DAFTAR ISI

	Hal.
Pengantar Penerbit	i
Segi Internasional-Strategis dari Persoalan Energi Ali MOERTOPO	3
Indonesia dan Petabumi Politik Energi Dunia Selama 30 Tahun Mendatang M. Hadi SOESASTRO	13
Peranan Jepang dalam Dunia Perminyakan Indonesia H. HENRIARSO	63

Diterbitkan oleh

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Tanah Abang III/27, Jakarta

(counter-strategy) guna menghadapi strategi-kaitan (linkage strategy) yang dilaksanakan oleh dunia luar terhadap kita.

Bila kita menyinggung komoditi minyak bumi, atau yang kadangkala disebut secara sinis sebagai "emas hitam", kita semakin dibanjiri oleh analisa-analisa yang dalam dirinya mengandung keluhan, kalaupun bukan umpatan, terhadap negara-negara produsen minyak. Di situ dikatakan bahwa di tahun 1974 negara produsen minyak sebagai keseluruhan akan menerima penghasilan tambahan sebesar, grosso modo, 90 milyar US dollar. Dari penghasilan tambahan sebesar ini, pembelian tambahan yang dapat dilakukan oleh negara penerima di negara industri pengimpor minyak hanyalah paling banyak sebesar 50 milyar US dollar. Dalam perspektif seperti ini berarti bahwa sebagai akibat kenaikan minyak dan terbatasnya kapasitas konsumptif negara produsen minyak, negara pengimpor minyak tidak hanya akan menghadapi persoalan defisit neraca pembayaran tetapi juga persoalan bagaimana menutup defisit tersebut, sebab per definisi sebesar 40 milyar dollar tidak dapat dibayar dengan benda riil. Persoalam menjadi lebih kompleks lagi mengingat yang defisiter tersebut tidak hanya negara-negara industri kaya tetapi juga negara-negara miskin yang baru merdeka. Mengenai kelompok negara yang pertama untuk tahun 1974 saja defisit tersebut sudah diperkirakan mencapai jumlah 40 milyar US dollar sedangkan bagi kelompok negara yang terakhir disebut itu jumlah tersebut ditaksir sebesar 10 milyar US dollar.

Oleh karena sebesar 40 milyar dollar tidak mungkin dibayar dalam bentuk benda riil, maka defisit ditutup pada tingkat pertama dengan menggunakan cadangan devisa yang ada. Segera cadangan menysut sampai tingkat minimum, maka defisit terpaksa ditutup dengan hutang, atau dengan perkataan lain dengan "kertas". Soalnya lalu dengan kertas yang bagaimana. Bila ia berbentuk kertas-hutang jangka pendek, ia berarti "uang", yaitu uang dari negara defisiter. Cara menutup defisit seperti ini telah dikenal baik oleh Amerika Serikat berhubung cara inilah yang dahulu dipakainya untuk menutup defisit neraca pembayarannya terhadap Eropah dan Jepang. Sebaliknya Eropah dan Jepang tentu tidak lupa betapa pahitnya pengalaman mereka dengan menyimpan tumpukan kertas yang disebut "dollar" itu sebagai imbalan surplus neraca pembayaran mereka, karena segera ternyata betapa nilai dollar-kertas itu semakin lama semakin menyusut karena rongrongan inflasi yang sudah muncul jauh sebelum harga minyak

mentah naik, dan akhirnya betapa nilai yang masih sisa dalam sekejap mata lenyap dalam jumlah yang besar melalui devaluasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap dollar-kertasnya.

