

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN ISU KEAMANAN ENERGI¹

Athiqah Nur Alami

Abstract

Energy security is seen as a part of contemporary international security issues. It does not only focus on the security of the state but also human security in the country. Besides, the issue of energy security cannot be separated from the conception of geopolitical view that the geographical position of a country as part of its potential in the international political constellation. Meanwhile, reviewing energy security from the perspective of international political economy relates to the relationship between economic interdependence of countries in the form of energy trading activities in the form of exports and imports of energy-producing and consuming countries. It is also about the pursuit of national energy companies to seek energy sources and secure energy supplies in other countries. Therefore, energy security is one of the important issues which need to be a concern of Indonesia's foreign policy. As now, the attention of the Indonesian government in the energy sector focus on energy management at the domestic level. Indonesia's energy sector is still driven by domestic-oriented or inward-looking perspective. As a result, the government did not see energy security as a strategic commodity that can support and optimize the effectiveness of Indonesia's diplomacy in the regional and international levels. This represents a "missing link" in Indonesia's energy sector policy, where an outward-looking of international perspective is missing in both the policy and political reality.

Keywords: Energy security, foreign policy, indonesia, diplomacy, non-traditional security

Abstrak

Keamanan energi dipandang sebagai bagian dari isu keamanan internasional kontemporer yang tidak hanya memfokuskan pada keamanan negara, tetapi juga keamanan manusia di dalam negara tersebut. Selain itu, persoalan keamanan energi tidak dapat dilepaskan dari konsepsi geopolitik yang melihat posisi geografis suatu negara sebagai bagian dari potensi yang dimiliki dalam konstelasi politik internasional. Sementara itu, mengkaji keamanan energi dari perspektif ekonomi politik internasional didasarkan pada hubungan ketergantungan ekonomi antarnegara, di antaranya dalam bentuk aktivitas perdagangan energi, baik berupa ekspor maupun impor dari negara produsen dan konsumen energi serta kiprah perusahaan energi nasional untuk mencari sumber energi dan mengamankan pasokan energi di negara lain. Keamanan energi merupakan salah satu isu yang penting dan perlu menjadi perhatian kebijakan luar negeri Indonesia. Selama ini, perhatian pemerintah dalam sektor energi lebih fokus pada pengelolaan energi di tingkat domestik. Sektor energi Indonesia masih didorong oleh perspektif yang *domestic-oriented* atau *inward-looking*. Akibatnya, pemerintah belum melihat energi sebagai komoditas strategis yang menjadi isu penting dalam kebijakan luar negeri yang dapat mendukung efektivitas dan optimalisasi diplomasi Indonesia di tingkat regional dan internasional. Hal ini menunjukkan adanya *missing link* dalam kebijakan sektor energi Indonesia, di mana perspektif internasional yang *outward-looking* belum banyak terlihat, baik dalam kebijakan maupun realita politiknya.

Kata kunci: Keamanan energi, politik luar negeri, Indonesia, diplomasi, keamanan non-tradisional

Pengantar

Dalam satu dekade terakhir keamanan energi telah menjadi isu global dan agenda politik luar negeri negara-negara dunia. Sumber energi di

antaranya minyak bumi, gas, dan batu bara, tidak hanya dipandang sebagai komponen penting dalam pertumbuhan ekonomi nasional dan komoditas pasar internasional, tetapi juga memiliki nilai strategis dalam kepentingan politik keamanan nasional dan internasional. Peningkatan aktivitas ekonomi industri dan pesatnya pertumbuhan populasi dunia telah mendorong

¹ Penelitian ini dilakukan oleh tim yang terdiri atas Athiqah Nur Alami (koordinator), Ganewati Wuryandari, R.R. Emilia Yustiningrum, dan Nanto Sriyanto.

kenaikan kebutuhan energi, sedangkan jumlah pasokan energi semakin terbatas. Pada situasi inilah, ketergantungan antarnegara dalam rangka pengamanan sektor energi menjadi hal yang krusial, khususnya bagi negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang.

Ketergantungan terhadap pasokan energi tersebut mengarah pada pentingnya kerja sama dalam hal perdagangan komoditas energi dan penggunaan energi yang lebih efisien serta penciptaan sumber energi alternatif yang ramah lingkungan. Pada saat yang sama ketergantungan energi juga mengarah pada peluang dan risiko akan kompetisi dan konflik antarnegara dalam memperoleh pasokan energi. Oleh karena itu, sudah seharusnya kebijakan keamanan energi suatu negara melibatkan diplomasi antarnegara dan menjadi salah satu agenda dalam kebijakan luar negeri suatu negara. Hal ini dikarenakan keamanan energi dalam konteks politik luar negeri menekankan pada relasi dan persinggungan antara kepentingan ekonomi politik dan politik keamanan yang strategis, baik di level domestik maupun internasional.

Namun persoalannya, selama ini perhatian pemerintah Indonesia dalam sektor energi lebih fokus pada pengelolaan energi di tingkat domestik. Sektor energi Indonesia masih *domestic-oriented* atau *inward-looking*. Persoalan energi Indonesia utamanya terletak pada kesalahan dalam pengelolaan sektor energi di level domestik, khususnya setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang memberikan peranan lebih besar kepada pihak swasta serta kurangnya peran pemerintah Indonesia. Pengelolaan sektor energi lebih bertumpu pada penguatan mekanisme pasar dalam penentuan harga bahan bakar minyak dan listrik sehingga kebijakan keamanan energi Indonesia lebih cenderung melihat energi sebagai komoditas pasar.

Akibatnya, pemerintah Indonesia belum melihat energi sebagai komoditas strategis yang menjadi isu penting dalam kebijakan luar negeri yang dapat mendukung efektivitas dan optimalisasi diplomasi Indonesia, di tingkat regional dan internasional. Kondisi ini di antaranya terlihat dari masih lemahnya proses institusionalisasi kebijakan keamanan energi di tataran lembaga pemerintah yang menjadi ujung

tombak diplomasi Indonesia. Kiprah kerja sama energi dalam forum global lebih banyak dimainkan oleh departemen teknis. Pemerintah juga belum mendorong dengan sepenuh hati kiprah perusahaan energi nasional dan swasta untuk menjadi pemain dalam pasar energi regional maupun internasional.

Hal tersebut menunjukkan pemerintah belum mempertimbangkan dinamika regional dan internasional dalam isu energi. Padahal perkembangan global memperlihatkan, politik luar negeri negara-negara industri maju telah terintegrasi dengan kebijakan energinya, dan persoalan energi telah menjadi bagian dari kepentingan nasional yang utama dari suatu negara. Sebagai bagian dari upaya untuk melihat kedua sisi keamanan energi dalam konteks isu nontradisional maka kajian ini menempatkan keamanan energi sebagai isu yang penting yang perlu menjadi perhatian kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia.

Dalam pembahasannya, tulisan ini memfokuskan pada sisi domestik dan internasional dari isu keamanan energi. Pada sisi domestik keamanan energi, antara lain akan membahas tentang dinamika isu dan kebijakan energi Indonesia, di samping peran dan kepentingan aktor dalam pengelolaan sektor energi Indonesia. Sementara itu, sisi internasional dari isu keamanan energi memfokuskan pada posisi Indonesia dalam pasar energi Asia Pasifik serta kiprah kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia dalam isu keamanan energi.

Dinamika Isu dan Kebijakan Energi Indonesia

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia, di mana pada tahun 2011 diproyeksikan mencapai 237.315 juta orang¹ yang menempati 6.000 pulau yang berpenghuni, dengan 80 persen penduduknya terkonsentrasi di Jawa, Bali, dan Madura.² Sebenarnya, Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah, ditandai dengan jumlah

¹ Asia Pacific Energy Research Center, *APEC Energy Demand and Supply Outlook 2006 Energy at the Crossroads*. (Japan: IEEJ, 2006), hlm. 14–19.

