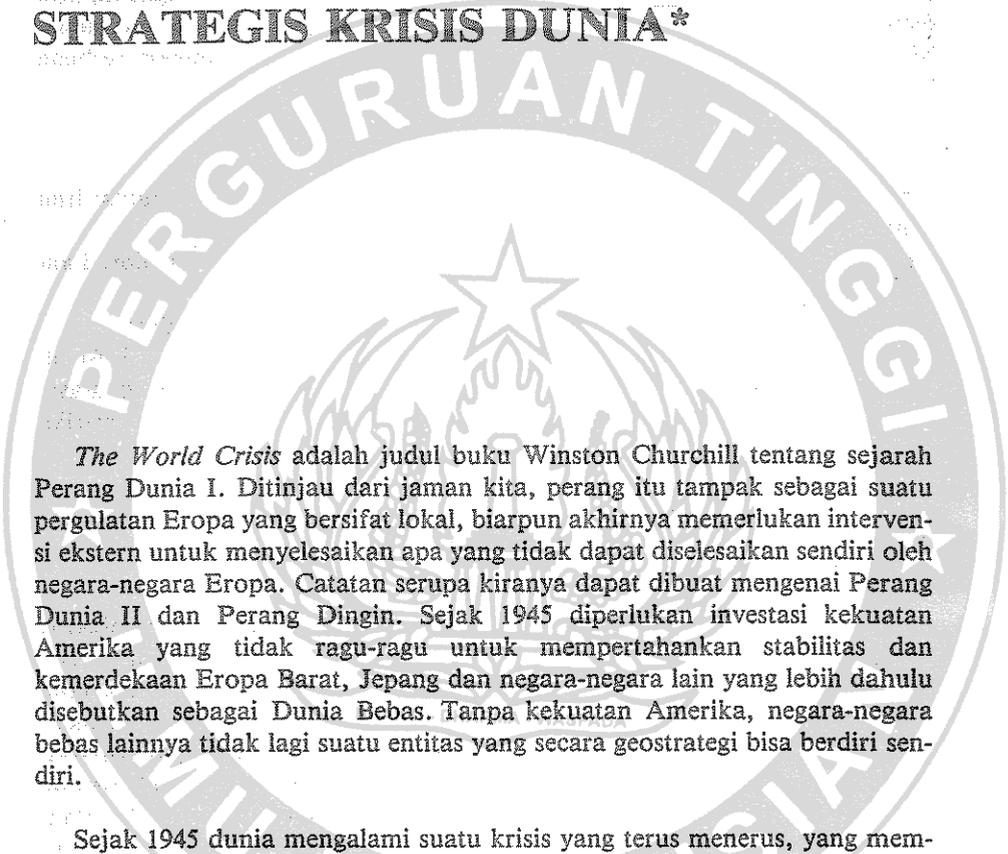


522

KAWASAN TELUK PARSIS PUSARAN STRATEGIS KRISIS DUNIA*



The World Crisis adalah judul buku Winston Churchill tentang sejarah Perang Dunia I. Ditinjau dari jaman kita, perang itu tampak sebagai suatu pergulatan Eropa yang bersifat lokal, biarpun akhirnya memerlukan intervensi ekstern untuk menyelesaikan apa yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh negara-negara Eropa. Catatan serupa kiranya dapat dibuat mengenai Perang Dunia II dan Perang Dingin. Sejak 1945 diperlukan investasi kekuatan Amerika yang tidak ragu-ragu untuk mempertahankan stabilitas dan kemerdekaan Eropa Barat, Jepang dan negara-negara lain yang lebih dahulu disebutkan sebagai Dunia Bebas. Tanpa kekuatan Amerika, negara-negara bebas lainnya tidak lagi suatu entitas yang secara geostrategi bisa berdiri sendiri.