Melihat pengalaman pahit Eropah dan Jepang ini, negara-negara produsen minyak, khususnya negara-negara Timur Tengah, enggan menerima "kertas-hutang jangka pendek" (uang) sebagai imbalan surplus mereka. Bila demikian, jalan lain yang terbuka adalah bayaran dalam bentuk "kertas-hutang jangka panjang" atau obligasi, berhubung ia memberikan bunga yang kiranya dapat mengkompensir turunnya nilai riil hutang dengan rente nominal. Kertas obligasi seperti ini, berbunga tinggi dan berjaminan kuat, tidak hanya dapat dikeluarkan oleh negara kaya pengimpor minyak, tetapi juga oleh lembaga-lembaga internasional dan bahkan oleh badan-badan bisnis swasta. Kalau negara-negara produsen minyak bersedia mengalirkan kekayaan likwidnya ke pasar modal, tentunya likwiditas itu akan dijuruskan ke pasar yang sanggup memberikan balas-jasa yang tertinggi. Sedangkan pasaran modal yang begini adalah pasaran yang erat hubungan bisnisnya dengan dunia usaha yang memberikan harapan keuntungan besar, yaitu industri, baik pemerintah maupun swasta, yang bergerak di bidang substitusi minyak mengingat harga minyak yang relatif tinggi. Bila demikian berarti negara-negara produsen minyak terdorong untuk secara tidak langsung membiayai pembangunan sektor produktif yang hasilnya kelak menyaingi minyak bumi yang justru merupakan sumber kekayaan, kekuatan dan kehidupan mereka ini sekarang dan di masa-masa mendatang.

Menyadari akan hal ini negara-negara produsen minyak Timur Tengah lebih menyukai menanam kekayaannya dalam jangka pendek saja dan hal ini dilakukannya secara sangat selektif, dalam arti: preferensi pada negara-negara dengan uang yang kuat dengan konsekwensi menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara uang nasional negara-negara industri kaya. Bila dollar Amerika yang dipilih sebagai dasar utama gerakan finansiil ini, yang tendensinya mulai kelihatan dewasa ini, maka Eropah dan Jepang akan mengalami kehausan dollar seperti yang telah pernah mereka alami di tahun-tahun lima-puluhan. Namun dana likwid yang ditanam di pasaran Eurodollar secara jangka pendek ini atau ditanam dalam bentuk sterling at call ternyata dipinjamkan lagi oleh bank-bank kepada negara industri konsumen minyak untuk jangka waktu lima sampai tujuh tahun. Praktek

seperti ini tentu menimbulkan situasi yang goyah (precair) karena lama-kelamaan bank-bank tersebut tidak akan dapat menampung peningkatan risiko yang melekat pada praktek seperti itu sedangkan kemungkinan beberapa negara untuk menyedot dana yang diputar seperti itu melalui sistim perbankan semakin lama semakin tertutup.

Bentuk pemecahan lain yang pernah diajukan oleh kelompok negara-negara industri kaya adalah melembagakan hubungan dagang segi-tiga antara negara kaya, negara minyak dan negara miskin lainnya. Berhubung kapasitas penyedotan terhadap benda konsumsi dan barang modal dari keseluruhan negara miskin tentunya jauh lebih besar dari kapasitas penyedotan kelompok negara minyak, maka penyegi-tigaan seperti itu diperkirakan dapat lebih cepat merehabilitir pertukaran yang simultan dari barang terhadap barang. Berkat tambahan penghasilan yang diperolehnya dari perdagangan dengan negara kaya, negara minyak diminta memberikan kredit kepada negara miskin agar supaya negara ini dapat membeli barang-barang di negeri kaya, sehingga dengan demikian neraca perdagangan negara kaya tidak perlu menjadi defisit sebagai akibat kenaikan harga minyak. Cara seperti ini berarti bahwa pada hakikatnya yang membayar pembelian minyak bukanlah kelompok negara kaya dengan uang kertasnya atau dengan kertas hutangnya, tetapi kelompok negara-negara miskin melalui solidaritas sesama mereka. Dengan perkataan lain, cara ini hendak menggeserkan untuk kesekian kalinya beban politik domestik negara kaya ke negara miskin. Kami katakan untuk kesekian kalinya karena bukankah beban seperti itu telah ditanggung pada umumnya oleh negara-negara miskin semenjak mereka mulai merdeka sesudah perang dunia kedua, sebagaimana jelas tercermin dalam perkembangan dasar penukaran internasional (terms of trade) mereka yang tidak pernah menjadi baik, dengan perkataan lain selalu lebih kecil dari index 100.