² IEA, *Energy Policy Review of Indonesia*., (Paris: IEA, 2008), hlm. 25.

produksi dan cadangan energi yang besar pada minyak bumi, gas alam, dan batu bara. Namun, sumber daya alam yang melimpah belum mampu meningkatkan penghasilan per kapita (GDP) penduduknya dimana pada tahun 2008 baru mencapai \$3.263.³

Padahal pada dasarnya, jumlah penduduk dan penghasilan per kapita akan memengaruhi tingkat konsumsi energi. Dengan pertumbuhan pendapatan per kapita yang diproyeksikan mencapai 4,6% per tahun pada periode 2002–2030 dan upaya pemerintah untuk mengurangi laju pertumbuhan penduduk hingga 1% pada periode yang sama maka akan memengaruhi konsumsi energi, khususnya kebutuhan minyak bumi untuk transportasi serta listrik untuk komersial dan perumahan.⁴ Untuk itu, proyeksi permintaan energi Indonesia pada tahun 2002–2030 memperlihatkan akan terjadi kenaikan konsumsi energi sebesar 2,9%, dengan pengguna energi terbesar adalah industri 40%, perumahan 29%, transportasi 28%, dan komersial 3%.⁵

Data di atas memperlihatkan empat hal, *pertama*, konsumsi energi pada sektor industri mengalami peningkatan 4%, meskipun peningkatan ini lebih rendah dibandingkan periode 1980–1990an yang mencapai 6,5% per tahun. Peningkatan konsumsi energi ini terfokus pada peralatan mesin dan elektronik yang dipengaruhi oleh penghapusan subsidi pemerintah untuk mendorong efisiensi energi di masa depan. *Kedua*, konsumsi energi untuk sektor transportasi juga mengalami peningkatan hingga 6,3%, khususnya pembangunan jalan raya yang mencapai 87% dari total pertumbuhan di sektor ini. Akibatnya, permintaan bensin untuk mobil dan motor naik dua kali lipat, solar untuk bus dan truk naik dua kali lipat, dan industri kendaraan roda empat menghasilkan 3,4 unit mobil tahun 2002, dan meningkat tajam hingga 13,9 unit mobil tahun 2030. Hal ini juga ditunjang oleh kenaikan pendapatan per kapita sebesar 4,6% per tahun

yang memengaruhi daya beli masyarakat terhadap kendaraan roda empat.⁶

Ketiga, konsumsi energi untuk perumahan justru mengalami penurunan hingga 1,1% per tahun dibandingkan periode 1980–1990an yang mencapai 2,1%. Konsumsi energi untuk rumah tangga mayoritas berasal dari listrik untuk penerangan dan peralatan rumah tangga sehingga konsumsi listrik meningkat dari 6% tahun 2002 mencapai 13% tahun 2030. Peningkatan konsumsi listrik ini diimbangi dengan penurunan konsumsi minyak tanah karena digantikan oleh gas alam dan listrik. *Keempat*, konsumsi energi untuk komersial mencapai 40% hingga tahun 2030, sejalan dengan pertumbuhan sektor jasa yang mayoritas membutuhkan listrik untuk penerangan, periklanan, pusat perbelanjaan, dan jasa-jasa lainnya.⁷ Berbagai kondisi di atas memperlihatkan konsumsi energi yang berbeda pada masing-masing komponen energi, dimana konsumsi terbanyak adalah batu bara 4,7% per tahun, yang diikuti oleh minyak bumi dan gas alam 2,8%, tenaga air 2,6%, dan energi baru terbarukan lainnya sebesar 1,3%.⁸

Data tersebut menunjukkan beberapa analisis situasi energi Indonesia saat ini yang dapat menggambarkan dinamika isu energi di Indonesia.⁹ *Pertama*, Indonesia memiliki potensi sumber daya energi yang cukup besar namun akses masyarakat terhadap energi masih terbatas. *Kedua*, ketergantungan Indonesia terhadap sumber energi berbasis yang masih sangat besar. Hal ini terlihat dari besarnya pangsa konsumsi BBM yang merupakan 63% dari energi final. Akibatnya impor BBM besar, meskipun ekspor energi juga besar. Untuk komoditas minyak bumi misalnya, sampai dengan tahun 2006 pemakaian dalam negeri mencapai 611 ribu barel per hari, berasal dari impor sebesar 487 ribu barel per hari. Sementara ekspor minyak bumi mencapai 514 ribu barel per harinya. *Ketiga*, harga komoditas

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Kementerian ESDM RI, "Kebijakan Energi Nasional: Pengelolaan, Ketahanan, dan Kerja sama Energi", makalah yang disampaikan pada FGD Penelitian Politik Luar Negeri dan Keamanan Energi, Jakarta, 16 Juni 2011, hlm. 5.

⁹ Kementerian ESDM RI, *Blue Print* Pengelolaan Energi Nasional 2005–2025, (Jakarta: ESDM RI, 2005).

³ Asia Pacific Energy Research Center, *Energy Overview 2010*, (Japan: APERC, 2011), hlm. 74.

⁴ Asia Pacific Energy Research Center, *APEC Energy Demand and Supply Outlook 2006 Projections to 2030 Economic Review*, (Japan: APERC, 2006), hlm. 41–42.

⁵ *Ibid.*

gas dan batu bara di dalam negeri tergolong tinggi dibandingkan harga ekspornya. Padahal daya beli masyarakat terhadap batu bara dan gas masih rendah, sementara belum ada insentif ekonomi, baik fiskal maupun nonfiskal bagi energi fosil untuk pemakaian dalam negeri.

Keempat, struktur APBN masih tergantung pada penerimaan migas dan dipengaruhi subsidi BBM. *Kelima*, industri energi belum bisa berkembang secara optimal karena menghadapi kendala. Beberapa kendala tersebut, antara lain: (i) keterbatasan infrastruktur energi; (ii) belum tercapainya nilai keekonomian dari harga energi, termasuk di dalamnya ialah BBM, gas alam untuk pabrik pupuk, dan energi terbarukan; (iii) inefisiensi dalam pemanfaatan energi. Berbagai kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya ketimpangan dalam bauran energi primer akibat belum optimalnya pemanfaatan energi dan gas dalam negeri. Selain itu, pengembangan energi alternatif seperti EBT masih terhambat karena adanya subsidi BBM sehingga subsidi membengkak. Akibat lainnya ialah Indonesia telah menjadi net importir minyak, paling tidak sejak 2003.

Guna mengatasi hal tersebut di atas maka pemerintah Indonesia, dalam *Blue Print* Kebijakan Energi Nasional 2005–2025, menetapkan beberapa kebijakan utama dan pendukung. Kebijakan utama pemerintah menekankan pada empat hal, yaitu (i) penyediaan energi melalui penjaminan ketersediaan pasokan energi dalam negeri, pengoptimalan produksi energi dan pelaksanaan konservasi energi; (ii) pemanfaatan energi melalui efisiensi pemanfaatan energi dan diversifikasi energi; (iii) penetapan kebijakan harga energi ke arah harga keekonomian dengan tetap mempertimbangkan kemampuan usaha kecil dan bantuan bagi masyarakat tidak mampu dalam jangka waktu tertentu; serta (iv) pelestarian lingkungan dengan menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan. Sementara itu, kebijakan pendukungnya meliputi pengembangan infrastruktur energi, kemitraan pemerintah dan dunia usaha, pemberdayaan masyarakat serta penelitian, pengembangan, pendidikan dan pelatihan.

