

ARTI GEOPOLITIK MINYAK TELUK PARSIS*

PENDAHULUAN

Kaum Politisi setiap negara ternyata lebih banyak dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran politik daripada pemikiran ekonomi. Walaupun demikian, kesadaran akan keadaan ekonomi suatu kawasan dan pengetahuan tentang harga berbagai tindakan atau tindakan balasan sungguh amat berguna. Tulisan ini akan meninjau 3 aspek arti ekonomi kawasan Teluk Parsi yang dewasa ini amat relevan terhadap dunia Barat, yaitu: (1) pentingnya minyak Teluk Parsi bagi negara-negara Barat untuk selama 20 tahun yang akan datang; (2) pengaruh timbulnya surplus minyak terhadap perimbangan politik di kawasan ini; (3) apakah perkembangan industri di kawasan ini akan menjadi penting dalam skala global. Mengenai masalah yang terakhir ini perhatian akan dipusatkan pada hubungan dengan negara-negara OECD, karena negara-negara Samudera Hindia dan negara-negara Teluk Parsi yang penting secara ekonomi bersaing satu sama lain dan kerjasama ekonomi interregionalnya amat terbatas.

MINYAK TELUK PARSIS DAN DUNIA BARAT

Untuk menganalisa pentingnya minyak dari Timur Tengah, lebih dahulu harus diketahui bahwa "banjir minyak" yang

* Diambil dari Thomas Stauffer, "The Geopolitical Significance of Persian Gulf Oil", dalam Abbas Amirie, Ed., *The Persian Gulf and Indian Ocean in International Politics* (Teheran, 1975), hal. 347-358, oleh Rin Purwani BUDI

sering dibicarakan oleh ahli-ahli ekonomi adalah sebuah gejala sementara saja. Sebabnya ialah bahwa "banjir minyak" tersebut terjadi bukan akibat harga minyak naik atau kapasitas lebih, namun hampir seluruhnya akibat depresi di dunia Barat. Jika dan bila ekonomi dunia Barat pulih kembali dan dapat mencapai laju pertumbuhan yang diinginkan semula, maka kelebihan kapasitas ini akan lenyap segera.

Di samping itu, mungkin faktor terpenting yang mempengaruhi keamanan dan perkembangan politik di Teluk Parsi adalah kebutuhan Amerika Serikat akan minyak Timur Tengah. Andaikata Amerika Serikat dapat melepaskan ketergantungannya akan minyak Timur Tengah, sudah barang tentu tingkah laku politiknya akan berubah. Dengan demikian ketergantungan Amerika Serikat akan minyak Timur Tengah, dan terutama jangka waktu ketergantungan Amerika Serikat akan impor minyak ini merupakan faktor-faktor yang menentukan dalam rangkaian ekuasi geopolitik ini. Jadi dapat dibayangkan bahwa ketergantungan Amerika Serikat akan minyak dari daerah ini akan semakin bertambah untuk sepuluh tahun mendatang, kecuali kalau terjadi suatu resesi yang amat hebat.

Dengan demikian masalah utama yang dihadapi oleh Amerika Serikat ialah bahwa persediaan energi dalam negeri semakin menurun atau dalam keadaan darurat karena beberapa alasan. Produksi minyak dalam negeri terus menerus turun dalam beberapa tahun terakhir ini, lagi pula produksi minyak dalam negeri ini tidak dapat diharapkan untuk bertambah dalam jumlah yang cukup berarti. Kedua, karena peraturan Pemerintah Federal yang jelek, maka persediaan gas alam di Amerika Serikat kini menurun dengan cepat, dan diragukan bahwa kecenderungan ini akan dapat diubah/dibalikkan. Jadi pada masa beberapa tahun yang akan datang, Amerika Serikat akan membutuhkan tambahan impor minyak satu juta barrel setiap harinya hanya untuk mencapai break even, kecuali kalau terjadi suatu keadaan yang tidak diperkirakan sebelumnya.

Lebih lanjut lagi, pada bulan Oktober 1974 Kanada menyatakan secara terbuka bahwa mereka pada awal 1980-an

akan menghentikan ekspor minyaknya ke Amerika Serikat yang mencapai sekitar 900 ribu barrel per hari. Dalam kenyataan terdapat tanda-tanda bahwa ekspor itu akan dihentikan dalam waktu yang lebih cepat. Sesungguhnya Kanada diharapkan untuk mengurangi eksportnya ke Amerika Serikat sedikit demi sedikit dalam waktu 2 atau 3 tahun dan Amerika Serikat harus mencari sejuta barrel minyak lagi setiap harinya.