Sejak 1945 dunia mengalami suatu krisis yang terus menerus, yang membuat kecil krisis sebelumnya yang digambarkan oleh Churchill itu - suatu krisis yang muncul dalam berlanjutnya konflik antara Uni Soviet dan Amerika Serikat serta sekutu-sekutu mereka. Mungkin unsur krisis energi yang paling penting, seperti berkembang sejak awal 1970-an, adalah bahwa krisis itu memberikan suatu dimensi baru kepada persaingan politik dan ideologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet - suatu dimensi yang secara dramatis diungkapkan oleh tindakan-tindakan dan ancaman-ancaman Soviet selama Perang Timur Tengah tahun 1973. Dimensi yang lebih luas itu menempatkan soal-soal seperti kekurangan bahan bakar dan prestasi ekonomi dalam proporsi sebenarnya karena mempunyai kemampuan untuk menentukan nasib politik umat manusia.

* Diambil dari James R. Schlesinger, *The Strategic Vortex*, catatan-catatan perpisahan di depan National Press Club di Washington, pada 16 Agustus 1979, yang kemudian dimuat dalam *The Washington Quarterly*, Winter 1980, oleh B. Wiroguno.

Dewasa ini kita menghadapi *suatu krisis dunia yang jauh lebih luas* daripada krisis yang dilukiskan oleh Churchill setengah abad yang lalu, dan yang menjadi lebih berbahaya akibat masalah-masalah minyak.

Pusaran strategis krisis itu kini terletak di Teluk Parsi dan kawasan Timur Tengah sekitarnya yang memiliki cadangan minyak yang luas. Dengan demikian krisis itu terpusat di suatu kawasan yang secara politik mudah goyah dan ditandai permusuhan-permusuhan historis dan negara-negara bangsa yang struktur-struktur sosialnya belum mempunyai cukup perlengkapan untuk menangkis pukulan-pukulan perubahan politik, ekonomi dan sosial yang cepat. Namun Barat, semua negara bebas, dan kemerdekaan itu sendiri, untuk masa di depan kita ini tetap *bergantung pada akses ke sumber-sumber daya minyak kawasan volatil (mudah goyah) ini.*

Tidak ada orang yang mengantisipasi sepenuhnya munculnya ketergantungan ini dan kerawanan ekornya. Dalam arsitektur sesudah Perang Dunia II, NATO merupakan sokoguru utama keamanan Barat. Namun organisasi ini hanyalah suatu aliansi pertahanan tradisional yang dimaksud untuk *mem-bela keutuhan wilayah* negara-negara penandatungannya. Sehubungan dengan perkembangan-perkembangan berikutnya, NATO kini *bukan basis yang cukup bagi keamanan Barat* karena tidak memberikan perlindungan bagi sumber-sumber daya energi yang dibutuhkan bagi kelangsungan hidup kolektif Barat.

Sampai belakangan ini rasa takut yang ditimbulkan oleh kekuatan Amerika Serikat merupakan deterrence terhadap invasi dari luar maupun minimum kestabilan politik di kawasan. Sesudah 1945 tekanan Amerika mampu menekan Stalin untuk menarik pasukan-pasukan Soviet dari Iran Utara. Kini tekanan dari Brezhnev mengalir ke arah sebaliknya. Panorama geostrategis telah berubah secara dramatis. Runtuhnya Lingkaran Utara, kekacauan politik di Yaman Utara dan Selatan, dan di Tanduk Afrika, dan kerawanan lain-lain negara kawasan Teluk, semuanya itu menunjukkan *perlunya suatu tanggapan yang baru dan efektif.*

Bahkan dalam arti perimbangan militer, arah perkembangannya mence-
maskan. Uni Soviet dekat dan mengawasi kawasan yang diinginkan oleh Rusia
sejak jaman Peter Agung. Kemampuan militernya terus meningkat,
khususnya dalam bentuk mobilitas strategis dan kekuatan divisi-divisi lintas
udaranya. *Di kawasannya itu sendiri tiada kekuatan im-bangan.* Angkatan
bersenjata Shah kiranya bisa mengadakan suatu pertahanan yang lemah,
tetapi kini keamanan beralas pada perlindungan Allah. Kekuatan Barat di
kawasan adalah kecil dan pada akhir garis-garis suplai yang panjang.
Cadangan-cadangan militer Barat yang besar jauh dengan segala implikasinya

bagi suatu tanggapan cepat. Di kawasan tiada kehadiran militer Amerika Serikat yang berarti, suatu kenyataan yang pasti dipikirkan oleh penduduk kawasan kalau mereka mengamati kehadiran yang menakutkan di sebelah utara itu.

