. Salah satu manifestasi darinya adalah meningkatnya inflasi dunia.

Inflasi dan Dunia yang semakin mahal

Di kalangan para akademisi perdebatan mengenai harga minyak belum dapat diakhiri dengan suatu kesimpulan. Di sementara kalangan diakui bahwa harga minyak hingga sebelum Perang Timur Tengah ke-4 bulan Oktober yang lalu itu terlampau rendah. Sementara belum ada kesesuaian mengenai hal ini, harga minyak mentah telah meningkat dengan cepat, dan dengan melihat bahwa hingga saat ini ekonomi dunia masih berdasar pada minyak, maka dengan sendirinya struktur ekonomi dunia ini juga menjadi mahal. Antara bulan Februari 1973 hingga bulan Februari 1974 harga minyak mentah telah menjadi tiga kali lipat. Keadaan yang baru ini tentu menimbulkan permasalahan yang baru. Tidak siapnya negara-negara di dunia yang selama ini dimanja oleh rendahnya harga minyak telah menimbulkan akibat-akibat yang berrantai, baik secara global maupun secara nasional.

Di negara-negara industri timbul persoalan-persoalan baru, demikian pula di negara-negara berkembang timbul tantangan-tantangan baru. Keadaan ini jauh sebelumnya telah diramalkan oleh beberapa ahli di dunia. Saat itu benih-benih inflasi telah mulai tampak, dan telah diperkirakan bahwa kenaikan harga minyak mentah akan membuat keadaannya semakin parah, tidak hanya bagi negara pengimpor minyak, tetapi bagi negara-negara di dunia lainnya. Mungkin yang terkecualikan dari akibat ini adalah negara-negara blok komunis yang tidak ikut serta dalam ekonomi dunia, tetapi dapat dipastikan bahwa secara tidak langsung mereka akan mengalami kesulitan-kesulitan yang sama. Sebab, biarpun tidak dalam dimensi yang besar, negara-negara komunis telah terlibat dalam perdagangan internasional.

Di negara-negara industri inflasi selalu menjadi "hantu" untuk ekonomi dan politik domestiknya. Pertimbangan antara pengekangan inflasi di satu pihak dan "full-employment" di pihak lain tidak pernah diselesaikan sebagai suatu masalah ekonomi, tetapi sudah masuk dalam wilayah politik. Untuk

banyak negara industri "full-employment" merupakan "tabu" yang tidak boleh diganggu gugat, sehingga memerangi inflasi menjadi hal yang sulit. Sementara itu dengan kenaikan harga-harga barang konsumsi, buruh-buruh melalui Serikat-serikat Buruhnya selalu akan menuntut kenaikan upah, sehingga timbul satu spiral yang tidak ada hentinya. Dalam hati kecilnya para buruh mengetahui dengan pasti akibat dari tuntutanannya itu, tetapi menganggap bahwa penyelesaian masalah itu berada di tangan industri dan pemerintahnya. Hal ini berarti bahwa untuk memerangi inflasi, negara-negara industri tidak mungkin menggunakan sumber-sumber domestiknya dan harus mencarinya di luar batas wilayah nasionalnya. Salah satu sumber yang terbuka adalah negara-negara pengeksport bahan-bahan mentah yang nota bene adalah negara-negara yang sedang berkembang. Negara-negara industri akan berusaha untuk menekan harga bahan-bahan mentah itu untuk dari sini dapat memerangi inflasi domestiknya. Tetapi sementara itu di tataran global, inflasi dunia sudah semakin meluas. Selama inflasi dunia ini tidak dapat dibendung, selama itu pula sebagian darinya diimpor oleh negara-negara berkembang. Sebagian dari inflasi yang diimpor ini berasal dari perdagangan barang-barang industri yang diimpor oleh negara-negara berkembang.