Dalam rangka usaha pemecahan soal minyak ini Managing Director IMF, Dr. Witteveen, telah memerlukan berkunjung ke negara-negara Timur Tengah dan berhasil mendapat "agreement in principle" dari fihak beberapa negara Arab untuk menyediakan dana sebesar 2,8 milyar US dollar atau ekwivalen dengan 2,3 juta "special drawing right" (SDR). Jumlah ini berasal dari Saudi Arabia sebesar satu milyar SDR, dari Kuwait sebesar 400 juta SDR, dari United Arab Emirates sebesar 100 juta SDR, dari Libya sebesar 200 juta SDR dan dari Iran sebesar 600 juta

SDR. Selanjutnya kunjungan Dr. Witteveen ke Venezuela menghasilkan pinjaman sebesar 450 juta SDR dan dari Nigeria memperoleh persetujuan untuk meminjamkan 5 persen dari surplus current accountnya untuk tahun 1974 yang ditaksir menjadi sebesar 150 a 175 juta SDR. Canada juga telah mengatakan kesediaannya untuk meminjamkan sampai sebesar 250 juta SDR. Dengan jumlah dana sebesar kira-kira 3 milyar US dollar ini IMF berharap dapat menciptakan apa yang disebut sebagai "oil facility", yaitu pemberian pinjaman-pinjaman pada negara-negara anggota yang memerlukannya guna memecahkan persoalan pembiayaan impor minyak.

Dari kejadian ini kiranya menjadi jelas betapa minyak telah dikaitkan dengan sistim penciptaan SDR dan melalui pengkaitan ini betapa perluasan fungsi telah diberikan kepada SDR. Bila pada mulanya SDR dimaksudkan sebagai tambahan likwiditas internasional demi memperlancar perdagangan internasional kini rupanya ia dijadikan alat penyelesaian utama (principal mean of settlement) dari apa yang disebut sebagai "krisis minyak". Kalau krisis ini memang dianggap dapat sangat mengganggu kelancaran perdagangan dunia, melalui krisis yang diakibatkannya dalam neraca pembayaran negara-negara industri kaya, barangkali pantas untuk ditanyakan mengapa krisis lainnya yang pasti juga dapat mengganggu neraca pembayaran negara-negara miskin yang sedang berkembang tidak atau belum mendapat perhatian yang sama intensifnya oleh I.M.F.?

Krisis yang disebut terakhir ini adalah apa yang disebut oleh analisa prospektif sebagai "krisis pangan". Satu badan PBB, The United Food Conference Organisation, mengatakan bahwa permintaan dunia terhadap padi-padian (cereals) di antara tahun 1970 dan 1985 diperkirakan akan naik dari 1200 juta ton menjadi 1700 juta ton. Kenaikan ini untuk sebagian terbesar disebabkan oleh kenaikan kebutuhan dari negara-negara miskin yang sedang membangun, yaitu dari 600 menjadi 900 juta ton. Bila tendensi pertambahan penduduk dan perkembangan produksi tetap seperti yang sudah ada, maka kelompok negara-negara yang belum maju ini akan mengalami kekurangan sebesar 85 juta ton padi-padian setiap tahunnya atau 10 persen dari kebutuhan mereka dan yang mungkin jauh lebih banyak dari yang mereka harapkan dapat diimpor berdasarkan kekuatan sendiri. Bila demikian mungkin di tahun 1985 itu sebanyak 34 negara dengan jumlah penduduk di sekitar 700 juta orang akan mengalami kekurangan makanan. Hal ini berarti bahwa bila di tahun tersebut apa yang disebut

sebagai "cereal gap" itu betul-betul terjadi, maka negara-negara yang sedang membangun sebagai keseluruhan pasti akan menghadapi kenaikan rekening impor sampai sebesar 18 milyar US dollar per tahunnya. Melihat jumlah yang setinggi ini mungkin sekali banyak negara yang tidak sanggup untuk membiayainya. Selain daripada itu, sama halnya dengan minyak mentah di negeri industri maju, padi-padian di negeri terbelakang terbukti dapat merupakan faktor inflatoir yang penting sekali. Maka itu kiranya pantas ditanyakan mengapa persoalan krisis pangan ini agak diabaikan padahal ia juga dapat menggganggu perkembangan neraca pembayaran. Ataukah pengabaian ini terjadi berhubung yang (akan) terganggu itu neraca pembayaran negara-negara miskin yang sedang membangun dan bukannya neraca pembayaran negara industri kaya seperti halnya pada krisis minyak?