Masalah utama dewasa ini ialah bahwa Amerika Serikat mengimpor minyak lebih banyak daripada sebelum terjadi embargo, walaupun perekonomian dalam negeri pada masa sesudah itu menurun. Dengan kata lain delapan belas bulan setelah terjadi embargo dengan segala pelajaran yang bisa dipetik, Amerika Serikat belum mengambil tindakan-tindakan untuk melindungi dirinya.

Mengenai perimbangan politik Timur Tengah, harapan Israel satu-satunya adalah berlarut-larutnya depresi di Amerika Serikat. Kalau terjadi kenaikan perekonomian di Amerika Serikat maka impor minyak yang kebanyakan berasal dari Teluk Parsi akan bertambah dengan berjuta-juta barrel per hari, dan negara tersebut akan lebih peka terhadap suatu embargo baru daripada keadaan sebelumnya.

Penting untuk diketahui adanya perbedaan antara kenyataan bahwa Amerika Serikat adalah negara yang kaya akan energi dan negara pengimpor energi. Memang dasar potensi energi di Amerika Serikat sangat luas. Kemungkinan Amerika Serikat memiliki cadangan energi yang lebih besar dibandingkan dengan Uni Soviet, namun cadangan itu masih bersifat potensi yang belum dapat diolah dalam jangka waktu pendek. Ada kecenderungan di kalangan pemimpin bangsa di Amerika Serikat untuk berargumentasi bahwa Amerika Serikat memiliki banyak batubara dan karena itu tidak mempunyai masalah-masalah. Amerika Serikat memang memiliki batubara dalam jumlah besar, tetapi dibutuhkan 20 tahun untuk mengembangkan batubara itu. Penyewaan daerah-daerah lepas pantai yang bisa menghasilkan minyak dan gas untuk pasar dalam negeri ditangguhkan pelaksanaannya atau dihambat proses pengadilan.

Ada tekanan yang meningkat di Kongres untuk menyatakan penyetopan pembangunan pusat-pusat nuklir baru. Beberapa senator mencoba mencegah penggunaan kembali plutonium pada reaktor-reaktor nuklir yang telah ada. Apabila hal tersebut terjadi, maka persediaan uranium akan berkurang dengan perbandingan 2 : 1. Rancangan undang-undang pertambangan batubara yang baru akan menghalangi eksploitasi sumber utama ini untuk beberapa tahun. Dan Dewan Perlindungan Lingkungan Hidup telah memberitahukan bahwa pusat-pusat tenaga listrik yang mengkonsumsi 1/3 batubara di seluruh negara, tidak akan diijinkan untuk menggunakan batubara itu dalam waktu dekat ini. Jadi dalam jangka panjang sebenarnya Amerika Serikat dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, tetapi sementara ini negara itu jelas akan bergantung pada minyak dari Timur Tengah.

Situasi di Eropa lebih sulit lagi. Negara-negara Eropa lebih tergantung pada minyak Timur Tengah daripada Amerika Serikat, dan Jepang lebih lagi, tetapi mereka kurang terlibat dalam konflik-konflik politik. Namun mereka akan terkena juga apabila suatu konflik baru pecah, biarpun mereka tidak ikut. Mereka akan menjadi korban dari setiap langkah yang diambil oleh negara-negara klien Amerika Serikat atau Uni Soviet. Lagipula negara-negara Eropa tersebut jauh lebih terbatas sumber energinya dibandingkan dengan Amerika Serikat. Memang terdapat batubara di Jerman, dan terdapat pula minyak di Laut Utara, namun tampaknya cadangan yang ada di Laut Utara pada dasarnya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan energi di Eropa kira-kira 5 sampai 10 tahun mendatang. Lagipula batubara Eropa mahal, bahkan dibandingkan dengan minyak OPEC yang mahal. Jadi, apabila negara-negara Eropa ingin melepaskan diri dari ketergantungan akan minyak Timur Tengah, mereka hanya memiliki satu pilihan yaitu nuklir. Inilah arah yang ditempuh secepat mungkin khususnya oleh Perancis. Tetapi di sini terdapat suatu masalah penting, yaitu soal waktu. Dalam setiap penggarapan proyek untuk memperbaiki keadaan energi, tentu terdapat masa penantian, yang biasanya berkisar sekitar 5 tahun. Apabila telah diputuskan oleh suatu negara untuk membangun suatu "pusat nuklir baru" di samping yang

telah dijadwalkan, maka dibutuhkan beberapa tahun untuk membuat perencanaan, beberapa tahun lagi untuk membangun, dan mungkin pula dibutuhkan setahun atau dua tahun lagi untuk bisa berjalan. Maka sampai tahun 1985 tidak banyak yang dapat dikerjakan, sehingga minyak Timur Tengah tetap mempunyai arti strategis paling tidak untuk satu dekade.