Kenyataan di atas ini telah melahirkan tuntutan negara-negara berkembang untuk mengatur hubungan yang lebih seimbang atau yang lebih adil antara harga-harga bahan-bahan mentah dan barang-barang industri. Negara-negara berkembang beranggapan bahwa mereka dipaksakan untuk selalu mengadakan negosiasi mengenai harga-harga berbagai bahan mentah seperti tembaga, timah, bauxit, kopi, kakao dan gula, sementara tidak terdapat mekanisme yang dapat mengatur negosiasi bahan-bahan industri seperti baja dan alat-alat elektro serta untuk mengatur tarif angkutan. Tuntutan ini telah nyata dilontarkan dalam Sidang Khusus ke-6 Majelis Umum PBB mengenai Masalah Bahan-bahan Mentah dan Pembangunan yang diselenggarakan bulan April 1974 yang lalu. Negara-negara berkembang menuntut pengaturan baru dalam hubungan ekonomi internasional. Konsep yang diajukan oleh Boumedienne dari Aljazair misalnya adalah konsep untuk membuat negara-negara berkembang menjadi tuan di rumahnya sendiri. Dalam konsep ini diajukan langkah-langkah nasionalisasi bahan-bahan mentah, mendirikan himpunan-himpunan yang bersifat suatu "kartel" yang akan menetapkan harga bahan-bahan mentah.

Dalam sambutan Menteri Luar Negeri AS, Henry Kissinger, di depan Sidang PBB tersebut dinyatakan kekhawatirannya bahwa tekanan-tekanan negara berkembang untuk menaikkan harga bahan-bahan mentahnya akan menghasilkan spiral yang tidak ada hentinya. Dianjurkannya agar negara-negara industri dan negara-negara berkembang bekerjasama untuk menghadapi tantangan ekonomi dunia yang baru ini: interdependensi. Tetapi sebenarnya, berdasarkan uraian di atas, dunia berada dalam suatu lingkaran yang tidak berujung pangkal. Sukar diketahui bagaimana bentuk kerjasama itu akan berbentuk, dan tidak akan pernah ditemukan formula penyelesaiannya selama tidak ditetapkan pihak mana harus mengambil langkah terdahulu. Masalah yang dihadapi bukan persoalan permainan kata-kata, tetapi sudah merupakan suatu permainan ayam dan telur dalam arti kata yang sebenarnya.

Dilihat dari segi angka-angka misalnya, Amerika Serikat merupakan negara pengimpor beberapa bahan-bahan mentah yang penting. Untuk kobalt, 100% kebutuhannya diimpor (sebagian terbesar dari Zaire), 77% kebutuhan timah (Malaysia), 95% kebutuhan mangan (Brasilia) dan 84% bauxit (Jamaika). Sebaliknya untuk Indonesia misalnya ekspor beberapa bahan-bahan mentah, karet, kopi, timah dan kopra merupakan 71% dari keseluruhan eksportnya untuk tahun 1969/70. Selain itu ekspor Indonesia merupakan sekitar 30% dari GNP-nya. Bagaimana struktur ekonomi yang interdependen ini akan disusun memang sukar dibayangkan sebelum masing-masing negara merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasionalnya, mungkin dengan merubah secara struktural berbagai sendi-sendi kehidupan nasionalnya untuk dapat menjadi bagian dari ekonomi dunia ini. Tetapi sementara itu ekonomi dunia sudah menjadi semakin mahal dan inflasi sudah meluas ke mana-mana. Mungkin ekonomi dunia ini harus menerima kenyataan "kemahalan"-nya ini dan belajar hidup dengan inflasi. Tetapi apabila dilihat kenyataan di dunia dewasa ini, akan harus dibedakan antara negara-negara berkembang penghasil minyak dan bahan-bahan mentah vital lainnya dan negara-negara berkembang yang tidak menghasilkannya.