Untuk banyak orang Amerika yang sejak Vietnam percaya bahwa kelemahan militer merupakan suatu bentuk keutamaan dan kekuatan moral, keadaan itu tidak menimbulkan kecemasan. Akomodasi diam-diam adalah satu-satunya pertahanan serupa itu, dan petunjuk-petunjuk masuk akal nya pandangan ini selalu dapat ditemukan. Baru-baru ini Georgi Arbatov, yang kaitannya dengan KGB mungkin tidak begitu dikenal seperti kemampuannya untuk mempengaruhi dan mendamaikan kaum elite Amerika, mengatakan dalam suatu wawancara bahwa Uni Soviet "pasti tidak akan mengganggu suplai minyak Barat" karena gangguan serupa itu "adalah tindakan-tindakan bermusuhan yang dekat dengan suatu pernyataan perang". Tidak diragukan bahwa sementara orang merasa jaminan itu cukup. Saya hanya mencatat bahwa episode itu merupakan suatu kunci bagi opsi-opsi yang dipikirkan oleh Uni Soviet dan yang harapan saya ditolak nya, paling tidak untuk waktu sekarang.

Bagi mereka yang kurang puas, implikasi-implikasi di bawah nya adalah kuat. *Penguasaan Soviet atas keran minyak di Timur Tengah akan berarti akhir dunia seperti kita kenal sejak 1945 dan akhir perhimpunan negara-negara bebas.*

Itu jelas berarti bahwa Barat tidak dapat lama membiarkan keunggulan regional kekuatan militer Soviet. Tuntutan minimum ialah diciptakannya di kawasan suatu perimbangan kekuatan militer yang kasar. Tanpa perimbangan serupa itu tidak akan ada kekuatan deterrent yang mampu menangkis tekanan-tekanan jangka panjang Soviet dan itu akan berarti erosi pengaruh Barat secara terus menerus. Karena kehadiran Soviet di seberang perbatasan adalah masif, *demilitarisasi Samudera Hindia akan melumpuhkan Barat.* Tindakan serupa itu tidak boleh dipikirkan lebih lanjut karena akan mencegah penempatan kekuatan laut yang besar di kawasan dan secara demikian menutup jalan untuk memperbaiki ketidakseimbangan sekarang ini.

Tidaklah cukup mengidentifikasi "suatu pelengkungan krisis". Barat juga harus menangani keadaan sekarang ini secara efektif. Di masa mendatang hal ini akan menguji kecerdasan dan kekuatannya.

Bahkan kalau tidak terjadi hal yang paling buruk, dan kalau keran minyak tidak menjadi unsur yang menentukan dalam pertarungan Timur-Barat - berkat kesabaran Soviet atau deterrence yang efektif - kesulitan-kesulitan

tetap besar. *Keunggulan dan dekatnya kekuatan militer Soviet meningkatkan kemampuan Soviet untuk mempengaruhi dan melakukan subversi.* Di Iran, munculnya kembali Partai Tudeh (khususnya dalam organisasi ladang-ladang minyak) dan semakin kuatnya golongan kiri pro-Soviet secara terbuka maupun diam-diam merupakan perkembangan-perkembangan penting selama tahun yang lalu. Orang dapat merasa bahwa infrastruktur disiapkan secara berangsur-angsur untuk *suatu kudeta mendatang* - sejalan dengan kejadian-kejadian yang terjadi di Afghanistan pada tahun-tahun belakangan ini. Belum lama ini Irak berhasil mengatasi suatu perebutan kekuasaan, yang ditandai oleh unsur-unsur baru skisma keagamaan yang mengisyaratkan bahwa *ketidakstabilan akan berlangsung terus* - menyusul suatu perjuangan jangka panjang dan berlanjut untuk menguasai ancaman komunis internnya.

