

**KEBIJAKAN CHINA TERHADAP KEAMANAN SUPLAI ENERGI
DI WILAYAH KASPIA: KASUS CNPC DI KAZAKHSTAN
1997-2011**

SKRIPSI



Disusun oleh

RENNY CANDRADEWI P

070810532

**PROGRAM STUDI S-1 ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GASAL TAHUN 2011/2012**

**KEBIJAKAN CHINA TERHADAP KEAMANAN SUPLAI ENERGI
DI WILAYAH KASPIA: KASUS CNPC DI KAZAKHSTAN
1997-2011**

S K R I P S I

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi S-1 pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga

Disusun oleh

RENNY CANDRADEWI P

070810532

**PROGRAM STUDI S-1 ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

SEMESTER GASAL 2011/2012

HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING

Skripsi berjudul

**KEBIJAKAN CHINA TERHADAP KEAMANAN SUPLAI ENERGI
DI WILAYAH KASPIA: KASUS CNPC DI KAZAKHSTAN
1997-2011**

**Skripsi ini telah memenuhi persyaratan dan disetujui untuk diujikan di
depan Komisi Penguji**

Surabaya, 26 Januari 2012

Dosen Pembimbing

**Dra. Sartika Soesilowati, MA, Ph.D
NIP. 19640730 199512 2 001**

Mengetahui,

Ketua Departemen Hubungan Internasional

**Dra. BLS Wahyu Wardhani, MA, Ph.D
NIP. 19640331 198810 2 001**

HALAMAN PENGESAHAN DEWAN PENGUJI

**Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Komisi Penguji
pada hari Senin, 6 Februari 2012, pukul 10.00 WIB
di Ruang Sidang
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga**

Komisi Penguji

Ketua,

**Dra. BLS Wahyu Wardhani, MA, Ph.D
NIP. 19640331 198810 2 001**

Anggota I,

Anggota II,

**Citra Hennida, S.IP.,MA
NIP. 19791025 200604 2 001**

**Radityo Dharmaputra, M.Hub.Int
NIP.**

HALAMAN PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Skripsi berjudul

KEBIJAKAN CHINA TERHADAP KEAMANAN SUPLAI ENERGI DI WILAYAH KASPIA: KASUS CNPC DI KAZAKHSTAN 1997-2011

Bagian atau keseluruhan isi Skripsi ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Skripsi.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga Surabaya.

Surabaya, 26 Januari 2012

Renny Candradewi P
NIM. 070810532

HALAMAN PERSEMBAHAN

Untuk Ibu dan Bapak Tercinta
Endang Sukorini dan Mulyoto
Kakak-kakakku yang selalu keren
Galih Endradita Mulyosaputro dan Farisda Puji Laksono Mulyosaputro
I Treasure You All The Most

HALAMAN MOTTO

**“Jangan pernah merasa miskin.
Karena langit, bumi, dan isinya adalah milik Allah.
Kamu hanya perlu meminta dan Allah pasti
memberi.”**

KATA PENGANTAR

Sejak krisis minyak yang terjadi pada tahun 1973-1974, dunia internasional makin menyadari signifikansi minyak terhadap kelangsungan suatu negara. Minyak tidak lagi dipandang sebagai komoditas ekonomi yang diperjualbelikan secara terbatas, sebaliknya minyak juga berperan sebagai komoditas strategis maupun politis yang dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara dengan negara lain. Sumber daya minyak yang melimpah dapat menjadi peluang besar negara untuk tumbuh besar atau sebaliknya. Kerjasama strategis antarnegara pun dibangun atas dasar interaksi kebutuhan antara negara pengekspor minyak dan negara importir minyak.

Tulisan ini menyoroti betapa pentingnya minyak yang cukup dalam agenda keamanan energi dan kebijakan negara. Tulisan ini menyoroti kasus CNPC (*China National Petroleum Corporation*) di Kazakhstan yang melakukan kebijakan pemerintah China terkait keamanan suplai energi di wilayah Kaspia. Kebijakan China untuk mengawali investasi di Kazakhstan melalui CNPC telah dimulai sejak tahun 1997 hingga saat ini. Intervensi dan peran pemerintah China di CNPC sebagai stakeholder yang paling menentukan masih sangat kuat dalam setiap kesepakatan kerjasama energi, akuisisi, kemenangan tender, dan ijin investasi di perusahaan-perusahaan minyak Kazakhstan.

Penulisan skripsi ini tidak akan berhasil tanpa bantuan dan dukungan dari banyak orang. Skripsi ini secara khusus ditujukan kepada orang tua penulis sebagai persembahan dan penghargaan kepada mereka yang telah mendidik dan membesarkan penulis selama ini. Penulis juga mengucapkan banyak terimakasih pada dosen pembimbing saya, Dra. Sartika Soesilowati, MA, Ph.D, yang bersedia meluangkan waktunya untuk konsultasi dan keceriaan yang patut dikenang. Penulis juga menyampaikan banyak-banyak apresiasi terhadap staf pengajar Departemen Hubungan Internasional Universitas Airlangga termasuk para dosen penguji skripsi.

Terimakasih banyak kepada teman-teman HI angkatan 2008 dengan ketulusan masing-masing, rekan UFO (Raissa “echa”, Yerry, Rizca Putri, Gadis),

Anindya Rahadi, Adhuwi “Nita” Rachma yang selalu memotivasi. Teirmakasih juga kepada sahabat-sahabat “Jengkol” seperti Rizky “Sidney” Rosyana, Ajeng Arinda, Khusnaiyah, Dionysia “Dion”, Sella, Mbak Lucky, Azizah Rozaqqi, dan Mbak Ditta Eranita. Terimakasih pada sahabat saya yang gemar berbagi kepanikan dan perselisihan dalam banyak hal utamanya dalam *deadline* skripsi dan, Devania “Devons” Annesya. Dan terakhir, saya sangat bersyukur pada ALLAH SWT yang mengizinkan para penulis energi seperti Hanjiang Henry Wang, Erica S Downs, Ashild Tonnesson, Zha Daojiong dan ilmuwan energi lainnya mengeluarkan dan menerbitkan buku, menulis jurnal, dan lainnya yang sangat bermanfaat untuk penulisan ini meskipun tidak semua data dan informasi saya cantumkan. Tanpa ijin ALLAH SWT, rasanya skripsi ini akan sangat sulit untuk diselesaikan.