Negara-negara berkembang yang harus mengimpor seluruh kebutuhannya dari luar berada dalam keadaan yang paling sulit. Menurut Bank Dunia, negara-negara ini secara berurutan adalah Bangla Desh, Ethiopia, India, Kenya, Mali, Pakistan, Sri Langka, Sudan, Tansania dan Uganda. Dalam tahun 1974

ini saja diperkirakan bahwa negara-negara tersebut harus mengeluarkan tambahan sebesar 10 milyar US\$ untuk mengimpor minyak. Jumlah itu berada jauh lebih tinggi daripada keseluruhan bantuan ekonomi yang diberikan oleh negara-negara industri kepada negara-negara berkembang.

Dalam hubungan ini, dalam Sidang PBB Iran antara lain mengusulkan bantuan darurat untuk membantu negara-negara tersebut. Diusulkannya bantuan sebesar 3 milyar US\$, dari jumlah mana negara-negara penghasil minyak menyumbangkan 50 %, negara-negara Jepang dan Amerika Serikat sebanyak 1 milyar US\$ dan MEE (Masyarakat Ekonomi Eropah) sebesar 500 juta US\$. Usul ini ditolak, justru oleh negara-negara penghasil minyak yang terkaya, yaitu Arab Saudi, Kuwait, Irak, Qatar dan Abu Dhabi. Dengan demikian telah timbul perpecahan dalam front negara-negara berkembang sendiri, sehingga sukar dapat diharapkan bahwa dalam waktu singkat persoalan ini dapat diatasi secara bersama-sama melalui suatu pengaturan internasional.

Beberapa negara penghasil bahan-bahan mentah di luar minyak dalam waktu dekat belakangan ini telah mencoba mengikuti jejak OPEC. Beberapa "kartel" telah didirikan. CIPEC misalnya merupakan organisasi negara-negara penghasil dan pengeksport tembaga, terdiri dari Chili, Peru, Sambia dan Zaire. Negara-negara penghasil dan pengeksport bauxit juga menyatukan diri, terdiri dari Jamaika, Guyana, Australia, Papua Nugini dan Suriname. Malahan antara negara-negara penghasil pisang dibentuk organisasi serupa, yakni antara Kolumbia, Costa Rica, Equador (ke luar lagi), Guatemala, Honduras, Nicaragua dan Panama. Mereka menuntut kenaikan sebesar 50 kali. Namun demikian suatu studi yang dibuat oleh "National Commission on Materials Policy" di Washington berpendapat bahwa tidak ada bahan-bahan mentah lain kecuali minyak yang melalui suatu "kartel" akan dapat membawa akibat-akibat ekonomi dan politik yang besar. Bila demikian maka penyelesaiannya untuk masa sekarang ini terpaksa harus dicari di dalam negeri negara masing-masing.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan Domestik

Di negara-negara industri, dalam menghadapi masalah ini, khususnya kenaikan harga minyak dan inflasi, telah terjadi pertentangan sengit antara pemerintah dan perusahaan-perusahaan multinasional yang bergerak di bidang minyak.

Bila dalam krisis minyak baru-baru ini terdapat pihak-pihak yang tidak dirugikan, baik secara langsung ataupun tidak langsung, maka pihak ini adalah perusahaan-perusahaan multinasional tersebut. Dalam tahun 1973 keuntungan EXXON meningkat sebesar 59% dibandingkan dengan tahun 1972 dan mencapai jumlah sebesar 2,4 milyar US\$. Menurut pihak perusahaan itu keuntungan terbesar datang dari sektor petrokimia, sedangkan keuntungan dari minyak hanya berjumlah 0,006 US\$ untuk setiap literinya. Dibandingkan dengan kuartal pertama tahun 1973 keuntungan EXXON dalam kuartal pertama tahun 1974 meningkat sebesar 39% mencapai 705 juta US\$. Perusahaan-perusahaan perminyakan lainnya juga mengalami kenaikan yang besar. Texaco mendapat keuntungan sebesar 123% dalam kuartal pertama tahun 1974 dibandingkan dengan kuartal pertama tahun 1973 dan mencapai 589 juta US\$, Gulf dengan 76% mencapai 290 juta US\$. Sementara itu perusahaan-perusahaan minyak ini telah menaikkan lagi harga bensin dan minyak bakar lainnya. Untuk itu perusahaan-perusahaan mempunyai alasan yang kuat. Alasan yang terbesar adalah untuk menjamin suplai minyak pada harga apapun. Keuntungan-keuntungan di atas dianggap tidak memadai untuk melakukan investasi-investasi yang harus dilakukannya dalam menjamin suplai tersebut, mengingat bahwa biaya investasi untuk satu sumur pemboran saja sudah mencapai sekitar 40 juta US\$.