Kedua, soal konservasi yang merupakan tanggapan wajar terhadap naiknya harga. Apabila harga naik, maka seorang yang rasional akan mengurangi konsumsinya. Tetapi akibat itu ternyata sangat terbatas dan oleh sebab itu mendapat suatu arti yang baru sama sekali. Konservasi kini berarti dengan paksaan mengurangi penggunaan energi secara tidak wajar dan tidak ekonomis untuk tujuan-tujuan politik. Dalam kenyataan, kecuali kalau orang percaya seperti argumentasi Pemerintah Ford bahwa mungkin saja mengurangi konsumsi energi dan di samping itu perekonomian tetap tumbuh, konservasi menjadi suatu kata kiasan untuk resesi di Amerika Serikat. Amerika Serikat memiliki kemungkinan yang hanya kecil untuk konservasi, Eropa dan Jepang kemungkinannya bahkan lebih kecil lagi. Hal ini tampak jelas pada kasus Jepang karena harga bahan bakar selalu lebih tinggi dibandingkan dengan gaji dan tingkat bunga, dan negara ini dalam penggunaan energinya lebih efisien dibandingkan dengan Amerika Serikat.

Ketiga, setiap alternatif energi memiliki bebannya masing-masing. Pada umumnya energi lain amat padat modal dan oleh sebab itu hanya dapat dikembangkan sejauh perekonomian mengizinkan. Kalau tidak, Amerika Serikat akan mengimpor minyak OPEC dan pada waktu yang sama mencoba mencari alternatif energi lain. Memang inflasi yang timbul sebagai akibatnya akan terasa tidak menyenangkan. Tetapi bahkan bentuk-bentuk energi yang ekonomis dengan inflasi harga minyak OPEC, membutuhkan waktu paling tidak 5 tahun untuk dapat mencapai keadaan tersebut.

Keempat, bahkan kalau terdapat beberapa alternatif, misalnya "minyak shale" di Amerika Serikat atau "pasir tar" di Kanada, orang menghadapi apa yang oleh ahli-ahli teknik di Brussel yang menangani perjanjian-perjanjian International

Energy Agency disebut "The Catch-22 Dilemma". Dengan perkataan lain apa yang akan terjadi kalau Amerika Serikat berhasil mengembangkan sumber-sumber energi pengganti yang luas dengan biaya tinggi dan menyebabkan OPEC "jatuh"? Hal ini akan berarti membiarkan Amerika Serikat mengerjakan proyek yang tak berguna, sedangkan negara-negara lain di dunia menikmati minyak dollar dan kesusahan OPEC. Keduanya akan unggul, baik Amerika Serikat maupun dunia, namun kemudian Amerika Serikat akan rugi karena perbedaan ongkos yang dikeluarkan untuk energi. Skenario yang tidak menarik ini mendorong Amerika Serikat untuk menginginkan agar ditetapkan harga terendah.

Terakhir, kalau Amerika Serikat sungguh-sungguh akan berhasil membebaskan diri dari ketergantungan energinya, dan menjadi lebih kebal terhadap embargo minyak Timur Tengah, konsumen-konsumen lain kiranya akan menjadi lebih kuatir. Berkurangnya kerawanan di Amerika Serikat ini akan berarti lebih sedikit hambatan bagi Israel. Dengan demikian Eropa dan Jepang sudah sewajarnya kuatir kalau rencana Amerika Serikat untuk membebaskan diri dari ketergantungan minyak tersebut benar-benar berhasil.