Labih penting dari itu, penulis mengakui skripsi ini sangat jauh dari sempurna karena banyak terdapat kekurangan dan kesalahan, namun penulis berharap tulisan ini akan mengawali tulisan-tulisan lain di bidang kemanan energi dan kebijakan pemerintah China yang dapat memberikan referensi dan pengetahuan bagi pembaca dan penelitian selanjutnya. Akhirnya, penulis mengucapkan selamat membaca.

Penulis,

RENNY CANDRADEWI P
Email: rennycandradewi@yahoo.com

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iii |
| HALAMAN PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT..... | iv |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | v |
| HALAMAN MOTTO | vi |
| KATA PENGANTAR | vii |
| DAFTAR ISI..... | x |
| DAFTAR GRAFIK, TABEL DAN GAMBAR..... | xii |
| DAFTAR SINGKATAN | xiii |
| ABSTRAK | xiv |
| BAB I..... | 1 |
| I.1. Latar belakang | 1 |
| I.2. Rumusan Masalah..... | 8 |
| I.3. Tujuan Penelitian..... | 8 |
| I.4. Kerangka Pemikiran | 8 |
| I.4.1. Pendekatan State-centric..... | 8 |
| I.4.2. Energized Foreign Policy-Security of Energy Supply | 9 |
| I.4.3. Teori Investasi dan FDI-Quan Li dan Adam Resnick | 11 |
| I.4.4. Realisme Struktural dan Teori Power Cycle | 11 |
| I.4.5. Stakeholder Theory-Ronald K Mitchell | 12 |
| I.4.6. Persepsi Ancaman..... | 14 |
| I.5. Hipotesis | 15 |
| I.6. Metodologi Penelitian..... | 16 |
| I.6.1. Konseptualisasi..... | 16 |
| I.6.1.1. Keamanan Energi..... | 16 |
| I.6.1.2. Stakeholder Definitif | 16 |
| I.6.1.3. Going Out Policy | 17 |
| I.6.1.4. Loan for Oil Policy | 17 |
| I.6.1.5. Investasi dan Akuisisi | 17 |
| I.6.1.6. Transnational Oil Pipeline | 18 |
| I.7. Tipe Penelitian..... | 18 |
| I.8. Jangkauan Penelitian | 18 |
| I.9. Analisis Data..... | 18 |
| I.10. Sistematika Penulisan | 19 |
| BAB II..... | 20 |
| II.1. Keamanan Energi China..... | 20 |
| A. Keamanan Energi 1950-1970 | 20 |
| B. Keamanan Energi 1971-1996 | 22 |
| II.2. Persepsi Ancaman Energi China | 24 |
| A. Analisis Fundamental | 25 |
| B. Analisis Eksternal | 26 |
| C. Analisis Struktural | 28 |
| II.3. Debat Keamanan dan Kebijakan Energi China..... | 30 |

| | |
|--|----|
| A. Strategic Petroleum Reserve | 32 |
| B. Oil Diplomacy..... | 34 |
| II.4. Persepsi Ancaman terhadap Kebijakan Energi China..... | 36 |
| A. Badan Pembuat Kebijakan Energi China 1883..... | 37 |
| B. Badan Pembuat Kebijakan Energi China 1993-2008 | 38 |
| II.5. Kebijakan Energi China | 40 |
| | |
| BAB III | 42 |
| III.1. Kerjasama Energi China dan Kazakhstan..... | 42 |
| III.2. Peran Pemerintah China dalam CNPC..... | 52 |
| A. Latar Belakang CNPC | 52 |
| B. Peran Pemerintah sebagai Stakeholder dalam CNPC..... | 53 |
| i. Pemerintah Sebagai Stakeholder Definitif dalam CNPC (1988-1998) | 53 |
| ii. Stakeholder dalam CNPC 1998-2003..... | 55 |
| iii. Stakeholder dalam CNPC 2003-2005..... | 56 |
| III.3. Kebijakan Energi di Kazakhstan Melalui CNPC..... | 57 |
| A. Going Out Policy | 57 |
| B. Loan for Oil Policy | 61 |
| C. Investasi dan Akuisisi CNPC di Kazakhstan (1997-2010)..... | 64 |
| D. Transnational Oil Pipeline (2004-2011) | 68 |
| | |
| BAB IV | 75 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 79 |

DAFTAR GRAFIK, TABEL DAN GAMBAR

GAMBAR

| | | |
|---------------|---|----|
| Gambar I.1. | Sumber Suplai Minyak China dari Berbagai Negara pada 2010 dalam ribu barrel per hari | 4 |
| Gambar I.2. | Peta kazakhstan dan negara-negara perbatasan..... | 6 |
| Gambar I.3. | Model pasar energi global dalam "energized foreign policy-security of energy supply" | 10 |
| Gambar I.4. | Model <i>Stakeholder</i> Menurut Ronald K Mitchell..... | 14 |
| Gambar III.1. | Konsentrasi Kilang Minyak dan Infrastruktur Industri Minyak di Kazakshtan (2008)..... | 45 |
| Gambar III.2. | Dinamika Investasi dan Akuisisi CNPC di Sektor Minyak Kazakhstan: 1997-2005 | 56 |
| Gambar III.3. | Dinamika Investasi dan Akuisisi CNPC di Sektor Minyak Kazakhstan: 2006-2009 | 58 |
| Gambar III.4. | Pengerjaan pipa minyak sepanjang 3000 km dari Atyrau (Kazakhstan) sampai Alashankou (China) | 71 |