Bagi negara-negara Eropah Barat kenaikan harga minyak (bensin dan bahan-bahan bakar lainnya) ternyata sudah tidak dapat dihindarkan. Menekan harga bahan bakar untuk industri berarti bekerja dengan kerugian, dan dengan demikian akan lebih tidak menguntungkan dibandingkan dengan batu-bara. Berdasarkan ini maka kemahalan-kemahalan diteruskan seluruhnya kepada pihak konsumen yang ternyata mempunyai sikap yang kontroversiil pula: jaminan suplai diutamakan daripada harga walaupun menyadari akibatnya di hari yang akan datang. Di pihak pemerintah-pemerintah dewasa ini diusahakan untuk menggalakkan penelitian di bidang penggunaan kembali batu-bara sebagai sumber minyak dan gas. Tetapi perkembangan ini

tentu masih membutuhkan waktu yang cukup lama. Secara diam-diam negara-negara ini menerima kenyataan tersebut dan memang telah bersiap untuk hidup dengan inflasi. Soal memerangi inflasi kiranya hanya merupakan isyu politik yang secara politis dibutuhkan oleh pemerintah-pemerintah tersebut untuk mempertahankan kedudukannya.

Sebenarnya antara perusahaan-perusahaan multinasional itu harus dibedakan antara perusahaan multinasional induk (Head Quarter) dan anak-anak perusahaannya yang tersebar di beberapa negara. Keuntungan perusahaan-perusahaan minyak internasional seperti EXXON, Texaco, Gulf dan Mobil sebenarnya adalah keuntungan yang didapat oleh induk-induk perusahaannya di Amerika Serikat. Induk-induk perusahaan ini sebenarnya masih membeli minyak dari negara-negara pengeks-
por dengan harga 7 US\$ per barrel tetapi menjualnya dengan harga 12 US\$ kepada anak-anak perusahaannya, hal mana berarti bahwa beban itu harus ditanggung oleh negara-negara setempat. Selain itu perusahaan-perusahaan multinasional yang berpusat di Amerika Serikat itu membeli minyak di Amerika Serikat sendiri dengan harga 3 - 4 US\$ per barrel lebih murah daripada harga negara-negara OPEC tetapi menjualnya kembali dengan harga-harga di pasaran internasional yang telah ditetapkan oleh OPEC.

Di antara negara-negara berkembang, sebenarnya Indonesia berada dalam kedudukan yang cukup menguntungkan, satu dan lain hal karena produksi minyak yang semakin meningkat. Namun demikian kiranya tidaklah terlalu pagi untuk bersiap menghadapi akibat-akibat yang mungkin akan dirasakan di hari-hari yang akan datang. Pada dasarnya ekonomi dunia sedang berada dalam perubahan-perubahan yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya. Tetapi telah dapat diperkirakan bahwa dalam ekonomi dunia yang semakin mahal dan dengan inflasi yang meluas ini beberapa barang-barang industri vital yang harus diimpor juga menjadi semakin mahal, termasuk pupuk dan lainnya. Inflasi di dalam negeri untuk sekitar 50-60% berasal dari inflasi yang diimpor. Hal ini membuat setiap usaha memerangi inflasi menjadi sukar. Bila kita hendak mencoba untuk tidak hidup dengan inflasi, atau dengan inflasi yang ditekan secara minimal, maka perlu dipikirkan suatu perubahan yang menyeluruh. Mungkin pula, konsep yang beranggapan bahwa memerangi inflasi saat ini adalah hidup dengan inflasi tetapi

dengan kenaikan tingkat produksi yang sama pesatnya hanya merupakan permainan kata-kata, tetapi konsep ini mempunyai logikanya. Masalahnya sekarang adalah bagaimana kita dapat meningkatkan produksi domestik kita dengan pesat.