SURPLUS MINYAK DAN AKIBAT-AKIBATNYA

Uang minyak merupakan suatu masalah baru. Sampai beberapa tahun yang lalu Iran hidup dalam kesulitan besar, di mana-mana mencari pinjaman untuk membayar hutang bulannya. Semuanya ini berubah pada tahun 1973 dengan meningkatnya harga minyak secara dramatis. Pertama-tama kita akan melihat peranan historis uang minyak Timur Tengah yang sangat penting bagi Amerika Serikat. Dari tahun 1960 sampai melonjaknya harga minyak, pola-pola perdagangan di Timur Tengah dan mengalirnya keuntungan perusahaan minyak Timur Tengah ke Amerika Serikat per tahunnya menyumbang US\$ 2 sampai US\$ 3 milyar pada neraca pembayarannya. Ini merupakan arus uang yang sangat penting dalam pola pembayaran multilateral di Amerika Serikat, yang mirip dengan arus dana antara India dan Inggris pada abad ke-19. India pada waktu itu

menjadi dasar utama keseluruhan sistem keuangan Inggris. Demikianpun minyak Timur Tengah memainkan peranan serupa biarpun lebih kecil dalam pola multilateral Amerika Serikat selama sebagian besar lima belas tahun terakhir. Keadaan semacam itu sekarang sudah lenyap. Dengan struktur harga baru di Timur Tengah, Amerika Serikat bukan lagi pihak yang menerima keuntungan dari perjanjian-perjanjian ini, melainkan negara-negara OPEC sendiri.

Manakah implikasi-implikasi harga baru ini, dan apakah keadaan ini akan bertahan? Sebagian besar arti politik Timur Tengah sekarang ini tidak berkaitan dengan minyak saja tapi dengan perpaduan minyak dan surplus petro dollar. Ada dua hipotesa ekstrem mengenai harga baru ini. Yang satu berasal dari Mr. Adelman dari MIT yang menerbitkan buku setebal 450 halaman dengan sponsor Ford Foundation, yang membuktikan secara konklusif bahwa harga minyak dunia akan menjadi US\$ 1. Yang lain diajukan oleh anggota-anggota OPEC yang agak ekstrem, yang menyatakan tekad mereka untuk menaikkan harga minyak. Posisi penulis berada di antara kedua pendapat ekstrem tersebut, yaitu percaya bahwa kemungkinan besar harga minyak akan konstan dalam nilai riilnya untuk lima sampai sepuluh tahun mendatang. Lebih lanjut penulis yakin bahwa akan diciptakan dua mekanisme institusional untuk melestarikan keadaan tersebut. Yang pertama, ialah pergeseran ke SDR yang akan melindungi pendapatan minyak negara-negara penghasilnya terhadap devaluasi dollar dibandingkan dengan alat-alat pembayar utama yang lain. Yang kedua ialah kemungkinan diciptakannya semacam indeks inflasi. Memang terdapat beberapa masalah teknis dengan kedua hal tersebut, tetapi terdapat pula cara-cara sederhana yang dapat menyelesaikannya.

Meskipun demikian, ada pula beberapa kemungkinan yang tidak dapat diduga sebelumnya. Pertama, dalam penilaian bahwa harga minyak dunia akan tetap konstan dikandung suatu asumsi bahwa sedikit banyak ekonomi internasional akan pulih. Kalau ekonomi dunia Barat terus menurun, sehingga permintaan minyaknyapun terus berkurang, maka memang ada tekanan terhadap sementara negara penghasil minyak yang membutuh-

kan lebih banyak uang untuk menurunkan harga dan menambah produksinya.

Pertanyaan kedua ialah apakah Arab Saudi dan Iran akan dapat mencapai suatu persetujuan untuk mengurangi produksinya di masa yang akan datang, dan dalam proporsi mana kedua negara tersebut akan menyerap pengurangan ini, sebab masing-masing dapat bertindak sebagai produsen bandul (swing) apabila permintaan dikurangi. Dengan alasan yang sama pula Iran dan Arab Saudi selaku produsen terbesar dapat menyerap pengurangan-pengurangan ini tanpa merugikan struktur harganya. Tetapi penulis berpendapat bahwa secara politik Arab Saudi kiranya tidak akan setuju memproduksi minyak lebih sedikit daripada Iran untuk waktu yang lama, dan apabila ada tekanan terhadap Arab Saudi untuk menurunkan produksinya jauh di bawah tingkat produksi Iran, Arab Saudi akan bersedia menurunkan harga untuk mencegahnya.

Jika harga minyak tetap tinggi, ada suatu contoh "synergisme" yang klasik, di mana dua ditambah dengan dua sama dengan empat lebih. Minyak dan uang bersama-sama memiliki kekuatan yang lebih besar dibandingkan dengan kekuatan yang dimiliki masing-masing secara terpisah. Padanya terdapat tiga aspek: pertama, kemungkinan embargo minyak baru dapat lebih diterima kalau negara-negara penghasil minyak mempunyai kelebihan pendapatan. Misalnya berkat kelebihan uang mereka, mereka dapat mengadakan embargo terhadap Amerika Serikat tanpa harus kehilangan uang atau kekurangan pendapatan nasional yang siap dibelanjakan. Sekitar tahun 1970 skenario semacam ini tidak mungkin.