Garis kebijakan energi tersebut menunjukkan perubahan paradigma dalam pembangunan

sumber energi Indonesia. Paradigma sebelumnya lebih memandang pembangunan sumber energi bersifat eksploitatif yang ditujukan untuk *revenue* dan ekspor. Sebaliknya, paradigma yang dikembangkan saat ini lebih melihat pembangunan sumber energi ditujukan untuk pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dengan beberapa tujuan utama. *Pertama*, pembangunan energi diarahkan untuk mewujudkan ketahanan energi nasional, yaitu (i) energi tersedia, mudah diperoleh, harga terjangkau, dan bersih; dan (ii) tata kelola energi yang mampu bertahan dan lentur terhadap gejolak energi dunia. *Kedua*, pembangunan sumber energi diarahkan untuk pertumbuhan ekonomi dengan mengembangkan *resource-based industry* (industri berbasis sumber daya), yakni (i) industri manufaktur (industri sekunder) yang meningkatkan nilai tambah mineral dan energi; dan (ii) industri barang dan jasa (industri tersier) yang menopang *resource-based industry* (industri pertambangan) dan industri manufaktur.¹⁰

Perubahan paradigma tersebut pada akhirnya memengaruhi rumusan kebijakan energi dan sumber daya mineral nasional saat ini yang terwujud secara garis besar ke dalam dua hal. *Pertama*, sesuai Perpres No. 5 Tahun 2006 tentang Sasaran Kebijakan Energi Nasional 2025, Indonesia menetapkan rencana optimalisasi pengelolaan energi berupa Bauran Energi 2025. Komposisi energi pada tahun 2025 diharapkan terdiri atas batu bara (30%), gas bumi (30%), minyak bumi (20%), dan EBT (17%) yang terdiri atas bahan bakar nabati (biofuel) sebesar 5%, panas bumi 5%, biomass/nuklir/air/surya/angin sebesar 5%, dan batu bara yang dicairkan sebesar 2%.¹¹ *Kedua*, pemerintah menetapkan kebijakan nasional energi dan sumber daya mineral yang dituangkan dalam UU Energi No. 30 Tahun 2007 dan UU Minerba No. 4 Tahun 2009.

Perubahan paradigma dalam pembangunan energi di atas terjadi di dua lini, yaitu sisi suplai dan sisi kebutuhan. Dari sisi pasokan, pemerintah menetapkan adanya jaminan pasokan energi yang diperoleh melalui eksplorasi, optimasi serta diversifikasi produksi. Sementara itu, dari sisi kebutuhan energi, pemerintah

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

berupaya memengaruhi kesadaran masyarakat untuk melakukan diversifikasi dalam penggunaan energi dan konservasi energi (efisiensi). Dari sisi pasokan dan kebutuhan energi, pemerintah menentukan harga energi di antaranya melalui subsidi langsung.

Dari berbagai langkah itulah maka diharapkan akan terwujud ketahanan energi dan mineral di Indonesia. Sebagai operasionalisasi dari kebijakan nasional tersebut maka pemerintah menerbitkan UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi (Pasal 4 ayat (3)) dan beberapa UU sektoral di antaranya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas (dengan perubahannya berdasarkan putusan MK tahun 2004), dan UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Berbagai UU tersebut kemudian diturunkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.

Dengan menganalisis arah dan kecenderungan kebijakan energi Indonesia di atas maka kita dapat menempatkannya dalam dua paradigma yang berkembang guna melihat sektor energi. Kedua paradigma tersebut, yaitu energi dilihat sebagai komoditas strategis dan energi sebagai komoditas pasar yang memiliki argumentasi dan rekomendasi kebijakan yang berbeda. Seperti terlihat dalam Tabel 1.

Dapat dikatakan bahwa arah kebijakan energi Indonesia belum menjadikan energi sebagai komoditas strategis. Indonesia nampaknya belum mendayagunakan posisi geopolitik dan

geostrategisnya dalam jalur transportasi energi dunia sebagai aset strategis sektor energi. Seperti kita ketahui, Selat Malaka memiliki posisi strategis sebagai jalur transportasi laut atas minyak bumi yang berasal dari Timur Tengah dan Afrika Barat ke negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur. Kondisi ini meningkatkan potensi kasus perompakan di laut (*sea robbery*) di Selat Malaka dan menyebabkan jalur transportasi laut dapat mengancam keamanan energi Indonesia. Hal ini masih ditambah dengan potensi kecelakaan kapal tanker di Selat Malaka, baik tenggelam, tabrakan, maupun pecah, yang menyebabkan tumpahnya minyak mentah dan mencemari perairan tersebut sehingga keamanan energi Indonesia juga terganggu.¹² Untuk itu, risiko-risiko yang dapat mengancam keamanan energi Indonesia tersebut semestinya dapat menjadi bagian dari komponen penting untuk meningkatkan posisi tawar Indonesia dalam isu keamanan energi global. Upaya pengamanan tersebut juga penting melibatkan institusi keamanan negara sehingga energi juga dipandang sebagai komoditas strategis bagi Indonesia.

Indonesia cenderung menjadikan energi sebagai komoditas ekonomi atau pasar. Dalam paradigma ini, kebijakan energi diserahkan pada mekanisme pasar dan dilakukan untuk menghindari inefisiensi penggunaan dan menghemat APBN. Hal ini di antaranya terlihat dari

¹² Raymond Atje. "Energy Security dan Kerja Sama Bidang Energi di Asia Timur", paper yang disampaikan pada diskusi bertema Kerja sama Energi di Asia Timur dalam Kerangka East Asia Summit (EAS), Jakarta, 11 Agustus 2005, BPPK-CEACoS, hlm. 21.

Tabel 1. Paradigma Sektor Energi*

Paradigma	Energi sebagai Komoditas Strategis	Energi sebagai Komoditas Pasar
Argumentasi	Menentukan pertumbuhan ekonomi nasional	Menghindari inefisiensi penggunaan dan menghemat anggaran belanja negara
	Pengamanan pasokan fisik membutuhkan institusi keamanan negara	Interdependensi perekonomian negara pengekspor dan pengimpor energi
Contoh Rekomendasi Kebijakan	Mengurangi ketergantungan energi dari sumber eksternal Pengendalian dan penguasaan terhadap wilayah yang menghasilkan energi Regulasi yang membatasi konsumsi domestik Penyimpanan energi Penetapan harga energi oleh pemerintah	Penentuan harga oleh pasar Perusahaan negara diberlakukan sama dengan swasta guna melakukan investasi energi, melakukan kerangka kerja sama pada tataran regional antara negara pengekspor dan pengimpor

* Makmur Keliat, "Kebijakan Keamanan Energi", makalah yang disampaikan pada Sosialisasi Rancangan Penelitian P2P-LIPI, 22 Februari 2011, di Jakarta.

adanya penguatan mekanisme pasar dalam penentuan harga bahan bakar minyak dan listrik untuk mengurangi beban APBN, seperti program penghapusan subsidi BBM. Padahal pembangunan energi Indonesia masih mengalami kekurangan infrastruktur dan pengembangan energi baru terbarukan tetap memerlukan keterlibatan pemerintah, daripada pasar atau swasta. Keterlibatan pemerintah juga masih diperlukan dalam mengatasi instabilitas harga migas dunia, khususnya gejolak minyak dunia yang fluktuatif. Penetapan harga komoditas oleh pemerintah akan dapat membantu menstabilkan harga di level domestik, di tengah konstelasi ekonomi politik internasional.

Perkembangan paradigma sektor energi Indonesia ke arah mekanisme pasar, yang ditandai dengan menguatnya keterlibatan pihak swasta, juga terlihat dalam aspek pengelolaannya. Pemerintah melakukan penataan ulang berbagai aktor dalam pengelolaan sektor energi Indonesia, baik di sektor hulu maupun hilir dari kebijakan energi Indonesia. Penataan yang dimaksud terjadi khususnya dalam konteks posisi BUMN sebagai sektor energi milik pemerintah, di antaranya Pertamina dan PLN sebagai regulator sektor energi. Dalam era liberalisasi ini, BUMN merupakan pelaku usaha yang disamakan dengan pihak swasta meski kepemilikan modalnya tetap berada di tangan pemerintah.

Peran dan Kepentingan Aktor dalam Pengelolaan Sektor Energi Indonesia

Dinamika peran dan kepentingan di sektor energi Indonesia telah mengalami perubahan yang begitu pesat sejak diterapkan regulasi sektor energi mulai dari tahun 2001 hingga tahun 2009. Sejak ditetapkannya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, hingga yang terakhir adalah UU Ketenagalistrikan tahun 2009, peranan pihak swasta telah demikian terbuka di Indonesia. Hal ini semakin menegaskan arah kebijakan energi Indonesia yang memandang energi sebagai komoditas pasar daripada komoditas strategis.