GRAFIK

| | | |
|---------------|--|----|
| Grafik III.1. | Cadangan Minyak, Produksi, Konsumsi dan Ekspor Minyak Negara-negara di Wilayah Kaspia..... | 43 |
| Grafik 1 | Prosentase Pertumbuhan Ekonomni berdasarkan GDP setiap tahun 1800-2011 | 84 |
| Grafik 2 | Produksi Domestik Minyak Mentah dan Konsumsi Minyak China 1980-2010 | 87 |
| Grafik 3 | Produksi Domestik Minyak Mentah dan Total Produksi Minyak China 1980-2010..... | 88 |
| Grafik 4 | Prosentase Kenaikan/ Penurunan Produksi Minyak Mentah China 1980-2010 | 89 |
| Grafik 5 | Impor Minyak China 1980-2010..... | 90 |
| Grafik 6 | Prosentase Kenaikan Konsumsi Minyak China 1980-2010 | 91 |
| Grafik 7 | Perbandingan Prosentase Kenaikan/ Penurunan Produksi, Konsumsi Minyak Domestik dengan Prosentase Pertumbuhan Ekonomi 1980-2010 | 92 |
| Grafik 8 | Total Konsumsi Energi China berdasarkan Tipe tahun 1995, 2008, 2009, dan 2010 | 93 |
| Grafik 9 | Minyak Mentah yang Masuk dari Kazakhstan ke China sejak tahun 1997-2011 | 94 |

TABEL

| | | |
|--------------|---|----|
| Tabel III.1. | Akuisisi CNPC di perusahaan minyak nasional Kazakhstan (1997-2010) | 73 |
| Tabel 1. | Produksi domestik minyak, Konsumsi, Prosentase Kenaikan Produksi-Konsumsi Minyak china 1980-2010..... | 85 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|--------|--|
| AMG | Aktobemunaigaz |
| BP | British Petroleum |
| CDB | China Development Bank |
| CNPC | China National Petroleum Company |
| ERI | Energy Research Institute |
| FDI | Foreign Direct Investment |
| FSU | Former Soviet Union |
| GOP | Go Out Policy |
| IOC | International Oil Companies |
| KMG | Kazakhstanmunaigaz |
| LOP | Loan for Oil Policy |
| MMG | Mangistaumunaigaz |
| MOPI | Ministry of Petroleum Industry |
| NDRC | National Development and Reforms Commission |
| NOCs | National Oil Companies |
| PBB | Perserikatan Bangsa-Bangsa |
| PK | PetroKazakhstan |
| SCORES | State Council Office for Restructuring the Economic System |
| SDPC | Stated Development Commission |
| SLOCs | Sea Lane Communications |
| SOEs | State Owned Enterprises |
| TCO | TengizChevroil |
| ToP | Transnational Oil Pipelines |
| UMG | Uzenmunaigaz |
| WTO | World Trade Organization |

ABSTRAK

Pasca krisis minyak pada 1973-1974, studi kebijakan negara terkait keamanan suplai energi semakin banyak dilakukan. Mayoritas studi dilakukan untuk meneliti tingkat keamanan energi di Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa. Hal ini dilakukan karena pertumbuhan perekonomiannya yang relatif tinggi selalu dikaitkan dengan konsumsi energi. Pasca liberalisasi ekonomi di masa rezim Deng Xiao Ping pada 1978, China muncul sebagai raksasa ekonomi baru dengan konsumsi energi yang meningkat pesat. Impor produk minyak pada 1993 dan impor minyak mentah China pada 1996, menandai berakhirnya keamanan energi China. Bahkan, pada tahun 2010, lembaga energi internasional IEA (International Energy Agency) menobatkan China sebagai negara dengan tingkat konsumsi energi terbesar kedua setelah Amerika Serikat. Hal ini membangkitkan kesadaran dunia internasional tentang prospek dan dampak konsumsi energi China terhadap kestabilan harga minyak dan kompetisi di pasar minyak global masa mendatang. Meskipun demikian, masih sedikit studi meneliti kebijakan China terkait keamanan suplai energinya yang secara spesifik membahas minyak. Studi yang telah berkembang sebagian besar meneliti keamanan suplai minyak China dari negara eksportir Timur Tengah. Akan tetapi, studi tersebut mengabaikan wilayah lain yang sebenarnya lebih strategis. Salah satu negara yang berpotensi sebagai pemain kunci sumber minyak di wilayah Kaspia ialah Kazakhstan. Kazakhshtan muncul sebagai alternatif untuk mengatasi persepsi ancaman keamanan fundamental, eksternal, struktural, dan nonstruktural energi China.

Permasalahan dalam tulisan ini dirumuskan untuk mengkaji kebijakan China terkait keamanan suplai energi di wilayah Kaspia di Kazakhstan melalui CNPC. Penjelasan rumusan masalah tersebut menggunakan pendekatan state-centric, sistem energi global yang cenderung statis, teori investasi dan FDI, realisme struktural dan teori power circle, serta teori stakeholder. Hipotesis dalam penulisan ini dirumuskan berdasarkan penentuan waktu, isu yang diangkat dan kebijakan pemerintah dalam CNPC di Kazakhstan. Untuk itu, kebijakan energi seperti “Going out Policy”, “Loan for Oil Policy”, investasi dan akuisisi, “Transnational Oil Pipeline” dilaksanakan oleh pemerintah melalui CNPC untuk menjamin keamanan suplai energi dari negara Kazakhstan.

Kata kunci : *kebijakan china, keamanan suplai energi, minyak, CNPC, Kazakhstan, kaspia*

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pada tahun 1978, pemerintahan China dibawah rezim Deng Xiaoping menerapkan kebijakan perekonomian yang lebih liberal daripada pemerintahan sebelumnya, konteks liberal yang dimaksud tidak merujuk pada pengertian China menjadi negara kapitalis. Inti kebijakan liberalisasi ekonomi Deng Xiaoping meliputi dorongan untuk membentuk perusahaan dan bisnis swasta, liberalisasi perdagangan, investasi asing, kelonggaran kontrol negara terkait penetapan harga, investasi dalam produksi industri dan pendidikan tenaga kerja.¹ Kebijakan liberalisasi ekonomi ini sukses meningkatkan rata-rata pertumbuhan ekonomi China dari 5.8 % di tahun 1978 menjadi 9.03 % di tahun 1979-1980 dan 9.35% di tahun 1981-1990.²

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi tersebut, konsumsi energi juga menunjukkan peningkatan, salah satunya konsumsi minyak. Sejak tahun 1978-2010, konsumsi minyak yang menyumbang 19 % dari total konsumsi energi China mengalami kenaikan signifikan sebagaimana ditunjukkan dalam tabel I.1 di bawah ini.