Kedua, harga minyak yang tinggi membuat OPEC stabil, dengan alasan yang sama dia memungkinkan suatu embargo baru. Apabila harga minyak tinggi, pemerintah-pemerintah pemilik minyak mendapatkan surplus pendapatan dan selama mereka mempunyai kelebihan pendapatan, mereka dapat menyerap penurunan produksi, seperti telah dilakukan tanpa mengancam atau merugikan struktur harga dasar di belahan dunia Timur.

Ketigá, surplus pendapatan di atas kebutuhan anggaran telah mengubah perimbangan kekuatan militer secara radikal di Teluk Parsi dan Laut Tengah bagian timur. Sebelum 1973 keadaan keuangan Yahudi amat baik, sedangkan keadaan Arab kurang baik. Pemindahan dana dari negara-negara minyak ke negara-negara yang berhadapan dengan Israel kira-kira berjumlah US\$ 240 juta per tahun. Dewasa ini bantuan keuangan dan militer adalah sekitar US\$ 3 sampai US\$ 6 milyar per tahun, bahkan mungkin lebih. Dahulu orang-orang Soviet biasanya menjual senjata secara kredit, dan kini mereka dibayar dengan tunai. Hal ini mempunyai akibat serupa terhadap Amerika Serikat. Bantuan Amerika Serikat terhadap Israel dulu berkisar antara US\$ 300 dan US\$ 500 juta dollar per tahun. Kini jumlahnya adalah sekitar US\$ 3 sampai US\$ 5 milyar per tahun dan semakin banyak bantuan itu kini disamakan di luar anggaran bantuan. Dengan demikian seluruh gagasan konflik Timur Tengah dan kemungkinan timbulnya konflik di Teluk Parsi ini telah diberi suatu dimensi baru. Kenyataannya, penulis mengemukakan bahwa tersedianya uang minyak telah sangat menambah kegawatan situasi.

PRO DAN KONTRA INDUSTRIALISASI

Pers populer penuh dengan laporan entusias tentang kemungkinan industrialisasi di Timur Tengah. Beberapa laporan bahkan menyebut kawasan itu "daerah Ruhr baru" meskipun di sana tidak terdapat air sama sekali. Laporan-laporan lain menarik analogi antara bijih besi yang dimiliki kawasan dengan batubara di Pennsylvania, yaitu dengan mengatakan kemungkinannya menjadi dasar kompleks industri yang sama sekali baru di Teluk Parsi. Soal industrialisasi di kawasan ini amat menarik namun ada dua pandangan tentang itu.

Pertama, di Timur Tengah terdapat sejumlah keuntungan yang unik. Pertama-tama, Timur Tengah memiliki energi yang berlimpah-limpah, baik minyak maupun gas alam, meskipun yang terakhir ini lebih sedikit jumlahnya. Kedua, sedangkan banyak perusahaan besar di Barat kekurangan dana tunai, di Timur Tengah tersedia uang tunai. Teluk Parsi khususnya akan

merupakan sumber uang terbesar untuk seluruh pasar uang dunia selama 10 tahun mendatang, dengan asumsi bahwa harga minyak tetap tinggi. Ketiga, karena beberapa alasan ekonomi yang sehat maka Pemerintah-pemerintah Timur Tengah mau meminjamkan uang kepada proyek-proyek industri di Teluk Parsi dengan bunga yang lebih ringan daripada pasar uang Eropa. Hal itu berarti bahwa mereka sendiri akan menyerap keuntungan pemberi pinjaman. Keempat, Teluk Parsi memiliki keuntungan letak yang khas. Bahan baku yang dibutuhkan oleh industri di daerah Teluk Parsi dan demikian juga barang-barang ekspor tertentu dapat menarik keuntungan dari ongkos pengapalan, yaitu berkurangnya beban ongkos sehubungan dengan pasar-pasar yang jauh. Contohnya kapal-kapal kombinasi dapat digunakan untuk membawa minyak ke Brasil atau Australia, kemudian kembali dengan muatan aluminium dan bijih besi. Demikianpun karena lebih banyak muatan diangkut ke wilayah Teluk Parsi daripada keluar, maka batang-batang aluminium dan besi atau urea karungan dapat memperoleh keuntungan tingkat ongkos yang lebih murah pada pelayaran kembali ke Eropa atau Jepang.