Perubahan utama yang terjadi dalam penataan para aktor sektor energi, yaitu perubahan peran pemerintah sebagai regulator di sektor energi. Kebutuhan untuk perencanaan kebijakan dan intervensi (*demand side management*) sektor

energi jelas membutuhkan kebijakan yang lebih terkoordinasi dengan baik. Keberadaan Dewan Energi Nasional (DEN), sebagai lembaga koordinator yang bekerja sama dengan *International Energy Agency* (IEA), telah menunjukkan upaya lembaga tersebut untuk dapat menjadi dapur penggodok kebijakan dengan mempertimbangkan pengalaman negara-negara konsumen. Kerja sama ini dapat dimaknai sebagai dukungan terhadap tugas dan fungsi DEN, terutama yang terkait dengan koordinasi dan perumusan strategi keamanan energi nasional yang merupakan bidang kerja dari IEA dari sejak awal pembentukannya. Hal lain yang perlu dicermati juga adalah kerja sama ini merupakan bentuk perubahan pola Indonesia sebagai negara yang pada saat ini telah berubah menjadi pengimpor minyak dan gas alam.

Namun, dalam hal pelaksanaan kebijakan pengembangan sektor kelistrikan yang mengedepankan penggunaan batu bara masih terdapat persoalan. Pasokan batu bara yang terjamin menjadi persoalan penting yang perlu diatur dengan melibatkan pihak penambang, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah (Pemda). Hal ini jangan sampai mengancam kelangsungan pasokan domestik sementara ekspor batu bara Indonesia ke luar negeri malah meningkat. Seperti halnya pasokan gas alam yang masih sangat kecil pemanfaatannya domestik, perkembangan gas alam lebih lambat dibandingkan pemanfaatan batu bara, padahal cadangan gas alam Indonesia lebih banyak dibandingkan dengan batu bara.

Di sektor migas, perubahan peran pemerintah terjadi dengan perubahan peran dan fungsi Pertamina sebagai pelaku industri migas. Peranan pengatur di sektor migas di sisi hulu dan hilir pada saat penelitian dipegang oleh BP Migas dan BPH Migas. Pertamina sebagai pelaku industri migas belum tergoyahkan kekuatannya (monopoli) di sisi hilir, meskipun telah ada beberapa perusahaan swasta asing yang membuka usaha retail BBM di Indonesia. Namun, keberadaan Pertamina di hilir industri migas telah menimbulkan kekhawatiran dengan kecilnya kekuatan Pertamina dibandingkan perusahaan swasta multinasional, seperti Chevron dan ExxonMobil.

Kondisi tersebut di atas terjadi karena desakan kebutuhan peningkatan pasokan

migas Indonesia yang tidak mungkin dipenuhi sendiri oleh Pertamina. Teknologi eksplorasi dan eksploitasi yang dimiliki Pertamina tidak dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan migas nasional. Hal ini dikemukakan oleh pihak yang mendukung keberadaan pihak swasta multinasional sebagai peranan yang harus dibuka untuk mendukung kemampuan Pertamina. Keberadaan Pertamina yang masih memiliki sejumlah kilang yang belum optimal produksinya seharusnya dilihat sebagai sebuah kesempatan kerja sama yang mendatangkan upaya alih teknologi.

Sementara di sektor kelistrikan, peranan PLN sendiri telah bergeser dari posisi semula sejak diterapkannya liberalisasi sektor kelistrikan pada tahun 1985. Liberalisasi sekarang sudah menyentuh pada sisi peranan pihak pemda dan swasta untuk dapat menentukan tarif listrik lokal, yang pada awalnya hanya membuka peran swasta pada sisi pembangkitan listrik saja. Di sisi pembangkitan tenaga listrik, peranan pihak swasta semakin terbuka dengan menimbang kebutuhan investasi yang demikian besar. Meski keberadaan PLN di sisi pembangkitan masih demikian besar, kecenderungan peningkatan pembangkitan yang dilakukan pihak swasta juga semakin penting. Lagi-lagi alasan investasi yang demikian mendesak menjadi pendorong upaya tersebut. Namun, yang perlu dipertimbangkan adalah peranan pihak swasta kecil dan menengah dalam pembangkitan listrik mikrohidro yang sudah berlangsung dengan baik di sejumlah provinsi.

Sektor kelistrikan juga menunjukkan perkembangan yang besar dari aspek konsumsi bahan bakar yang digunakan. Meningkatnya penggunaan batu bara tak lepas dari program percepatan kelistrikan Tahap I yang menitikberatkan pada pengalihan dari minyak bumi ke batu bara. Pada Tahap II, pembangkit listrik tenaga panas bumi menjadi prioritas, yang berarti membutuhkan investasi dalam jumlah besar. Dalam hal ini, PLN memilih menggunakan jalur pinjaman luar negeri yang didanai dari sejumlah lembaga keuangan internasional. Pilihan ini tentunya harus melalui keputusan yang matang, dan pada akhirnya tetap pada penetapan harga listrik yang terjangkau masyarakat dengan mem-

pertimbangkan kemampuan pemerintah dalam membayar pinjaman itu.

Dengan demikian, keterbukaan Indonesia di sektor energi mengerucut pada pertanyaan apakah sektor energi di Indonesia sepenuhnya berada di tangan swasta atau pasar? Sejauh pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini, keberadaan swasta merupakan pilihan dari keterdesakan kebutuhan Indonesia yang dijawab dengan peningkatan kemampuan pasokan energi (*supply side management*). Perkembangan ke depan sebagaimana diamanatkan oleh energi bauran yang dicanangkan pada tahun 2025, aspek *demand side management* juga harus diperhatikan. Peningkatan penggunaan bahan bakar minyak masih akan mendominasi, mengingat konsumsi sektor transportasi tetap tinggi dan perilaku konsumen masih belum dapat dikatakan efisien.

Hal lain yang terkait dengan reservasi energi adalah pemanfaatan energi baru dan terbarukan. Hingga tulisan ini dibuat, sektor ini juga menunjukkan peningkatan, namun belum sepenuhnya didukung dengan regulasi yang terkoordinasi antara pihak pemerintah dan Pemda. Insentif yang belum memadai dari pemerintah untuk pengembangan sektor energi baru dan terbarukan menjadi kendala bagi pelaku dunia usaha untuk dapat lebih berperan di sektor ini. Keberadaan pengusaha pembangkit listrik tenaga mikrohidro dan panas bumi di Indonesia yang dihasilkan dari kerja sama dengan pihak negara-negara Uni Eropa, misalnya, masih perlu didukung dengan sistem perbankan yang memadai.

Kondisi di atas sebenarnya dapat dikatakan ironis, mengingat Indonesia merupakan salah satu negara di kawasan Asia Pasifik pemilik cadangan terbukti dan potensial dari energi baru terbarukan sekaligus energi berbasis fosil. Kegiatan ekspor impor dalam pasar energi di Asia Pasifik, misalnya, masih lebih banyak dilakukan pada sumber energi primer seperti minyak, batu bara, dan gas alam. Pada satu sisi, hal tersebut menunjukkan besarnya ketergantungan negara-negara di Asia Pasifik terhadap sumber energi fosil, di sisi lain fakta tersebut mengindikasikan besarnya nilai transaksi dan potensi pasar energi di Asia Pasifik, yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh Indonesia.

Indonesia dalam Pasar Energi Asia Pasifik

Indonesia merupakan salah satu pemain utama dalam pasar energi Asia Pasifik. Sampai dengan akhir tahun 2010, nilai pasokan dan konsumsi energi Indonesia berada pada urutan terbesar kelima di bawah Cina, India, Jepang, dan Korea Selatan. Ketersediaan cadangan batu bara yang lumayan besar menjadikan Indonesia memegang peranan penting sebagai pemain dalam pasar batu bara di Asia Pasifik, yaitu sebagai produsen. Indonesia memproduksi batu bara sebesar 134652 Ktoe atau berada dalam urutan keempat setelah Cina, India, dan Australia. Produksi tersebut tidak hanya digunakan untuk kebutuhan dalam negeri yang dapat tercukupi tanpa harus mengimpor dari negara lain, tetapi juga ekspor ke negara lain.