¹ Zulu Hu dan Mohsin S Khan (1997), 'Why is China Economy Growing Fast?', *International Monetary Fund*, Economic Issues No. 8, diakses tanggal 10 Januari 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues8/index.htm#Boom>>

² Hanjiang Henry Wang (1999), *China's Oil Industry and Market*, Oxford, Elsevier, h. 5

**TABEL I.1. PERTUMBUHAN EKONOMI DAN PROSENTASE PENINGKATAN
PRODUKSI DAN KONSUMSI MINYAK CHINA 1981-2010**

| Rata-rata Pertumbuhan China | | Produksi Minyak (ribu barrel perhari) | Konsumsi Minyak (ribu barrel perhari) | Prosentase Peningkatan | | % Konsumsi Minyak dari Total Energi China | | |
|--------------------------------|---------|--|--|---------------------------|----------|--|---------|-----------------|
| | | | | Produksi | Konsumsi | | | |
| 1981-1990 | 9.35 % | 2423 | 1959 | 20.47 % | 44.70 % | ≤19% | | |
| 1991-1997 | 11.4 % | 3047 | 3543 | | | 15.93 % | 48.38 % | 19% |
| 1998-2000 | 7.37 % | | | | | | | (di tahun 1995) |
| 2001-2010 | 11.25 % | 3624.5 | 6864 | (di tahun 2008) | | | | |

Sumber: Hanjiang Henry Wang (1999), *China's Oil Industry and Market*, h. 5 dan International Energy Agency (2010), *China's World Wide Quest for Energy Security*, h.20

Pada 1981-1990, rata-rata pertumbuhan ekonomi China yang sebesar 9.35% mengkonsumsi minyak sebanyak 1959 ribu barrel per hari. Rata-rata pertumbuhan ekonomi China di tahun 1991-2010 mencapai 9.38% dengan pertumbuhan tertinggi mencapai 11.4 % pada tahun 1991-1997. Pertumbuhan ini disertai peningkatan konsumsi minyak sebesar 44.7 % konsumsi minyak dari 1959 ribu barrel perhari menjadi 3543 ribu barrel perhari. Sementara itu, produksi minyak domestik hanya meningkat sebesar 20.47 % dari 2423 ribu barrel perhari menjadi 3047 ribu barrel perhari. Pada 2001-2010, peningkatan produksi minyak hanya 15.93 % dari 3047 ribu barrel menjadi 3624.5 ribu barrel sedangkan konsumsi minyak meningkat sebesar 48.38 % dari 3543 ribu barrel perhari menjadi 6864 ribu barrel perhari.

Sejak tahun 1981, peningkatan produksi minyak domestik China tidak berimbang dengan peningkatan konsumsinya.³ Bahkan perbedaan antara produksi dan konsumsi minyak semakin besar di tahun 2001-2010.⁴ Untuk menanggulangi perbedaan yang semakin besar antara tingkat produksi dan konsumsi minyak, maka China harus baik menekan konsumsi domestik maupun meningkatkan produksi domestik.

Pemenuhan konsumsi minyak domestik dapat dilakukan dengan menambah produksi minyak domestik. Penambahan volume produksi minyak di luar cadangan domestik dapat dilakukan dengan mendatangkan suplai dari luar China. Usaha untuk mendatangkan suplai sebagian besar dijalankan oleh perusahaan nasional negara atau SOEs (*State Owned Enterprises*). Dalam sektor perminyakan, suplai minyak dikelola oleh CNPC (*China National Petroleum Corporation*).

China National Petroleum Corporation atau CNPC merupakan perusahaan pengelola minyak terbesar di China. CNPC didirikan pada 17 September 1988 untuk menggantikan *Ministry of Petroleum Industry* (MOPI) yang berdiri sejak 1949. CNPC bertanggung jawab terhadap eksplorasi dan pengembangan cadangan gas alam dan minyak di darat.

³ Perbedaan keduanya dapat dilihat pada grafik 2 di halaman lampiran 87. Kesenjangan produksi domestik dan konsumsi China disimpulkan berdasarkan penurunan prosentase peningkatan produksi minyak China dari tahun sebelumnya. Lebih lengkapnya dapat dilihat pada grafik 4 halaman 89.

⁴ Perbandingan tingkat produksi domestik China dan total produksi minyak China dapat dilihat pada grafik 3 di halaman 88 lampiran.

Penetrasi China di Kazakhstan diawali dengan akuisisi 60.7% saham *Aktobemunaigaz* oleh CNPC pada 1997.⁵ Akuisisi CNPC di *Aktobemunaigaz*, juga diikuti oleh kesepakatan dengan perusahaan minyak lainnya seperti *Uzenmunaigaz* pada 1997, *Buzachi North Field* pada 2003, *Petrokazakhstan* di tahun 2005,⁶ dan *Mangistaumunaigaz* pada 2010 sehingga CNPC tumbuh semakin signifikan utamanya di sektor minyak Kazakhstan.