Di pihak lain terdapat berbagai pertimbangan politis yang juga perlu dipertimbangkan. Dalam wilayah Asia Tenggara, Indonesia termasuk negara penghasil minyak yang terbesar. Dalam tahun 1973 perkiraan produksi minyak di Asia Tenggara adalah sebesar 1.709.563 barrel per hari, Dari jumlah ini Indonesia menghasilkan 1.374.263 barrel per hari, Malaysia 100.000 barrel per hari, Brunei 215.000 barrel per hari dan Birma 20.300 barrel per hari. Kenyataan ini mempunyai akibat politis bagi hubungan Indonesia dengan negara-negara tetangganya, terutama dalam situasi kritis. Apakah demi ASEAN misalnya kita akan mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu, yakni melanggar komitmen pengiriman minyak kita ke negara-negara yang telah ditetapkan, atautkah kita terpaksa mengurangi konsumsi dalam negeri yang juga semakin meningkat itu? Bila dewasa ini kita berani mempersiapkan langkah-langkah pengembangan sumber-sumber energi lainnya, seperti batu-bara, geo-thermal dan gas alam misalnya, mungkin dilema itu tidak akan kita hadapi di kemudian hari. Di sini terlihat bagaimana kebijaksanaan domestik harus diubah untuk suatu kepentingan lain yang tidak kalah pentingnya: kerjasama ASEAN. Masih banyak sebenarnya contoh-contoh yang dapat dikemukakan berhubungan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang perlu dipertimbangkan sebagai konsekwensi dari tantangan-tantangan baru di dunia dewasa ini dan di hari yang akan datang.

=====
 ESTABLISHED WORLD OIL RESERVES AND PRODUCTION 1972
 =====

| | Reserves | | | Production | |
|---|------------------|---------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | 100 mil. tons | 100 mil. barrels | Compared to the world (%) | 100 mil. tons | Compared to the world (%) |
| U.S.A. | 56 | 431 | 6.2 | 4.7 (crude) | 18.0 |
| | | | | 0.6 (liquid natural gas) | 2.4 |
| Canada | 13 | 97 | 1.4 | 0.9 | 3.4 |
| The Caribbean Area | 25 | 172 | 2.7 | 1.9 | 7.3 |
| (Venezuela) | (19) | (137) | (2.1) | (1.7) | (6.6) |
| Other Nations in Western Hemisphere | 20 | 155 | 2.3 | | |
| Western Hemisphere in Total | 114 | 855 | 12.6 | 8.7 | 33.6 |
| Western Europe | 17 | 126 | 1.9 | 0.2 | 0.9 |
| Africa | 139 | 1,064 | 15.3 | 2.8 | 10.8 |
| The Middle East | 485 | 3,553 | 53.3 | 8.9 | 34.2 |
| USSR, Eastern Europe & Mainland China | 134 | 980 | 14.7 | 4.4 | 17.0 |
| (USSR) | (103) | (750) | (11.2) | (3.9) | (15.1) |
| (Mainland China) | (27) | (195) | (2.9) | (0.3) | (1.2) |
| Other Nations in Eastern Hemisphere | 20 | 149 | 2.2 | 0.9 | 3.5 |
| (Indonesia) | (14) | (100) | (1.5) | (0.5) | (2.0) |
| Eastern Hemisphere in Total | 795 | 5,872 | 87.4 | 17.3 | 66.4 |
| Free World | 775 | 5,747 | 85.3 | 21.6 | 83.0 |
| World in Total | 909 | 6,727 | 100.0 | 26.1 | 100.0 |

 =====
 Source: British Petroleum Statistical Review of the World Oil Industry
 - 1972