Meskipun demikian terdapat pula sejumlah kesulitan. Pertama, kawasan ini sangat kekurangan tenaga, bahkan di Iran. Kurangnya pekerja bangunan merupakan masalah yang lebih ringan di Iran dibandingkan dengan Arab Saudi, namun kader-kader manajer sangat langka di seluruh kawasan. Bahkan keuntungan pelayaran pulang dengan muatan mempunyai segi yang merugikan, karena penghematannya itu digerogeti oleh biaya pengangkutan dengan kapal-kapal kecil yang lebih mahal. Selanjutnya pola pengangkutan yang tidak seimbang itu pasti akan berubah kalau lebih banyak baja diproduksi sendiri, karena barang-barang baja merupakan item impor utama. Akhirnya, terjadi penyusunan dan pungutan-pungutan liar dalam proyek-proyek pembangunan. Pungutan-pungutan di Timur Tengah biasanya sampai 20% dari keseluruhan biaya proyek, yang berarti pula menghilangkan persaingan sehat dalam penerimaan suatu proyek.

Ada empat rangkaian pertanyaan yang harus diajukan untuk menetapkan apakah Timur Tengah akan menjadi kekuatan industri utama di dunia dalam dua puluh tahun mendatang, atautkah hanya akan tetap penting sebagai eksportir energi untuk dunia industri. Pertama, macam industri apakah yang akan diwujudkan, manakah yang memberikan "comparative advantage" kepada Teluk Parsi? Kedua, akibat apakah yang akan ditimbulkan oleh industri tersebut terhadap pendapatan Pemerintah? Ketiga, apakah industri-industri di Teluk Parsi ini, misalnya industri aluminium, mampu bersaing sehingga dapat mengalahkan industri yang sama di Amerika Serikat? Kalau demikian halnya, apakah ini berarti bahwa negara-negara Barat harus mulai merencanakan tindakan-tindakan pengamanan? Dan keempat, apakah industrialisasi ini akan besar pengaruhnya terhadap arti geopolitik Timur Tengah?

Apabila orang ingin membangun suatu industri di Teluk Parsi maka salah satu bidang yang pertama-tama harus diselidiki adalah gas alam. Waktu ini sumber energi itu banyak dibiarkan terbakar. Penggunaan utama gas alam ini mungkin tidak dalam industri, tetapi untuk memproduksi minyak. Gas alam dapat dimampatkan dan dimasukkan kembali dalam sumur-sumur minyak untuk menaikkan produksi minyak. Hal ini mungkin merupakan penggunaan gas yang paling menguntungkan di Iran. Lain-lain penggunaan gas alam lebih konvensional. LNG (Liquified Natural Gas) telah dibicarakan secara luas sehubungan dengan pasar Amerika Serikat, Eropa dan Jepang. Methanol adalah suatu alternatif lain. Methanol memang lebih mudah diangkut, namun lebih mahal untuk diproduksi. Penyulingan minyak merupakan suatu bentuk industrialisasi. Produksi besi dan baja juga telah diusahakan di Iran dengan rencana suatu kompleks yang luas di Al-Jabal Arab Saudi. Aluminium telah diolah di Bahrain. Pupuk telah dibuat seluruh kawasan Teluk Parsi, di Iran untuk kebutuhan dalam negeri serta negara-negara lain untuk ekspor. Produksi petrokimia merupakan masalah kompleks, dan pilihan dari berbagai persediaan bahan yang mungkin, perbedaan perimbangan di antara hasil-hasil sampingan, perbedaan ongkos pengapalan untuk setiap produk, dan pentingnya integrasi pasar, menyebabkan industri ini kurang

sesuai berlokasi di Teluk Parsi. Semen sebenarnya bisa dihasilkan di daerah seperti Teluk Parsi, tetapi tidak dibicarakan karena biarpun membutuhkan banyak energi dalam pengolahannya, mahal pengapalannya, sehingga tidak ada negara di kawasan yang mau menghasilkan untuk ekspor. Bila kita mempertimbangkan berapa banyak energi yang dibutuhkan untuk memproduksinya setiap ton, maka aluminium adalah yang paling menarik karena lebih banyak energi digunakan dibandingkan dengan yang lain, kemudian disusul LNG, pupuk, besi dan baja dan yang terakhir penyulingan minyak.