Suplai minyak China selama ini ditopang dari berbagai negara pengeksport minyak di dunia. Komposisi suplai minyak China dari berbagai negara diilustrasikan oleh gambar I.1. Dibandingkan dengan negara-negara lain, Kazakhstan menyumbang hanya 4 % atau sebesar 184 ribu barrel perhari dari total suplai minyak dari luar China. Padahal cadangan minyak Kazakhstan menempati peringkat ke-11seluruh dunia. Cadangannya mencapai jumlah 30 triliun barrel dan merupakan terbesar di Asia Tengah.⁷

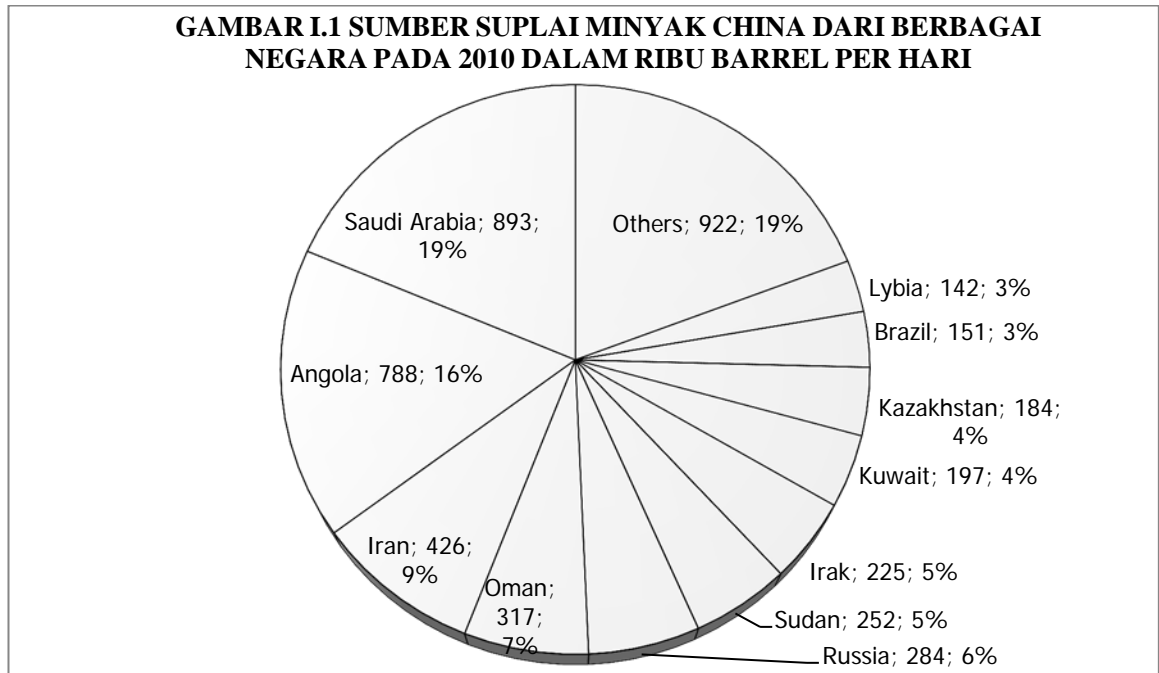
⁵ Charles E Zielger (2008), 'Competing For Markets And Influence:Asian National Oil Companies In Eurasia' , *Asian Perspective*, Vol. 32, No. 1, 2008, h. 146

⁶ China National Petroleum Corporation (2007), *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 2012,

<<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

⁷ EIA US Energy Information Administration: Independent Statistics and Analysis 2010, *Analysis: Kazakhstan*, diakses tanggal 2 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KZ>>

GAMBAR I.1 SUMBER SUPLAI MINYAK CHINA DARI BERBAGAI NEGARA PADA 2010 DALAM RIBU BARREL PER HARI



Sumber: IEA International Energy Agency (2010), *China's Energy Security*, h.20

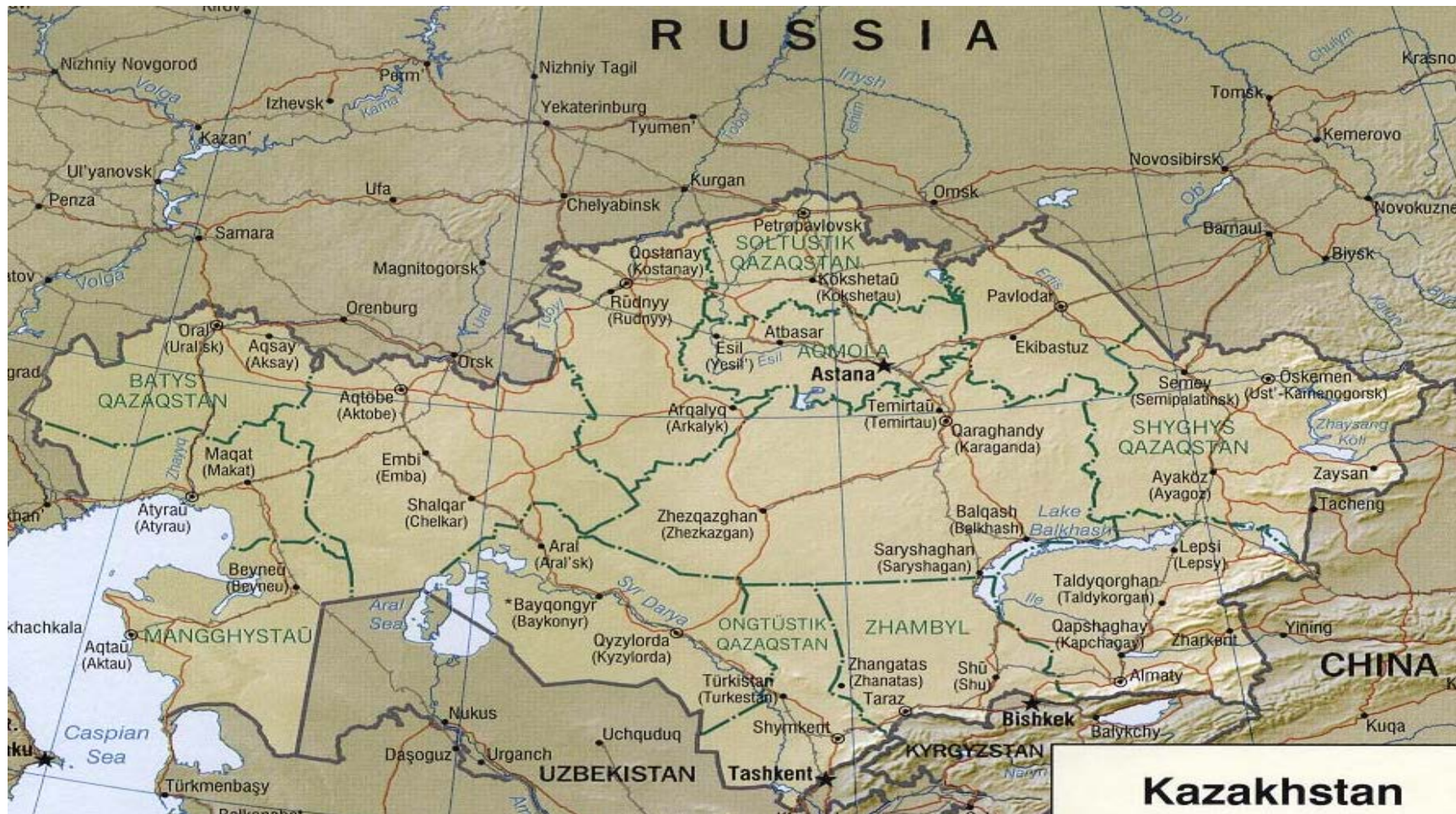
Masing-masing sumber suplai memiliki gangguan yang diprediksi mengancam keamanan energi China. Berdasarkan bagan I.1 di atas, diketahui sebesar 44% minyak China berasal dari negara di Timur Tengah (Saudi Arabia, Iran, Irak, Kuwait, dan Oman), 27 % dari negara lain (Brazil, Libya, Angola, dan Sudan) dan 19 % lainnya harus melewati jalur laut yang memakan waktu lama.