Ekspor batu bara Indonesia sebagian besar ditujukan ke negara-negara Asia Pasifik yang di antaranya merupakan negara-negara importir utama batu bara, yakni India, Jepang, Korea Selatan, Taipeh, Cina, dan Malaysia. Indonesia, di samping Vietnam, adalah negara pemasok utama batu bara murah ke Cina. Impor batu bara dari Indonesia telah meningkat dengan cepat sejak tahun 2000 dan memasok kira-kira tiga per empat kebutuhan batu bara Cina. Sebagian besar batu bara tersebut berasal dari Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur. Indonesia sendiri mengalami pertumbuhan konsumsi batu bara yang cukup spektakuler dalam sepuluh tahun terakhir. Peningkatan jumlah konsumsi yang sangat tajam tersebut disebabkan meningkatnya permintaan batu bara sebagai sumber energi utama untuk pembangkit listrik, baik di dalam negeri maupun negara-negara importir. Sejalan dengan prospek bisnis batu bara yang diperkirakan semakin membaik, ekspor batu bara Indonesia diperkirakan akan terus tumbuh meskipun dengan tingkat pertumbuhan yang lebih rendah dari tahun-tahun sebelumnya.

Masih terbatasnya negara pemain dalam pasar produk batu bara menunjukkan terbukanya peluang bagi Indonesia. Indonesia sebenarnya telah memiliki modal dalam bermain di komoditas batu bara mengingat Indonesia merupakan salah satu pemilik cadangan batu bara mentah terbesar dan produsen batu bara terbesar. Artinya

Indonesia tidak mengalami persoalan berarti dalam hal pasokan batu bara mentah. Sementara itu, besarnya nilai total impor produk batu bara oleh Thailand, Jepang, Korea Selatan, Taipeh, Vietnam, dan Australia merupakan peluang yang harus dimanfaatkan oleh Indonesia. Jepang sendiri sebagai eksportir batu bara ternyata masih memerlukan impor batu bara dari negara lain. Artinya bahwa konsumen dalam pasar produk batu bara sudah jelas tersedia.

Indonesia mestinya berani mengembangkan teknologi untuk pengolahan batu bara mentah menjadi produk batu bara bernilai jual lebih tinggi, yang dapat diekspor ke negara-negara tersebut. Thailand, misalnya, yang merupakan importir terbesar produk batu bara di Asia Pasifik, menggantungkan sektor industri besi dan bajanya pada pasokan produk batu bara olahan, utamanya dari Cina dan Jepang. Oleh karena itu, pasar produk batu bara masih terbuka lebar bagi Indonesia dan Indonesia harus membuka diri yang lebih luas dari sekadar produsen dan eksportir batu bara mentah.

Tidak jauh berbeda dengan komoditas batu bara mentah, Indonesia juga merupakan pemain utama dan penting dalam pasar minyak di Asia Pasifik. Indonesia adalah produsen, eksportir, sekaligus importir bagi minyak mentah (*crude oil*). Indonesia adalah pemilik cadangan minyak terbesar kelima (yaitu sebesar 3,7 miliar barel per hari pada tahun 2008) di Asia Pasifik setelah Cina (14,8 mb/d), India (5,8 mb/d), Malaysia (5,5 mb/d), dan Vietnam (4,5 mb/d).¹³ Indonesia dapat dikatakan sebagai produsen minyak mentah karena produksinya berada dalam urutan kedua terbesar (55318 Ktoe) setelah Cina (195050 Ktoe). Total ekspor minyak mentah Indonesia pada tahun 2008 berada pada urutan pertama (20619 ktoe) di kawasan Asia Pasifik mengungguli Malaysia (14994 Ktoe), Australia (14992 Ktoe), dan Vietnam (14000 Ktoe). Namun, jika dibandingkan dengan komoditas ekspor energi lainnya, nilai ekspor minyak mentah Indonesia merupakan terbesar ketiga setelah batu bara dan gas. Indonesia mengeksportir minyak mentahnya ke beberapa negara importir minyak utama,

¹³ Asia Pacific Energy Research Center, *APEC Energy Overview 2010*, (Singapura: APEC Secretariat, 2011); IEA, "Energy Balances of Non-OECD Countries", Paris: IEA, 2011.

yaitu Jepang, Cina, India, Korea Selatan, dan Singapura.

Selain mengekspor minyak mentah, Indonesia merupakan salah satu importir minyak mentah terbesar di Asia Pasifik. Tingginya konsumsi minyak di tengah keterbatasan cadangan dan produksi minyak, menjadikan Indonesia tidak dapat hanya bertumpu pada produksi minyak dalam negeri. Pada awalnya impor minyak hanya dimaksudkan untuk memenuhi kekurangan kebutuhan energi nasional. Akan tetapi, kebutuhan dalam negeri semakin meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang memasuki industrialisasi dan penambahan populasi penduduk Indonesia. Oleh karena itu, kebutuhan minyak harus dipenuhi dengan cara impor dari negara lain. Pada tahun 2010, nilai impor minyak bumi Indonesia telah mencapai 101.093.030 barel minyak yang berasal dari Saudi Arabia (44.050.541), Malaysia (24.451.592), Turki (11.340.882), Nigeria (10.344.698), Brunei Darussalam (7.644.040), Algeria (1.988.948), Sudan (655.341), dan Cina (616.988).¹⁴

Total nilai impor minyak bumi tersebut sangat tinggi dibandingkan dengan nilai ekspor minyak bumi Indonesia, yang pada 2010 hanya berada dalam kisaran angka 121.000 barel minyak. Tujuan ekspor minyak bumi Indonesia adalah Jepang (23.407), Korea Selatan (17.607), Singapura (10.576), Amerika Serikat (4.779), Taiwan (1.961), dan negara lainnya (62.671).¹⁵ Situasi perdagangan minyak bumi Indonesia di atas menunjukkan bahwa ke depannya nilai produksi dan ekspor minyak bumi Indonesia akan semakin menurun, sementara tingkat konsumsi dan nilai impor akan terus meningkat. Berkurangnya produksi minyak mentah Indonesia, menurut Raymond Atje, merupakan imbas dari menurunnya kegiatan eksplorasi minyak sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997–1998.¹⁶ Oleh sebab itu, sejak 2003 Indonesia telah berubah status dari net eksportir ke net importir minyak. Status inilah yang kemudian mendasari keluarnya Indonesia

dari keanggotaan OPEC. Indonesia tidak lagi dianggap sebagai negara produsen minyak, selama belum ditemukannya cadangan minyak baru dan belum adanya eksplorasi baru.

Indonesia juga merupakan produsen penting gas, khususnya gas alam. Produksi nasional gas alam Indonesia mencapai 72640 Ktoe atau berada dalam posisi kedua setelah Cina. Hal ini tentu didorong oleh ketersediaan gas alam yang cukup besar di Indonesia. Cadangan gas alam Indonesia pada tahun 2008 tercatat 3.180 miliar kubik meter (*bcm-billion cubic metres*) atau berada pada posisi kedua di Asia Pasifik. Ekspor gas alam Indonesia menempati nilai ekspor tertinggi (33873 Ktoe) di antara negara-negara Asia Pasifik dan merupakan komoditas ekspor nasional terbesar kedua setelah batu bara. Negara tujuan ekspor gas alam Indonesia di antaranya merupakan negara-negara importir gas alam, yaitu Jepang, Korea Selatan, Taipeh, India, Thailand, dan Malaysia. Karena tidak semua mereka memiliki cadangan gas alam yang cukup maka mereka tidak mengekspornya dan justru mengimpornya untuk memenuhi kebutuhan gas alam nasional. Oleh karena itu, peluang Indonesia untuk menjadi pemain utama gas alam sangat besar, meskipun Indonesia tersaingi oleh eksportir gas alam lainnya, seperti Malaysia, Australia, dan Brunei Darussalam.

Sementara itu, jika dibandingkan dengan sumber energi fosil maka pasar energi baru terbarukan (EBT) dan nuklir tergolong sepi dan belum dikembangkan. Padahal Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki produksi nasional EBT selain Cina, India, Jepang, Filipina, dan Selandia Baru. Produksi nasional sumber EBT di Indonesia didominasi oleh sumber panas bumi yang nilainya mencapai 7146 Ktoe. Cina dan Jepang memiliki potensi besar akan sumber tenaga air, terlihat dari pasokan jenis energi ini di kedua negara yang mencapai 50326 Ktoe dan 7017 ktoe. Sementara nuklir banyak diproduksi oleh Jepang, Korea Selatan, Cina, Taipeh, dan India. Namun, data Asia Pacific Energy Research Center (APEREC) tahun 2011 menunjukkan tidak adanya aktivitas perdagangan (ekspor-impor) bagi kedua jenis komoditas tersebut.