Bahkan kalau kita lupakan kesempatan-kesempatan untuk gangguan dari luar serupa itu, *arus minyak dari negara-negara OPEC belum bisa dianggap dapat diandalkan sepenuhnya.* Sistem dunia untuk produksi dan distribusi minyak telah sangat dibebani. Prospek perbaikan adalah kecil, kalau ada. Setiap gangguan berat - akibat keputusan politik, ketidakstabilan politik, aksi-aksi teroris, atau masalah-masalah teknis yang besar - akan mengakibatkan kekacauan gawat.

Dalam suatu pasaran seketat itu, sementara produsen akan bermain kucing-kucingan karena alasan-alasan ekonomi (untuk mempertahankan harga-harga tunai - spot prices - tinggi), alasan-alasan politik, atau karena kesewenang-wenangan belaka. Tindakan-tindakan yang baru-baru ini diambil atau ancamannya untuk mengurangi atau mengalihkan produksi, oleh negara-negara tertentu seperti Nigeria, Libia dan Aljazair, mengungkapkan ketatnya pasaran itu dan terus berlangsungnya kerawanan negara-negara konsumen.

Selain itu Iran terus berada di tepi anarki. Suatu gangguan ekspor Iran yang baru akan mempunyai akibat-akibat yang sangat buruk. Dan akhirnya, bahkan gangguan-gangguan terbatas dalam arus minyak serupa itu bersandar pada premis terus berlangsungnya stabilitas dan sikap mendukung Arab Saudi. Karena sumbangan Saudi bukan saja menentukan, melainkan juga terus meningkat. Kalau kita mengakui bahwa *hari depan dekat energi bergantung pada kestabilan politik Arab Saudi*, kita juga harus mengakui bahwa kerajaan itu kini *rawan terhadap rasi perubahan sosial.* Di negara ini kepekaan terhadap korupsi meningkat secara dramatis menyusul kejadian-kejadian di Iran. Dan kalau kita tidak mengakui kemungkinan relevansi perkembangan-perkembangan di Iran, kita cukup kembali kepada pandangan Tocqueville mengenai dampak perubahan ekonomi atas struktur-struktur sosial tradisional. Soal ini adalah begitu delikat sehingga bahkan jarang disebutkan, namun hal ini tidak boleh mengisyaratkan bahwa soalnya tidak sangat penting.

Komentar-komentar mengenai hal ini hanya menggarisbawahi bahwa arus minyak OPEC adalah tak tentu dan bisa mengalami kejutan-kejutan yang berat dan tak dapat diramalkan. Namun bahkan kalau kita beruntung dan tiada gangguan-gangguan suplai yang berseling-seling, arus minyak serupa itu kiranya tidak akan meningkat.

Kemampuan produksi negara-negara OPEC kiranya tidak akan meningkat. Ramalan itu mengungkapkan keputusan-keputusan politik yang kiranya akan diambil mengenai menariknya tambahan investasi dalam kemampuan produksi maupun keterbatasan sumber dayanya. Produksi OPEC tidak akan naik bahkan sebanyak 10% dari tingkat sekarang ini - dan kiranya bahkan akan menurun pada tahun-tahun mendatang. Produksi non OPEC mungkin akan meningkat dengan prosentase tinggi, tetapi dari dasar yang relatif rendah. Secara mutlak peningkatan non OPEC itu akan kurang berarti - mungkin 10% dari konsumsi Dunia Bebas sekarang ini - dan untuk sebagian besar itu akan diserap oleh negara-negara berkembang dan lain-lain negara industri. Produksi minyak sedunia - dan konsumsi - tidak akan pernah jauh melebihi 65 juta barrel per hari, dan kita sudah sangat dekat dengan tingkat itu. Minyak, bahan bakar pilihan, yang telah mendorong perluasan ekonomi yang luas sejak Perang Dunia II, tidak akan lebih lama tersedia dalam jumlah yang semakin meningkat untuk mendorong pertumbuhan lebih lanjut dari ekonomi dunia.