Sebagian besar minyak China, yakni lebih dari 62% (Saudi Arabia, Angola, Oman, Sudan, Kuwait, Brazil, Libya, dan 19 % lainnya) harus disalurkan melalui kapal-kapal tangki minyak. Transportasi melalui kapal ini lebih beresiko dan memakan biaya lebih banyak.⁸ Padahal terdapat suplai minyak dari negara terdekat seperti Kazakhstan, Russia, dan Iran yang dapat disalurkan melalui jalur darat melalui pipa-pipa minyak.

⁸ Bergerson A Joule dan Lave B Lester (n.d.), *Should We Transport Coal, Gas or Electricity: Cost, Efficiency & Environmental Implications*, Carnegie Mellon University, h. 1-19; "Transportasi sumber energi dengan kereta memakan biaya tiga kali lebih besar daripada transportasi dengan pipa" (Anne E Peck (2008), 'Privatization and foreign Investment in the principal oil enterprises and in the refineries', Curzon Routledge, London, h. 254)

Dibandingkan transportasi darat dengan kereta api maupun jalur laut dengan kapal-kapal tangki, transportasi melalui pipa dianggap beresiko paling rendah. Pengalihan suplai minyak dari jalur laut ke jalur darat melalui Kazakhstan dianggap sebagai alternatif yang menguntungkan.⁹ Oleh karena itu, China semakin mengukuhkan eksistensi sebagai pemain utama minyak di Kazakhstan melalui CNPC dengan membiayai dan membangun jalur pipa transnasional. Pipa transnasional dapat menjamin suplai dari wilayah kaya minyak di Kazakhstan ke kilang minyak di China yang diawasi langsung oleh CNPC. Dengan demikian, peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan melalui CNPC akan sangat menentukan keamanan suplai energi utamanya suplai minyak dari Kazakhstan.

⁹ Xu Yi-chong, (2007) *China's Energy Security* dalam Michael Wesley (2007), "Energy Security in Asia: Routledge Security in Asia Pacific Series", London, Routledge, h. 66



GAMBAR I.2. PETA KAZAKHSTAN DAN NEGARA-NEGARA PERBATASAN

Sumber: <http://maps.nationmaster.com>

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kebijakan energi China di wilayah Kaspia melalui CNPC (*China National Petroleum Corporation*) khususnya terkait keamanan suplai energi dari Kazakhstan?
- b. Sejauh mana peran pemerintah China dalam CNPC dalam jangkauan waktu penelitian 1997-2011?

I.3. Tujuan

Tujuan penulisan ini untuk meneliti kebijakan energi China terkait keamanan suplai energi utamanya minyak di Kazakhstan melalui CNPC dan peran pemerintah China dalam CNPC pada tahun 1997-2011

I.4. Kerangka Pemikiran

I.4.1. State-centric

Perspektif *state-centric* adalah perspektif yang mengasumsikan negara sebagai pusat studi dan analisis hubungan internasional dan kemungkinan akan tetap menjadi aktor utama dimasa mendatang. Perspektif ini merupakan salah satu dari dua premis¹⁰ Realisme hubungan internasional. Obyek yang paling umum

¹⁰ Hubungan internasional dalam paradigma Realisme identik dengan negara sebagai aktor penting dalam hubungan internasional atau disebut juga *statism* atau *state-centric*, pemikir realis juga percaya bahwa sistem internasional bersifat anarki yang berarti tidak ada otoritas sentral atau lebih tinggi daripada negara sehingga politik internasional berisi tentang kompetisi untuk kekuasaan antarkepentingan nasional negara untuk bertahan hidup atau dikenal juga dengan *survival*, dan pemikir realis mempercayai tidak ada negara lain yang dapat diandalkan untuk menjamin

dari analisis ialah kebijakan negara dalam isu-isu penting seperti deklarasi perang, penetapan hambatan perdagangan, kemitraan strategis, perjanjian internasional, dan lainnya.¹¹ Dalam hal ini sektor energi dapat dilihat dalam kerangka *state-centric* karena bagi pemerintah China, energi utamanya minyak, terlalu krusial untuk diserahkan dalam pasar internasional sehingga kebijakan pemerintah China dalam sektor energi akan sangat menentukan perilaku CNPC.¹²

I.4.2. Energised Foreign Policy-Security of Energy Supply

Berdasarkan model yang diilustrasikan dalam “Energised Foreign Policy-Security of Energy Supply” yang ditulis oleh *Clingendael International Energy Programme* (CIEP). Model CIEP memiliki dua skenario yang berfungsi untuk memproyeksikan sistem pasar global apakah berorientasi pasar ataukah terpusat pada kontrol negara. Skenario pertama perdagangan energi bergerak ke arah dominansi negara dan perusahaan minyak nasional di sektor energi yang memihak sistem “state centric”. Sistem “state-centric” memaksa aktor-aktornya untuk mengadopsi praktek bilateral untuk mengamankan suplai energinya. Akibatnya, peran pemerintah meningkat sebagai pengganti perusahaan minyak nasional yang bertindak sebagai aktor utama dalam kebijakan energi.¹³

Sebaliknya, sektor energi global didominasi oleh mekanisme pasar energi internasional yang menguntungkan perusahaan nasional energi sebagai aktor

kelangsungan hidup negaranya kecuali dirinya sendiri, prinsip ini juga dikenal dengan *self-help*.