Tidak dapat dimungkiri bahwa kepentingan negara-negara yang sedang membangun adalah berlainan dengan kepentingan negara-negara maju. Negara maju sudah memiliki cadangan moneter yang besar dan kalaupun pada satu ketika mengalami kesulitan temporer, mereka pada umumnya mudah melakukan pinjaman atau mengadakan "swap arrangement" di antara sesama mereka. Sebaliknya, cadangan moneter ~~negara-negara~~ yang sedang membangun tidak besar, sedangkan usaha-usaha pembangunannya memerlukan sejumlah cadangan yang pada umumnya harus lebih besar daripada apa yang dikuasainya. Maka itu tidak mengherankan bila ada tuntutan dari fihak negara yang sedang membangun pada IMF, melalui Panitia-20, untuk mengkaitkan penciptaan SDR dengan bantuan untuk pembangunan, dalam arti agar dari setiap jumlah SDR baru hendaknya sebagian disisihkan untuk dialokir kepada negara-negara yang sedang membangun guna membiayai rencana pembangunannya. Tuntutan itu disebut sebagai "the link", yaitu "link" antara SDR dengan "development financing". Tetapi rupanya fikiran seperti ini tidak diterima secara bulat oleh semua wakil negara maju sehingga persoalan kaitan ini untuk sementara di-drop dengan suatu alasan manis: masih diperlukan pemikiran yang lebih mendalam lagi sampai Februari 1975.

Sementara itu secara praktis sistim IMF sebenarnya telah melaksanakan suatu kaitan lain, yang pada azasnya juga merupakan "link" antara SDR dengan "development financing", tetapi pembiayaan bagi negara-negara maju melalui penciptaan "oil

facility" sebesar 3 milyar US dollar sebagaimana telah disebut di atas tadi. Dalam sistim "oil facility" ini penciptaan SDR didasarkan pada hasil penjualan minyak negara-negara produsen minyak demi kepentingan negara-negara pengimpor minyak yang untuk sebagian terbesar terdiri dari negara-negara industri maju. Tetapi mengapa dikaitkan hanya dengan minyak bumi? Memang benar minyak adalah satu-satunya sumber energi yang dalam dirinya merupakan komoditi yang terbanyak diperjualbelikan di dalam perdagangan dunia. Tetapi bila direnungkan lebih dalam di dunia ini sudah semenjak lama terdapat sesedikitnya 25 jenis komoditi yang secara teratur diperjualbelikan oleh manusia di dunia. Ia terdiri dari bahan mentah, bahan baku dan bahan makanan, yang secara teknis dapat didefiniir dengan jelas, dapat disimpan (stockable), dapat diolah (fungible) dan dikonsumir secara luas dan yang karenanya sebagai keseluruhan benar-benar mencerminkan variasi perdagangan dunia, baik dipandang dari sudut nilainya maupun dari sudut volumenya. Keduapuluh lima komoditi tersebut untuk sebagian terbesar dihasilkan oleh negara-negara yang sedang berkembang dan berhubung dengan itu, bila penciptaan likwiditas internasional dikaitkan pada komoditi-komoditi tersebut, ia tidak hanya dapat mengabdi kepentingan negara industri maju tetapi juga negara miskin yang sedang membangun.