Harga-harga secara tak terhindarkan akan mengungkapkan meningkatnya tekanan permintaan terhadap suplai yang terbatas. Kedudukan Arab Saudi untuk mengerem meningkatnya harga-harga dalam tubuh OPEC sudah sangat berkurang. Dengan sedikit kelebihan produksi atau tanpa kelebihan sama sekali, harga-harga pasti akan naik, kecuali kalau terjadi suatu resesi dunia.

Dalam keadaan itu dapat dimengerti, dan telah menjadi mode, bahwa orang mencaci maki kartel OPEC. Sudah barang tentu hal itu memuaskan emosi. Tetapi Barat harus mengerti sepenuhnya bahwa caci maki atau ancaman betapa banyakpun kiranya tidak akan mengubah kenyataan-kenyataan suplai dan harga. Negara-negara OPEC memiliki sekitar 80% cadangan minyak Dunia Bebas yang terbukti - dan prosentase itu kiranya akan meningkat. Lagi pula kekuatan-kekuatan pasar kini menguasai perkembangan-perkembangan harga dan mau tak mau *mendorong harga minyak internasional ke atas*. Dalam kenyataan, Kanada dan Meksiko, dan para produsen Laut Utara telah menetapkan harga-harga yang jauh lebih tinggi daripada harga-harga OPEC. Telah tiba saatnya bagi Barat untuk mengakui kenyataan, betapa pahitpun hal itu.

Hari depan energi adalah suram dan kiranya akan semakin suram dalam dasawarsa mendatang. Kalau Barat mengambil tindakan-tindakan koreksi

yang tegas dan inteligen, hari depan bisa menjadi kurang suram. Namun, di bawah sinar harapan-harapan sejarah tindakan-tindakan koreksi serupa itu hanya akan berfungsi sebagai obat peringan penyakit dan bukan penyembuhnya.

Betapa stabil, betapa tahankah dasar politik domestik Amerika Serikat pada waktu dia menghadapi kesulitan-kesulitan keamanan dan ekonomi nasional akibat kerawanan dan hambatan-hambatan dalam suplai energi? Pasti terdapat cukup alasan untuk prihatin. Sesudah Vietnam, persoalan-persoalan politik luar negeri dan keamanan militer tidak menarik bagi rakyat Amerika Serikat. Sesudah Watergate, semua institusi dicurigai secara luas.

Banyak orang Amerika mengatakan percaya bahwa kekurangan energi tidaklah sungguh-sungguh. Mungkin ini merupakan suatu mekanisme pertahanan yang dikembangkan untuk menyingkirkan gagasan pahit bahwa perubahan tidak dapat dihindari yang menyembunyikan suatu kesadaran yang mendalam walaupun tidak sadar bahwa masalah itu nyata. Tetapi banyak orang siap untuk menghibur dengan mengisyaratkan bahwa suatu alat institusional bisa mengatasi masalah energi. Golongan Kiri menyalahkan industri minyak. Golongan Kanan menyalahkan pemerintah. Tetapi tingkah laku serupa itu hanya mengungkapkan tendensi sesudah Watergate untuk menyerang institusi-institusi. Ini hanyalah cara lain untuk menghindari masalahnya dan kiranya tidak akan menghasilkan lebih banyak minyak mentah.

Fantasi yang tersebar luas bahwa Amerika Serikat mempunyai cadangan minyak terbukti yang besar sekali, yang disembunyikan dan tidak dilaporkan, adalah sesuatu yang sulit dimengerti. Ini mungkin termasuk psikopatologi. Tetapi fantasi ini alat yang baik bagi mereka yang ingin menyalahgunakan harapan-harapan dan ketakutan rakyat Amerika, yang dengan berbagai cara mengisyaratkan bahwa di tempat tertentu terdapat simpanan minyak yang besar sekali yang akan menghilangkan kesulitan-kesulitan. Demagogi kiranya tidak akan menjadi ganti minyak mentah yang efektif.