Jack Snyder (2004), ‘One World, Rival Theories’, *Foreign Policy*, h. 59

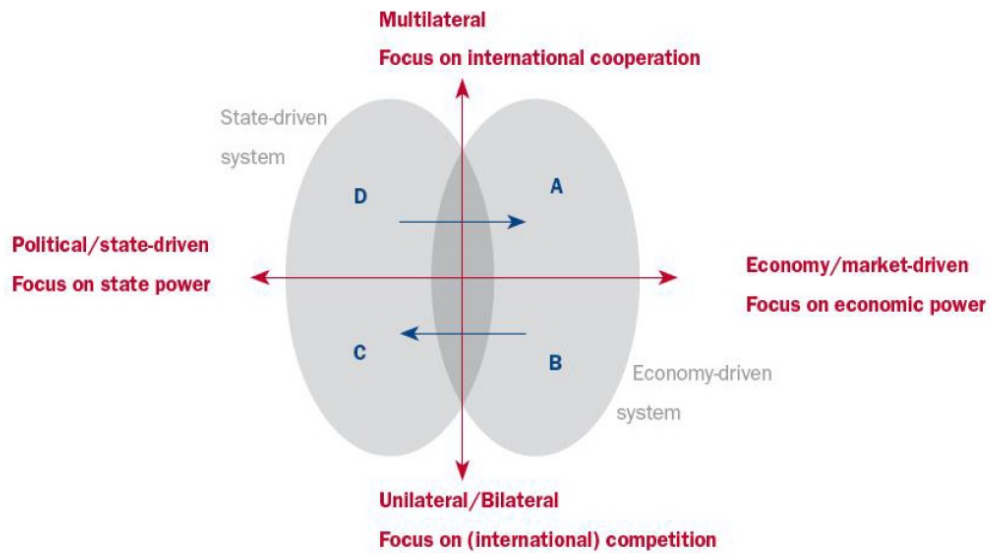
¹¹ David A Lake (1999), *The State and International Relations*, h. 1-16

¹² Charles E Ziegler 2006, ‘The Energy Factor in China’s Foreign Policy’, *Journal of Chinese Political Science*, h.1

¹³ General Energy Council (2005), *Energised Foreign Policy-Security of Energy Suplly as A New Key Objective*, *Clingendael International Energy Programme* (CIEP), h. 22-23

kunci. Fungsi pasar energi menjamin keseimbangan antara suplai dan permintaan energi.¹⁴

GAMBAR I.3. MODEL PASAR ENERGI GLOBAL DALAM "ENERGIZED FOREIGN POLICY-SECURITY OF ENERGY SUPPLY"



Sumber: General Energy Council (2005), *Energized Foreign Policy-Security of Energy Supply as a New Key Objective*, h. 22-23

Sebagaimana dirangkum dalam gambar I.2., Kuadran D dan C meliputi China, Russia, India dan sebagian besar negara eksportir yang lebih cenderung pada sistem perdagangan energi global yang *state-centric*. Sebaliknya, di kuadran A dan B mencakup Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa yang lebih memilih perdagangan energi global dilakukan sesuai dengan mekanisme pasar.

Sebagian besar perusahaan-perusahaan yang mengelola eksplorasi dan produksi minyak dikendalikan oleh negara sebagai pemegang saham terbesar baik di negara eksportir energi utama (Timur Tengah) dan negara importir energi yang

¹⁴ *Ibid.*, h. 22-23

penting (China dan India). Konsekuensinya, sektor energi global di masa mendatang akan cenderung bergeser ke skenario pertama atau *state-centric*.¹⁵

I.4.3. Teori Investasi dan FDI—Quan Li dan Adam Resnick (2003)

Quan Li dan Adam Resnick 2003 mempelajari kenapa perusahaan berinvestasi di luar negeri. Teori ini menjelaskan dampak demokratisasi pada lembaga-lembaga pemerintahan, hukum dan institusi terhadap arus investasi yang masuk. Teori ini membicarakan dua hal utama: *pertama*, kecenderungan bahwa semakin demokratis suatu negara maka bahwa makin banyak arus FDI (*Foreign Direct Investment*) masuk. Artinya, semakin banyak perusahaan tertarik untuk berinvestasi pada negara. *Kedua*, teori ini menyatakan fungsi investasi pada akhirnya dapat digunakan untuk membeli dukungan *stakeholder* di negara tujuan investasi untuk memenangkan tender-tender sektor penting perekonomian yang lain.¹⁶

Poin yang kedua inilah yang relevan untuk menjelaskan fungsi investasi dan pinjaman keuangan pemerintah China pada pemerintah Kazakhstan sebagai salah satu cara untuk mengunci cadangan suplai minyak dari Kazakhstan yang diperoleh dari merger dan akuisisi saham perusahaan minyak Kazakhstan.

I.4.4. Realisme Struktural-Waltz dan Teori Power Cycle-Charles Doran

Strategi kebijakan energi China di Kazakhstan dapat dipahami dalam kerangka Realisme Struktural. Banyak pandangan teoritis dalam Realisme Struktural, salah satunya oleh Kenneth Waltz dalam “Theory of International

¹⁵ *Ibid.*, h. 22-23

¹⁶ Quan Li dan Adam Resnick (2003), ‘Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment inflows to Developing Countries’, *International Organization*, h. 175-211

Politics”. Menurut Waltz, unit yang paling penting untuk dipelajari ialah struktur dalam sistem internasional. Struktur dalam suatu sistem ditentukan oleh tatanan prinsip yaitu tidak adanya otoritas menyeluruh, dan distribusi kapabilitas antara negara-negara.