Idee seperti tersebut ini mengingatkan kita kepada pemikiran mengenai "uang-komoditi" atau "commodity money" yang secara sporadis dicetuskan oleh beberapa cendekiawan Barat secara terpisah-pisah. Anehnya pemikiran yang terang dicetuskan demi kepentingan negara-negara yang sedang berkembang ini praktis tidak pernah dilayani secara seharusnya oleh cendekiawan negara terbelakang itu sendiri. Kalaupun di sana-sini ada disebut-sebut, ia semata-mata diucapkan sebagai istilah ejekan, istilah sinis, persis seperti yang dilontarkan oleh politisi negara maju yang menentang idee tersebut, seperti: "rubber-money", "chocolate-money", "tin-money", dan lain-lain. Mengenai konsep uang-komoditi ini kami tidak akan menguraikannya panjang lebar, untuk ini kami persilahkan mempelajari studi yang sedang diperkembangkan oleh para analis dari Centre for Strategic and International Studies (C.S.I.S.) di Jakarta ini. Sebagai penggugah fikiran cukuplah dikatakan di sini bahwa dengan uang-komoditi itu dimaksudkan penciptaan satu civilitas moneter internasional yang baru di mana uang-dunia, apakah ia dinamakan SDR atau unitas internasional, tidak lagi didasarkan

pada emas ataupun dollar, ataupun pada suatu "standard basket of currencies" seperti halnya dengan SDR sekarang ini hasil kerja Panitia-20, tetapi diberi nilai yang dikaitkan pada suatu "basket of commodities", termasuk minyak.

Ekonomi kita tidak dapat dipisahkan dari ekonomi nasional negara-negara lain. Demi kebaikan perkembangannya ekonomi kita harus turut di dalam sistim interdependensi ekonomi dunia. Yang selalu harus disadari adalah bahwa partisipasi ini tidak dengan sendirinya memberikan manfaat yang sepadan sebab bila kita lengah interdependensi dapat menjadi asimmetrik di bidang-bidang di mana ekonomi kita dan ekonomi nasional lainnya mengadakan interaksi. Bila interdependensi sekelompok ekonomi negara bersifat asimmetrik, ekonomi yang paling kurang dependent dalam sistim itu menjadi yang paling dapat memanipulir hubungan yang berlaku demi keuntungan kepentingannya, tidak hanya di bidang yang sedang menjadi persoalan, tetapi juga di bidang-bidang persoalan (interaksi) lainnya.

Berkat analisa yang sistimatik dan penyiarannya yang intensif seluruh perhatian dunia telah dapat ditarik pada persoalan yang terutama sedang dihadapi oleh negara-negara industri maju begitu rupa sehingga diterima adanya idee mengenai "krisis minyak di dunia" dan berhubung dengan ini adanya "ancaman yang serius" terhadap keseluruhan ekonomi dunia. Ancaman ini, menurut hemat kami, pada dasarnya hanya merupakan satu ancaman "subyektif" sebab kalaupun dapat diterima istilah ancaman tersebut, pada dasarnya ia merupakan ancaman terhadap konsep kemakmuran parsiil. Negara-negara industri maju selama ini berusaha menaikkan tingkat kemakmuran rakyatnya, melalui kenaikan produksi, kenaikan leisure dan kenaikan ekspor tanpa kenaikan inflasi yang berarti, dengan jalan menekan harga bahan-bahan mentah dan baku, termasuk minyak, yang diprodusir oleh negara-negara terbelakang begitu rupa sehingga dasar penukaran internasional negara-negara yang terakhir disebut ini tidak pernah mengalami perbaikan yang sepadan. Ketika harga minyak dinaikkan oleh negara penghasilnya, negara-negara industri kaya tersebut serentak menentang dengan preteks memperbesar inflasi dunia melalui kenaikan ongkos produksi. Padahal menurut perkiraan terakhir dari ahli-ahli Barat sendiri, minyak bumi hanya mengakibatkan kenaikan 2 a 3 persen atas perkembangan inflasi yang sudah ada sebelumnya. Terlepas dari soal tingkat kenaikan inflasi ini, bila memang tekanan inflasi