Apa yang harus dilakukan untuk meringankan masalah suplai energi dan reperkusi-reperkusiannya? Pertama, orang harus mengakui masalah ini dalam kedalaman dan kepentingannya - tanpa memutar lidah. Kedua, orang harus menyingkirkan segala panasea yang biasa - gambaran arus minyak baru dari Arab Saudi, Meksiko, Cina, timbunan-timbunan dalam negeri yang dirahasiakan atau, belakangan ini, bahan-bahan bakar sintetis. Ketiga, orang harus meninjau kembali segala praanggapan: kemungkinan suplai, harga-harga yang dapat diterima, bahan-bahan bakar yang dapat diterima, resiko-resiko yang dapat diterima, dan peraturan-peraturan lingkungan dan lain-lain yang dapat dilaksanakan.

Produksi minyak mentah dalam negeri, orang harus mengakuinya, tidak akan meningkat dan kiranya bahkan akan menurun dalam dasawarsa mendatang ini. Dekontrol hanya akan menurunkan laju kemunduran itu. Kalau bekerja sangat keras dan sangat beruntung di bidang-bidang frontier, Amerika Serikat mungkin mampu mempertahankan produksi minyak mentah dekat tingkat sekarang ini. Bagaimanapun Amerika Serikat dewasa ini menghasilkan minyak sebanyak Arab Saudi. Tetapi dia memompa cadangan terbuktinya enam kali lebih cepat. Itu tidak dapat berlangsung lama.

Prospek produksi gas alam dalam negeri untungnya lebih menggembirakan. Tetapi Amerika Serikat selama dasawarsa mendatang ini kiranya tidak akan menghasilkan lebih banyak gas alam daripada sekarang ini. Oleh sebab itu secara keseluruhan Amerika tidak akan melihat tambahan suplai dalam negeri. Kalau impor minyak menjadi mantap dengan 8,5 juta barrel per hari lewat pembatasan impor atau terbatasnya persediaan, dia harus mengarahkan pandangannya ke jurusan lain untuk memungkinkan perekonomian tumbuh terus. Kendati efisiensi konservasi yang berarti dan menggembirakan, tambahan energi akan dibutuhkan terus untuk pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan kebutuhan energi untuk setiap persen pertumbuhan GNP kini telah berhasil diturunkan menjadi 0,5 atau 0,6%. Ini harus dipertahankan dan kiranya usaha itu akan berhasil. Namun penggunaan batubara dan tenaga nuklir harus bersama-sama dinaikkan - dengan laju 6% setahun untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang sedang.

Soalnya adalah sesederhana itu. Karena tersedianya hidrokarbon pada dasarnya stabil, *batubara dan tenaga nuklir harus meningkat prosentasenya dengan cepat* dari dasarnya yang relatif rendah dewasa ini. Tetapi penggunaan batubara tidak akan meningkat cukup cepat selama mekanisme *Clear Air Act* tidak diubah. Sedangkan dipertahankannya standar mutu udara lingkungan dapat didukung, pertumbuhan penggunaan batubara yang diperlukan tidak dapat dicapai dengan adanya hambatan-hambatan mekanis dan legislatif sekarang ini. Hambatan-hambatan psikologis dan prosedural terhadap pembangunan pusat-pusat pembangkit tenaga nuklir yang terkenal itu juga harus diatasi. Secara terus-terang, kalau tidak dapat dicapai penggunaan batubara dan tenaga nuklir yang lebih besar selama dasawarsa mendatang ini, masyarakat Amerika Serikat mungkin tidak akan dapat mempertahankan tingkat kesejahteraannya sekarang ini.