Posisi EBT dan nuklir bagi sebagian besar negara-negara Asia Pasifik bukan untuk

¹⁴ Ditjen Migas Kementerian ESDM RI, *Indonesian Energy Statistics Leaflet*, (Jakarta: ESDM, 2010).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Atje, *Energy Security dan Kerja sama...*, *Op.Cit.*, hlm. 18.

menopang sektor utama perekonomian, seperti industri atau transportasi, melainkan lebih banyak diperuntukkan bagi sektor transformasi yang sifatnya sekunder atau pendukung bagi sektor primer. Penggunaan EBT juga lebih difokuskan pada kebutuhan domestik dan lokal masyarakat karena beberapa bentuk EBT seperti panas bumi tidak dapat diubah menjadi *portable energy* yang dapat dipindahkan dan diperdagangkan. Sementara itu, tidak adanya aktivitas perdagangan nuklir lebih dikarenakan alasan politis, mengingat kepemilikan nuklir merupakan isu yang sensitif bagi banyak negara, meskipun penggunaannya lebih banyak dialokasi untuk pembangkit listrik.

Berdasarkan analisis akan posisi Indonesia dalam pasar energi di Asia Pasifik khususnya untuk komoditas minyak, batu bara, gas alam, dan EBT maka Indonesia masih memiliki peluang luas untuk memainkan peran. Meskipun saat ini Indonesia merupakan net importir minyak, tidak mengurangi peluang Indonesia untuk berkiprah dalam pasar minyak Asia Pasifik. Beberapa peluang yang dapat dimainkan Indonesia dalam pasar energi Asia Pasifik, di antaranya, *pertama*, Indonesia agaknya perlu tetap menjaga relasinya dengan negara-negara OPEC karena akan dapat meningkatkan posisi tawar Indonesia dalam kancah politik internasional. Meskipun di internal OPEC posisi Indonesia relatif terbatas jika dibandingkan dengan negara-negara penghasil utama minyak, seperti Saudi Arabia, Iran, dan Venezuela, tetapi jika dilihat secara makro, posisi Indonesia yang pernah menjadi anggota OPEC akan memberikan posisi strategis bagi Indonesia. Misalnya, pengalaman Indonesia pada 2004 ketika Menteri ESDM RI berperan sebagai Presiden OPEC *Conference* sekaligus Sekjen OPEC, menjadikan Indonesia sebagai pihak yang dapat diperhitungkan. Menteri ESDM RI saat itu sering kali diminta masukannya dan diajak konsultasi oleh negara-negara pengimpor minyak mengenai kebijakan energi dunia dan arah kebijakan OPEC.

Kedua, Indonesia kaya dan memiliki potensi sumber energi nonfosil atau sumber energi terbarukan seperti tenaga air, panas bumi, biomasa, tenaga surya, dan tenaga angin. Karena sebagian besar jenis energi ini tidak dapat diekspor maka

pemanfaatannya difokuskan untuk memenuhi kebutuhan energi domestik, dimana selama ini pemanfaatannya memang belum maksimal. Sumber energi panas bumi di Indonesia, misalnya, dari potensi sebesar 27.199 MW (setara 11 miliar barel minyak), namun kapasitas terpasang saat ini baru sebesar 852 MW (3%). Jenis energi ini perlu dimaksimalkan penggunaannya karena sifatnya yang ramah lingkungan dan tidak berdampak buruk bagi kelestarian lingkungan dan pemanasan global. Selain itu, investasi sektor energi terbarukan di level global mulai mengalami kenaikan secara dramatis sekitar tahun 2005 ketika terjadi kenaikan harga komoditas energi berbasis fosil. Beberapa negara secara agresif mulai meningkatkan alokasi bagi upaya pembukaan lapangan pekerjaan di industri ini. Meskipun investasi ini cenderung mengalami penurunan pada pertengahan 2008 karena krisis keuangan dan penyebab lainnya, peluang Indonesia untuk berinvestasi atau sebagai lahan investasi masih sangat menjanjikan.

Ketiga, guna semakin memperluas kiprah di pasar energi dunia, Indonesia harus mendorong perusahaan milik negara seperti Pertamina untuk lebih aktif mencari sumber energi dengan berinvestasi ke negara lain. Negara tujuan investasi harus diperluas pula ke negara-negara penghasil minyak nonkonvensional, seperti Afrika dan Rusia. Pertamina hendaknya juga didorong untuk dapat masuk ke Angola, misalnya, untuk berinvestasi sekaligus menimba pengetahuan tentang eksplorasi minyak di laut dalam karena nyaris seluruh produksi minyak Angola berasal dari laut dalam. Selain itu, Pertamina perlu memiliki pengalaman bekerja sama dengan perusahaan minyak dunia yang telah beroperasi di sana. Sampai dengan 2011 paling tidak terdapat tujuh perusahaan minyak yang telah mengeksplorasi minyak di Angola, di antaranya Total, Exxon, BP, Chevron, ENI, Statoil, dan Norsk Hydro.

Untuk memuluskan upaya di atas tentu saja dibutuhkan dukungan pemerintah Indonesia. Selama ini, pemerintah kurang memberikan perhatian dan dukungan terhadap perusahaan energi nasional yang akan berkiprah di luar negeri. Hal ini masih dipandang sebagai *business as usual* dan tidak dilihat sebagai bagian dari diplomasi internasional. Kondisi ini jauh berbeda dengan

yang terjadi di AS ketika Kongres AS merasa perlu untuk menghalangi penjualan Unocal milik AS kepada Cina. Dalam kasus tersebut, pemerintah AS dan perusahaan minyaknya saling bersinergi dan bekerja sama untuk mengamankan kepentingan minyak AS dan menjamin keamanan pasokan minyak ke AS.

Peluang *keempat* yang dapat dimainkan Indonesia adalah mengintensifkan kerja sama dan investasi sektor industri energi konvensional, seperti minyak bumi dan batu bara. Di sektor batu bara, selain pembangunan infrastruktur maka Indonesia dapat berkiprah dalam investasi untuk menghasilkan teknologi batu bara bersih. Hal ini penting mengingat penggunaan batu bara sebagai sumber energi terkendala oleh dampak negatifnya bagi lingkungan hidup dan kontribusinya terhadap emisi gas rumah kaca. Sementara itu, untuk komoditas minyak bumi misalnya, Indonesia perlu mengeksplorasi dan mengeksploitasi lapangan-lapangan migas yang dihasilkan dari cekungan hidrokarbon yang baru 15 dari 60 cekungan yang beroperasi. Pembangunan kilang BBM, LNG, LPG, terminal transit BBM serta jaringan pipa gas juga dapat menjadi alternatif investasi yang menjanjikan.

Peluang kerja sama melalui investasi itulah yang perlu didorong oleh pemerintah Indonesia. Hal ini penting mengingat potensi kerja sama sektor energi di Asia Pasifik sangat menjanjikan, baik dalam hal investasi maupun alih teknologi. Meskipun begitu, kepentingan yang sama khususnya di antara negara-negara industri maju membuat kompetisi dalam kerja sama dengan negara lain menjadi hal yang tidak terhindarkan. Untuk memanfaatkan berbagai peluang di atas sekaligus berkompetisi secara lihai dalam pasar energi, khususnya di kawasan Asia Pasifik maka kemampuan dalam diplomasi sektor energi menjadi penting dalam kebijakan luar negeri suatu negara, termasuk Indonesia.

Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Energi Indonesia

Berkembangnya dimensi internal dan eksternal yang terkait dengan permasalahan energi di atas, mendorong pemerintah Indonesia untuk menanggapi melalui sejumlah langkah-langkah strategis untuk pengamanan sumber daya dan

pasokan energinya. Dalam konteks ini, politik luar negeri merupakan sektor yang memiliki andil penting dalam menunjang pencapaian pemerintah dalam pengamanan pasokan energi, melalui diplomasi dan kerja sama dengan pihak-pihak di luar negeri. Sebagai suatu kesatuan keberhasilan pembangunan nasional tidak bisa semata diletakkan pada kisaran upaya domestik, apalagi bagi negara berkembang seperti Indonesia dalam suasana saling kuatnya ketergantungan hubungan antarbangsa dewasa ini, upaya membangun hubungan dan diplomasi yang lebih baik dengan negara-negara lain juga merupakan kepentingan nasional Indonesia.

Pemerintah Indonesia dalam hal ini perlu membangun koordinasi dan kerja sama antara berbagai pemangku kepentingan. Secara kelembagaan, beberapa instansi dan lembaga pemerintah yang memiliki kepentingan dengan isu energi di Indonesia, antara lain Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Kehutanan, Kementerian Pembangunan dan Lingkungan Hidup, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Luar Negeri (Kemlu), dan Dewan Energi Nasional (DEN). Keberagaman instansi yang terlibat tersebut menunjukkan bahwa upaya pemenuhan kebutuhan energi nasional tidak hanya dilakukan melalui upaya di dalam negeri, melainkan juga di luar negeri. Pemerintah perlu melakukan upaya intensifikasi guna meningkatkan ketersediaan energi di dalam negeri, dengan melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber energi baru, baik di dalam maupun di luar negeri.

Untuk mewujudkan upaya tersebut tentu membutuhkan pembiayaan besar. Sementara itu, ketidakmampuan pemerintah untuk mendanai seluruh eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber energi baru tersebut membuat dukungan investor asing menjadi sangat penting. Di tengah kondisi persaingan energi global yang sangat ketat saat ini, upaya pemerintah untuk menjaring masuknya modal asing di Indonesia tentu tidak mudah. Selain membutuhkan iklim investasi yang kondusif di dalam negeri, peran diplomasi suatu negara untuk mendapatkan investor asing juga menjadi sangat penting. Dalam kerangka hubungan internasional, diplomasi memiliki kegunaan pula untuk meningkatkan atau memperbaiki hubungan

dan membicarakan kepentingan-kepentingan nasional masing-masing.

Peran diplomasi energi menjadi sama penting dengan diplomasi di bidang politik dan keamanan, mengingat hal tersebut juga menyangkut kepentingan nasional yang vital. Dalam konteks ini, diplomasi energi Indonesia perlu berorientasi pada terjaminnya pemenuhan kebutuhan energi untuk mendukung pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, peran aktif diplomasi energi secara total menjadi suatu keharusan. Meskipun Kemlu RI adalah salah satu instansi yang menjadi ujung tombak dalam melaksanakan diplomasi energi Indonesia, secara kelembagaan diplomasi energi Indonesia dalam realitasnya tersebar ke berbagai kementerian. Dalam menjalankan diplomasi energi tersebut, aktor-aktor pemerintah yang lintas sektoral di atas harus memainkan peran sesuai dengan ruang lingkup bidang masing-masing. Ini dimungkinkan oleh aturan perundangan yang berlaku, yaitu UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, kendati sesuai Pasal 7 UU tersebut, konsultasi dan koordinasi tetap dilakukan oleh Kemlu RI.

Sesuai dengan prinsip politik luar negeri bebas dan aktif dalam menjalin kemitraan dan kerja sama di bidang pengembangan energi, pemerintah Indonesia saat ini secara luas terlibat aktif dalam berbagai kerangka kerja sama energi internasional. Kerja sama tersebut digalang melalui berbagai forum internasional (baik bilateral, regional, maupun multilateral) dan lembaga internasional (PBB dan nonPBB). Menurut Kementerian ESDM RI, Indonesia saat ini terlibat hampir di seratus jenis forum energi internasional. Hanya yang patut menjadi catatan penting selanjutnya ialah apakah berbagai forum tersebut sudah dapat memenuhi kepentingan nasional energi Indonesia. Dari sekian ratus forum kerja sama tersebut, ironinya hanya ada beberapa forum kerja sama saja yang sudah memasuki tahapan kegiatan yang sifatnya operasional.

Beberapa kerja sama energi internasional yang dalam tataran operasionalnya bergerak maju, antara lain yang dapat dicatat adalah kerja sama energi Indonesia-Jepang untuk alih teknologi dan peningkatan kelembagaan, kerja sama energi Indonesia-Netherlands

untuk energi baru dan terbarukan, khususnya pembangkit listrik dari mikrohidro, kerja sama energi Indonesia-Cina berbentuk investasi, dan kerja sama energi Indonesia-Norwegia terkait dengan pengurangan emisi karbon. Selebihnya ada beberapa kerja sama energi internasional yang kemudian tidak ada kelanjutannya sama sekali dan banyak juga kerja sama tersebut yang sifatnya masih sebatas *norm-setting*, seperti *memorandum of understanding* (MoU), *letter of intent* (LoI), dan lain-lain.¹⁷

Dalam diplomasi energi Indonesia yang secara simultan melibatkan multiaktor di atas, tentu koordinasi lintas sektor menjadi penting. Diplomasi yang optimal hanya dapat dicapai apabila ada koordinasi yang berjalan baik antarpelaku diplomasi. Komunikasi yang terbangun melalui koordinasi pada gilirannya diharapkan melahirkan sinergi di antara aktor-aktor diplomasi energi. Selain itu, juga membantu dalam memilih isu yang akan diperjuangkan di forum-forum internasional sebagai kepentingan nasional. Diplomasi energi Indonesia pada hakikatnya untuk memperjuangkan suatu kepentingan nasional, yaitu mengamankan pasokan kebutuhan energi Indonesia.

Diplomasi energi Indonesia yang tersebar di berbagai kementerian, dengan masing-masing *core competence*-nya, seharusnya tidak menimbulkan persoalan jika ada koordinasi lintas sektor yang terkelola baik. Hanya realitasnya, fungsi tersebut terlihat masih belum berjalan secara terpadu. Sejauh ini Kemlu RI yang memiliki peran sentral dalam diplomasi, yakni sebagai koordinator dan konsultan bagi aktor-aktor internasional lainnya di dalam menjalin hubungan luar negeri, kenyataannya masih belum secara optimal menjalankan fungsinya. Fungsi koordinatif yang seharusnya dijalankannya belum terlihat menonjol. Padahal, peran koordinator dalam diplomasi energi sangat vital. Koordinator tidak saja menjadi pintu masuk bagi para pemangku kepentingan untuk menyampaikan kepentingan, aspirasi, pemikiran, dan masukan, tetapi juga

¹⁷ Biro Perencanaan dan Kerja Sama, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI, "Kebijakan Energi Nasional: Pengelolaan, Ketahanan dan Kerja Sama Energi", makalah yang disampaikan pada acara diskusi terbatas bertema "Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Keamanan Energi" yang diselenggarakan oleh Tim Polugri P2P-LIPI, 16 Juni 2011, di Jakarta.

menjadi sumber informasi dan penentu target yang harus diperjuangkan oleh para perunding yang berasal dari beberapa *stakeholder* lainnya di berbagai forum bilateral, regional, dan multilateral energi. Realitasnya, dalam diplomasi energi Indonesia, Kemlu RI dinilai masih lebih banyak berkuat pada fungsi administratif.¹⁸ Kemlu RI melalui perwakilan-perwakilan RI di luar negeri masih sebatas memberikan dukungan kepada delegasi-delegasi yang mewakili Indonesia dalam berbagai forum-forum internasional yang membahas isu energi, termasuk mendampingi mereka dalam forum-forum tersebut.¹⁹

Kelembagaan diplomasi energi Indonesia yang tersebar ke berbagai kementerian tanpa kejelasan pembagian kewenangan dan koordinasi, di samping ketidakjelasan tujuan dan target dari yang diperjuangkan melalui diplomasi, merupakan permasalahan yang melemahkan diplomasi energi Indonesia. Diplomasi energi Indonesia di berbagai forum internasional belum bisa memberikan kontribusi optimal bagi perekonomian nasional. Indonesia masih belum mampu mengambil manfaat optimal dari diplomasi politik dan fakta sebagai negara kaya akan sumber daya alam untuk menekan negara lain demi melindungi kepentingan nasional Indonesia.