Tetapi masalah besar adalah, apakah di antara industri-industri ini ada yang mampu bersaing di Timur Tengah. Mengolah gas alam dalam suatu pabrik pencairan adalah proses yang amat mahal. Tetapi sebagai tambahan harus dipikirkan ongkos tanker-tanker LNG untuk mengangkutnya, dan biaya pengembaliannya menjadi gas segera sesudah sampai ke tujuan, sehingga dapat diteruskan pada konsumen. Masing-masing item atau proses tersebut membutuhkan biaya yang besar. Di lain pihak, apabila minyak mentah dikapalkan cukuplah membawanya ke kapal tangki, ke penyulingan minyak, lalu ke konsumen. Untuk sejumlah energi yang sama, dibutuhkan biaya 6 sampai 15 kali lebih besar untuk mengangkut gas alam dibandingkan dengan minyak mentah. Jadi meskipun gas alam lebih tinggi nilainya dibandingkan dengan minyak mentah di pasar, ditinjau dari sudut ekspor gas alam nilainya jauh lebih kecil daripada minyak mentah.

Analisa semacam ini dapat pula dilakukan untuk alternatif-alternatif lain. Nilai LNG di pasar Jepang misalnya, dapat mencapai US\$ 2.68. Tetapi untuk sampai di situ maka setiap unitnya membutuhkan US\$ 20 untuk menjadikannya gas kembali, US\$ 1.05 untuk ongkos angkut, dan US\$ 40 untuk pencairan, sehingga gas tersebut bernilai tidak lebih dari US\$ 1.03 di pabrik. Bila pabriknya sangat tidak efisien, maka gas tersebut hanya bernilai US\$ 89 di tempat ekspor, dibandingkan dengan US\$ 1.75 dan US\$ 2.00 untuk jumlah energi yang sama berdasarkan minyak.

Kesimpulan tentang kesempatan industrialisasi dan penggunaan gas alam yang luas di Timur Tengah adalah seperti berikut. Sudah barang tentu harus dibedakan antara suatu negara besar dan negara kecil. Kalau Aljazair misalnya, mengeksport sejumlah gas alam, maka bagiannya di pasar dunia adalah amat kecil, sehingga tidak banyak berpengaruh terhadap ekspor minyaknya. Sebaliknya Iran dan Arab Saudi mempunyai bagian besar dalam pasar energi sehingga persaingan antara gas alam dan minyak itu besar. Apabila diperhatikan gas alam yang digunakan dalam penyulingan minyak, maka nilainya dalam penyulingan kira-kira mencapai US\$ 1.70 per Mcf. Dalam hal negara eksportir minyak yang kecil seperti Oman dan Qatar, nilai tersebut berkurang akibat biaya pengumpulan dan penggeseran minyak menjadi kira-kira US\$ 1.40. Tetapi untuk pengeksportir minyak yang besar jumlah itu menurun menjadi US\$ 70 per Mcf, karena pengurangan minyak yang dieksportir jauh lebih besar. Demikian pula untuk produksi dan ekspor aluminium, LNG dan besi, maka akibat penggantian energi ini produsen-produsen besar akan kehilangan kesempatan memperoleh uang tunai. Dalam kenyataan sebagai konsekuensi usaha-usaha ini, pendapatan Pemerintah akan menurun, walaupun setiap proyek dapat dibuat supaya beroperasi dengan untung. Dengan demikian penggunaan gas ini hanya akan menguntungkan bagi suatu negara kecil dan hanya untuk usaha-usaha seperti penyulingan minyak dan pembuatan pupuk termasuk urea.

KESIMPULAN

Tidak banyak dipersoalkan bahwa industrialisasi ini mungkin diadakan. Masalahnya adalah, apakah industrialisasi tersebut menguntungkan. Hal ini membawa kita pada persoalan rumit tentang tujuan nasional, dan kemungkinan konflik antara perusahaan-perusahaan negara yang menangani proyek-proyek tersebut dan kementerian keuangan yang bertanggung jawab atas seluruh penghasilan negara.

Kedua, kebijaksanaan harga gas alam tersebut penting untuk penentuan apakah proyek-proyek tersebut akan dijalankan atau tidak. Harga rendah akan memacu perkembangan tetapi mengurangi penghasilan, sedangkan harga tinggi akan menutup kemungkinan perkembangannya.

Ketiga, nilai gas alam untuk negara pengeksportnya kurang besar dibandingkan dengan nilai minyak, meskipun gas alam merupakan bahan bakar yang lebih baik. Dengan kata lain, ada suatu kontradiksi teknis dasar.