Untuk jangka panjang, *produksi bahan-bahan bakar sintetis harus dimulai*. Akan tetapi bahan-bahan bakar sintetis tidak akan banyak mempengaruhi ekuasi dalam dasawarsa mendatang ini. Pada tahun-tahun 1990-an produksi serupa itu dapat berarti suatu tambahan suplai yang bermanfaat. Dia bukan pengganti (tapi salah pengganti). Namun seandainya program serupa itu

dimulai satu dasawarsa yang lalu, pasaran minyak sekarang ini tidak akan begitu ketat dan riskan, dan harga minyak mungkin akan beberapa dollar lebih rendah daripada sekarang ini.

Dilemanya sangat jelas. Harus digunakan lebih banyak batubara dan tenaga nuklir, dengan teknologi yang tersedia kini, atau sebagai alternatif, masyarakat harus menghadapi pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dan tingkat pengangguran yang meningkat. Reperkusi-reperkusi politik dari stagnasi ekonomi serupa itu akan mengalihkan perhatian dari kesulitan-kesulitan internasional Amerika Serikat dan menambahnya.

Pendek kata, Amerika Serikat harus menangani masalah energinya secara efektif, menerima suatu penyesuaian, bahkan suatu penurunan, harapan-harapan historisnya. Bagaimana masyarakat Amerika Serikat akan menanggapi revolusi menurunnya harapan-harapan? Kami tidak tahu. Akan tetapi kami tahu ini: hanya suatu masyarakat dengan ketahanan dan percaya diri akan mampu mengatasi masalah-masalah yang sulit ini tanpa perubahan-perubahan radikal dalam institusi-institusi sosialnya.

Dan kembali ke uraian kami di atas mengenai tantangan-tantangan di gelanggang internasional, hanya suatu masyarakat yang percaya diri dapat terus memikul tanggungjawab internasional Amerika Serikat secara efektif.

Dapat dikatakan lebih banyak lagi. Tetapi kami ingin mengakhiri uraian ini dengan hal mendasar ini: masalah energi harus ditinjau sebagai bagian suatu kanvas strategis yang lebih luas. Energi menuntut kepada Barat untuk memusatkan perhatiannya pada kawasan-kawasan dunia di luar perhatian tradisionalnya. Tantangan-tantangannya tak terbilang banyaknya. Di satu pihak, Amerika Serikat harus cepat menyesuaikan perekonomiannya dengan suatu keadaan kekurangan kronis dalam suplai energi tradisionalnya. Di lain pihak, dia harus menghindari keadaan di mana sumber-sumber daya energi yang dibutuhkan jatuh di bawah kekuasaan suatu kekuatan musuh. Pada keberhasilannya bergantung kelangsungan hidup ekonomi dan politik Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya - dan mungkin kelangsungan kebebasan itu sendiri.

Amerika Serikat telah menghadapi tantangan-tantangan serupa itu sebelumnya. Sesudah Perang Dunia II, negara ini mempunyai visi untuk menanamkan kekuatan dan prestisenya guna memperkuat Eropa Barat. Berkat tindakan-tindakan itu dicapai rehabilitasi dan keamanan ekonomi. Dewasa ini keadaannya dan sementara tantangannya berbeda. Namun sekali lagi Amerika Serikat harus menanamkan kekuatan dan prestisenya untuk

syarat mutlak strategis untuk melalui periode transisi energi ini dengan baik.

Sejarah menakdirkan bangsa Amerika untuk menjadi superpower -bahkan satu-satunya superpower yang besar di antara bangsa-bangsa bebas. Kalau Amerika Serikat gagal dalam tanggungjawabnya, akan tampil lain-lain negara, yang jauh kurang baik sikapnya, yang akan siap untuk menggunakan kesempatan-kesempatan yang terbuka - dan sebagai akibatnya negara-negara bebas akan kehilangan warisan kebebasannya.

Kalau bangsa Amerika Serikat memutar punggungnya, sejarah tidak akan memaafkannya.