Dengan demikian, Kemlu RI sudah saatnya memiliki direktorat khusus yang menangani isu energi. Keberadaan direktorat ini akan membawa isu energi berada pada satu atap sehingga isu-isu teknis terkait dengan masalah energi yang akan dirundingkan dan aktor-aktor yang akan menjalankan diplomasi energi berada di satu direktorat tersendiri. Kemlu RI, yang dilengkapi dengan sejumlah perwakilan Indonesia di luar negeri, sebenarnya dapat memainkan peran yang lebih aktif untuk membuka peluang-peluang sumber energi baru dan kerja sama energi di luar negeri. Hal ini karena kementerian-kementerian teknis selama ini lebih banyak terjebak pada soal-soal yang terkait dengan pengamanan pasokan kebutuhan energi di dalam negeri.²⁰ Artinya,

persoalan keamanan energi masih lebih banyak terkonsentrasi pada upaya-upaya domestik, yang mengakibatkan belum tergarap optimalnya lahan di luar negeri untuk mendukung upaya pemenuhan pasokan kebutuhan energi nasional.

Penutup

Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan dan peluang dalam pengelolaan keamanan energi, baik di level nasional maupun internasional sehingga penyikapannya perlu memperhatikan perkembangan dinamika domestik dan global. Di dalam negeri, persoalan energi Indonesia utamanya terletak pada mismanajemen sektor energi, khususnya pasca-diberlakukannya UU Migas Tahun 2001 yang memberikan peranan lebih besar kepada pihak swasta serta kurangnya peran pemerintah Indonesia. Hal ini ditandai dengan lebih bertumpunya pengelolaan sektor energi pada penguatan mekanisme pasar dalam penentuan harga bahan bakar minyak dan listrik untuk mengurangi beban APBN, terlihat dengan adanya program penghapusan subsidi. Situasi ini menunjukkan bahwa kebijakan keamanan energi Indonesia lebih cenderung melihat energi sebagai komoditas pasar.

Pemerintah belum banyak melibatkan diplomasi yang melihat energi juga sebagai komoditas strategis, salah satunya ditandai dengan belum adanya institusionalisasi kebijakan keamanan energi di level Kementerian Luar Negeri RI. Pemerintah juga belum mendorong dengan sepenuh hati kiprah perusahaan energi nasional dan swasta untuk menjadi pemain dalam pasar energi regional maupun internasional. Situasi ini menandakan pemerintah Indonesia belum mempertimbangkan dinamika regional dan internasional di sektor energi. Dengan kata lain masih terdapat *missing link* dalam kebijakan sektor energi Indonesia, di mana muatan dan perspektif internasional yang *outward-looking* belum banyak terlihat, baik dalam kebijakan maupun realita politiknya. Sementara itu, politik luar negeri negara-negara industri maju telah terintegrasi dengan kebijakan energinya, yaitu persoalan energi telah menjadi bagian dari kepentingan nasional yang utama dari suatu negara. Dalam hal ini proses sekuritisasi dan

¹⁸ Wawancara dengan Shaleh Abdurrahman, Dewan Energi Nasional (DEN), 12 Juli 2011, di Jakarta.

¹⁹ Wawancara dengan Farida Zed, Dewan Energi Nasional (DEN), 12 Juli 2011, di Jakarta.

²⁰ *Ibid.*

politisasi sektor energi telah terjadi di banyak negara industri maju.

Indonesia sebenarnya telah memiliki arah kebijakan keamanan energi nasional yang cukup jelas. Namun, kebijakan ini belum cukup dijabarkan, termasuk mengenai operasionalisasinya. Keberadaan UU Migas 2001 yang lebih mengedepankan aspek pasar dalam regulasinya justru mengandung berbagai persoalan, salah satunya adalah lemahnya posisi pemerintah jika dibandingkan swasta dalam pelaksanaan kebijakan energi. Padahal secara makro kebijakan energi Indonesia masih membutuhkan peran besar pemerintah, termasuk dalam menjaga stabilitas harga minyak dunia yang sangat fluktuatif.

Peran pemerintah juga menjadi tidak bisa diabaikan dalam hal koordinasi pengembangan energi yang terpengaruh kebijakan otonomi daerah. Permasalahan birokrasi yang dapat memengaruhi persoalan distribusi sektor listrik, misalnya, tidak bisa dianggap remeh. Dalam kondisi tersebut, pasar energi di Indonesia belum dapat dikatakan telah terbentuk dan terpetakan secara jelas. Pemerintah masih harus menjadi tumpuan penting bagi terbangunnya infrastruktur yang lebih mapan. Di dunia internasional kerja sama energi juga dilakukan di tingkat pemerintah, walaupun bukan berarti mengecilkan peran swasta. Mengingat peran energi yang strategis maka pemerintah masih dominan dalam banyak pengembangan energi di kawasan Asia. Sementara itu, dalam pengembangan infrastruktur tidak akan sanggup bila dibebankan kepada swasta.

Indonesia perlu memanfaatkan berbagai peluang untuk berkiprah di kawasan Asia Pasifik dan internasional. Asia Pasifik saat ini merupakan pemain penting dalam pasar energi dunia, baik sebagai produsen, konsumen, eksportir, maupun importir. Sebagian besar aktivitas produksi dan konsumsi energi negara-negara Asia Pasifik untuk menjalankan roda perekonomian nasional bergantung pada komoditas primer konvensional yaitu minyak, batu bara, dan gas alam serta komoditas nonkonvensional seperti sumber energi terbarukan (*renewable energy*) dan nuklir. Meskipun saat ini Indonesia merupakan net importir minyak, tetapi tidak mengurangi peluang Indonesia untuk berkiprah dalam pasar energi

dunia, baik melalui kerja sama internasional maupun investasi.

Daftar Pustaka

- Asia Pacific Energy Research Center. 2006. *APEC Energy Demand and Supply Outlook 2006 Projections to 2030 Economic Review*. Japan: APERC.
- Asia Pacific Energy Research Center. 2011. *APEC Energy Overview 2010*. Japan: APERC.
- Asia Pacific Energy Research Center. 2006. *APEC Energy Demand and Supply Outlook 2006 Energy at the Crossroads*. Japan: IEEJ.
- Atje, Raymond. "Energy Security dan Kerja sama Bidang Energi di Asia Timur", makalah yang disampaikan dalam diskusi bertema "Kerja sama Energi di Asia Timur dalam Kerangka East Asia Summit (EAS)", 11 Agustus 2005. Jakarta: BPPK-CEACoS.
- Biro Perencanaan dan Kerja Sama, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI. "Kebijakan Energi Nasional: Pengelolaan, Ketahanan dan Kerja Sama Energi", makalah yang disampaikan pada acara diskusi terbatas "Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Keamanan Energi" yang diselenggarakan oleh Tim Polugri P2P-LIPI, 16 Juni 2011, di Jakarta.
- Ditjen Migas Kementerian ESDM RI. 2010. *Indonesian Energy Statistics Leaflet*. Jakarta: ESDM.
- IEA. 2008. *Energy Policy Review of Indonesia*. Paris: IEA.
- IEA. 2011. *Energy Balances of Non-OECD Countries*. Paris: IEA.
- Keliat, Makmur. "Kebijakan Keamanan Energi", makalah yang disampaikan pada Sosialisasi Rancangan Penelitian P2P LIPI, 22 Februari 2011, di Jakarta.
- Kementerian ESDM RI. 2005. *Blue Print Pengelolaan Energi Nasional 2005–2025*. Jakarta: ESDM RI.
- Kementerian ESDM RI. "Kebijakan Energi Nasional: Pengelolaan, Ketahanan, dan Kerja sama Energi", makalah yang disampaikan pada FGD Penelitian Politik Luar Negeri dan Keamanan Energi, 16 Juni 2011, di Jakarta.
- Wawancara dengan Farida Zed, Dewan Energi Nasional (DEN), 12 Juli 2011, di Jakarta.
- Wawancara dengan Shaleh Abdurrahman, Dewan Energi Nasional (DEN), 12 Juli 2011, di Jakarta.