Keempat, hambatan-hambatan yang menimbulkan akibat ini ialah pertama kesulitan pengangkutan yaitu ongkos pengapalan material ke pasar dan kedua, akibat penggantian yaitu persaingan antara minyak dan gas sebagai bahan ekspor dari suatu negara tertentu.

Kelima, apabila terdapat industrialisasi ekstensif berdasarkan pada gas di Teluk Parsi, maka penghasilan Pemerintah akan berkurang antara 5 sampai 10%. Dari sudut pandangan masalah-masalah yang diperhatikan IMF maka ini sama dengan pengurangan surplus penghasilan OPEC secara keseluruhan 13 sampai 20% dengan asumsi ceteris paribus.

Apabila dilihat akibat industri ini terhadap pesaing-pesaingnya di lain-lain bagian dunia, ancamannya relatif kecil karena jumlah gas yang dapat digunakan untuk industrialisasi sama dengan 10% nilai energi minyak yang diproduksi. Jadi volume gas adalah hambatan sebenarnya, oleh sebab itu meskipun industri-industri ini dapat merupakan suatu ancaman besar bagi industri Barat, tampaknya jumlah yang akan dibangun hanya sedikit, sehingga kiranya tidak memerlukan tindakan pengamanan. Tetapi penyulingan dan pembuatan pupuk mungkin dapat diterima baik dipandang dari sudut kesederhanaan pengerjaannya maupun dari segi penghasilan nasional yang akan dapat diperolehnya.

Kembali pada masalah geopolitik, sekali lagi tampak bahwa pentingnya Timur Tengah bagi dunia Barat tetap berdasarkan ekspor minyaknya, dan bukan karena perkembangan industri-nya. Tetapi mungkin ada tiga kesulitan. Pertama, kalau negara-negara Timur Tengah memilih untuk menekankan penyulingan minyak daripada ekspor minyak mentah, maka penyulingan minyak akan menghabiskan seluruh gas dan secara demikian mengurangi keluwesan logistik Barat bila suplai minyak mengalami gangguan lagi. Dengan demikian kekuatan

politik negara-negara pengeksport minyak akan meningkat; sebaliknya tindakan pengamanan Barat terhadap penyulingan-penyulingan untuk ekspor harus dibayar dengan mahal.

LNG adalah juga komoditi strategis yang peka karena tiada gantinya di negara konsumen yang suplainya dihentikan. Urea pun termasuk penting karena dapat digunakan sebagai alat politik utama bagi negara-negara di Teluk Parsi. Meskipun tidak begitu menguntungkan, urea dapat dijual dengan perjanjian kepada negara-negara Asia Selatan, Afrika atau Amerika Selatan sebagai bagian suatu program politik yang lebih luas.

Akhirnya makin pesat perkembangan industri di Teluk Parsi, maka makin besar jaminan timbal balik antara negara-negara kawasan tersebut. Hal ini dapat memiliki pengaruh stabilisasi yang utama. Dewasa ini kebanyakan negara itu dengan sedikit keahlian dan perencanaan mampu saling menghancurkan fasilitas ekspor minyaknya. Kenyataan ini merupakan pencegahan terhadap tindakan sepihak oleh salah satu di antara mereka. Tetapi sejauh perkembangan industri berdasar pada gas alam, hal ini mengikat negara-negara yang bersangkutan dengan tingkat produksi tertentu. Bila mereka mengurangi produksi minyak maka mereka juga harus mengurangi produksi gas, dan hal ini sulit untuk dilakukan. Kuwait menghadapi masalah ini untuk usaha desalinisasinya. Kalau negara ini terlalu banyak mengurangi produksi minyak, dia tidak dapat menjalankan pusat pembangkit tenaga listriknya atau menjalankan fasilitas desalinisasinya.

Kesimpulannya, bagi negara-negara penghasil minyak keuntungan tak tampak dari industrialisasi amat menarik dan dibandingkan dengan itu, kerugian ekonominya kecil. Walaupun demikian dapat terjadi hambatan uang tunai yang sangat mempengaruhi kemampuan mereka untuk melaksanakan program industrialisasi. Jadi kendati arti pentingnya selama satu atau dua dekade yang akan datang, program-program ini kiranya akan tetap kurang berarti dibandingkan dengan minyak itu sendiri. Oleh sebab itu yang terutama harus dipikirkan oleh Timur Tengah ialah arus minyak dan harganya, dan untuk saat ini mengesampingkan industrialisasi.