dunia hendak ditekan melalui tekanan pada ongkos produksi seharusnya hal itu lebih dahulu mereka lakukan melalui penurunan tingkat upah buruh mereka dan/atau kenaikan jam kerja mereka, ataupun pengurangan pajak penjualan bensin yang di beberapa negara maju sampai merupakan 40 persen dari harga penjualan bensin pada konsumen terakhir. Teriakan krisis dan ancaman minyak dalam dirinya sebenarnya merupakan satu ketakutan: ketakutan terhadap tuntutan negara-negara miskin terhadap penghamburan kekayaan bumi yang selama ini dilakukan oleh negara-negara industri. Merupakan kejengkelan: jengkel karena mereka kini tidak dapat lagi menghambur-hamburkan salah satu sumber energi yang penting; jengkel karena dengan demikian mereka terpaksa harus merubah cara hidup dan cara berfikir mereka yang selama ini seperti harus dianggap "given" oleh negara-negara miskin. Merupakan "appeal" agar negara penghasil minyak tetap bersedia menanggung sebagian terbesar kesuksesan politik domestik mereka. Maka kalaupun krisis minyak ini dianggap sebagai ancaman terhadap keseluruhan ekonomi dunia, maka cara pemecahannya seharusnya juga bersifat menyeluruh dan tidak hanya parsiil. Parsiil dalam arti hanya memenuhi kepentingan sekelompok negara industri kaya semata-mata dengan preteks demi mencegah inflasi dunia. Menyeluruh dalam arti kepentingan dan kesejahteraan seluruh masyarakat bangsa-bangsa. Berhubung dengan itu negara-negara industri kaya seyogyanya lebih banyak berfikir dalam istilah "models of society" daripada dalam istilah "models of growth" di mana kesuksesannya lebih sedikit tergantung dari alam dan lebih banyak diminta dari manusia sendiri, dari pengertian manusia.

Memang harus diakui bahwa kini ada persoalan energi, termasuk persoalan yang ditimbulkan perkembangan harga minyak. Berhubung dengan itu harus diakui betapa perlunya difikirkan pola pemecahan yang sepadan. Pemecahan ini, apapun sifat dan bentuknya, perlu dirangkaikan dalam suatu kebijaksanaan energi nasional yang serasih. Walaupun namanya kebijaksanaan nasional, di dalam merumuskannya seharusnya diperhitungkan pula segi-segi internasionalnya. Sebab kita tidak berdiri sendiri dalam pengasingan, tetapi berada dalam sistim interdependensi ekonomi dunia. Sebab orang-orang lain di negeri lain juga sedang sibuk merumuskan pemecahan persoalan ini dan di dalam merumuskan itu terang diperhitungkan juga sumbangan yang diharapkan dari kita di dalam pemecahan yang mereka fikirkan itu. Sebab kalaupun kita tidak berniat menggeserkan beban politik domestik kita

kepada ekonomi nasional negara lain dan sebaliknya bersedia memberikan sumbangan yang sepadan kepada kemakmuran dunia, bukanlah lalu berarti kita bersedia menanggung beban politik domestik negara lain secara berlebih-lebihan.

Dipandang dari sudut aktipitas pemikiran ke arah pencarian solusi persoalan energi ini, kiranya dapat dikatakan bahwa ekonomi dunia dewasa ini benar-benar merupakan suatu laboratorium raksasa di mana sedang dilakukan percobaan economic-finansiil tanpa precedent. Di dalam laboratorium dunia ini selalu ada tendensi untuk mengkaitkan satu isyu dengan isyu lainnya karena sangat dimungkinkan oleh adanya sistim interdependensi pada hampir setiap bidang kehidupan. Sejauh hasil sesuatu isyu yang dirumuskan secara terpisah menjadi berbeda dengan hasil yang diharapkan akan diperoleh bila ia dikaitkan dengan persoalan lainnya, strategi-kaitan pasti akan diterapkan. Dan hasil strategi-kaitan itu tidak dengan sendirinya membawa keuntungan yang sama bagi partner yang bersangkutan berhubung sistim interdependensi yang berlaku tidak selalu simmetrik untuk setiap fihak. Maka itu terhadap setiap strategi-kaitan yang disiapkan orang lain terhadap kita, Seminar kita sekarang ini seharusnya dapat merumuskan satu strategi-imbangan yang pada dasarnya ditujukan ke arah bagaimana supaya orang lain itu tidak menggeserkan beban politik domestiknya kepada ekonomi kita yang masih lemah dan masih perlu dibangun ini.