Tatanan dunia saat ini didasarkan pada keseimbangan yang muncul antara kekuatan dan peranan kebijakan luar negeri. Sebagaimana Charles Doran kemudian menjelaskan, bahwa peran dan kekuatan adalah sistemik, tetapi peran muncul jika dilegitimiasi dalam sistem, yang mana kekuatan dinyatakan melalui aksi sepihak sebagai kontrol. Misalnya kekuatan suatu negara dapat ditentukan melalui pertumbuhan ekonominya, maupun kekuasaannya terhadap sumber daya energi tertentu. Terkait dengan kebijakan energi, China memiliki posisi kuat dalam sistem pasar energi global.

Doran juga menyatakan, bahwa Asia merupakan wilayah penting yang mana pergeseran struktural kekuatan sedang terjadi disebabkan pertumbuhan ekonominya. China dengan pertumbuhan ekonominya tertinggi dan pemain baru dalam perekonomian global yang terus signifikan, memiliki posisi tawar lebih tinggi dibandingkan negara-negara di sekitarnya, terutama di Kazakhstan.

I.4.5. Stakeholder Theory

Stakeholder memiliki dua definisi dalam pengertian luas dan pengertian sempit. Pengertian luas, *stakeholder* menurut R Edward Freeman¹⁷ ialah individu atau kelompok yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian

¹⁷ A. Freeman (1984), *Stakeholder Approach* dalam “Strategy in Management”, dalam Li Huijun (2008), *Analyses of Dynamic Stakeholder’s View for CNPC*, h.33

tujuan-tujuan organisasi. Pengertian sempit oleh Clarkson,¹⁸ *stakeholder* biasanya dibebani oleh resiko akibat investasi yang ditanam maupun kegiatan perusahaan. Di samping itu, untuk melengkapi dua pengertian di atas, pengelompokan *stakeholder* dilakukan oleh Ronald K Mitchell yang tertuang dalam teori *stakeholder*.¹⁹ Dalam teorinya, Mitchell menyatakan tiga atribut yang dimiliki oleh *stakeholder* untuk mengidentifikasi peran *stakeholder*, yaitu “power”, legitimasi, dan urgensi.²⁰

Berdasarkan atribut tersebut, dapat diturunkan kelompok *stakeholder* tidak aktif (*dormant stakeholder*), dominan (*dominant stakeholder*), bebas (*discretionary stakeholder*), definitif (*definitive stakeholder*), berbahaya (*dangerous stakeholder*), mandiri (*dependent stakeholder*), dan menuntut (*demanding stakeholder*).²¹

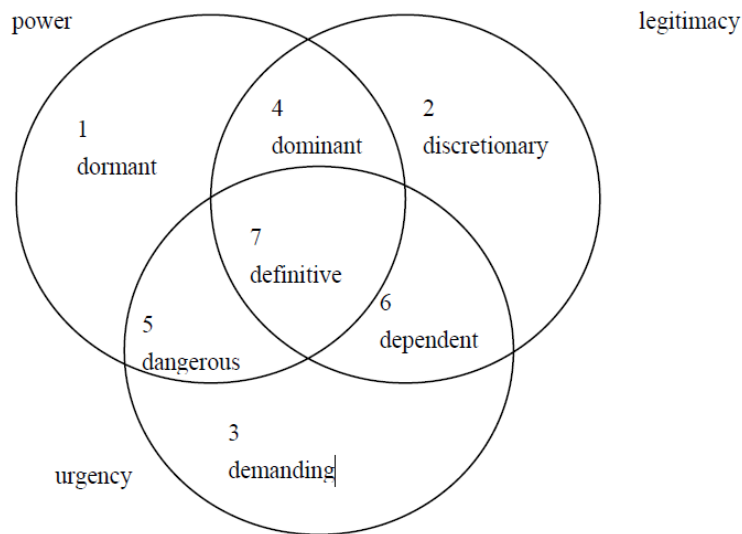
GAMBAR I.4 MODEL *STAKEHOLDER* MENURUT RONALD K MITCHELL

¹⁸ Clarkson (1994), dalam Li Huijun, *op.cit.*, h.33

¹⁹ R. K. Mitchell (1997), dalam Li Huijun, *op.cit.*, h.33

²⁰ Li Huijun (2008), *Analyses of Dynamic Stakeholder's View for CNPC*, Journal of Sustainable Development, Hebei, h.33

²¹ *Ibid.*, h. 33



Sumber: Ronald K Mitchell dan Donna J Wood (2002), *Defining The Principle of Who and What Really Counts*, dalam “Managing the extended enterprise”, Stanford Press University, Stanford

Gambar 1.1 menyatakan bahwa yang disebut *stakeholder dormant* ialah *stakeholder* yang memiliki satu atribut kepentingan yakni *power*. *Stakeholder discretionary*, memiliki atribut legitimasi saja. *Stakeholder demanding*, memiliki satu atribut yakni urgensi. *Stakeholder dominant*, memiliki dua atribut kepentingan yakni *power* dan legitimasi. *Stakeholder dependent* memiliki atribut legitimasi dan urgensi. Dikatakan sebagai *stakeholder definitive*, apabila memiliki ketiga atribut, yakni *power*, legitimasi, dan urgensi.²²

I.4.6. Teori Persepsi Ancaman

Kebijakan energi China juga dikonstruksi dari berbagai persepsi sumber ancaman keamanan energi China. Terdapat tiga analisis yang mewakili persepsi ancaman energi China. *Pertama*, analisis fundamental berdasarkan laporan *British Petroleum* yang menekankan adanya defisit minyak akibat konsumsi energi di

²² *Ibid.*, h. 38

sektor industri.²³ *Kedua*, analisis eksternal oleh Stein Tonnesson dan Ashild Kolas dan Erica S Downs yang melengkapi ancaman ketidakamanan energi secara komprehensif di luar aspek fundamental.²⁴ *Ketiga*, analisis struktural oleh Zha Daojiong yang menyatakan ketidakamanan energi sebagai akibat tidak adanya birokrasi yang secara jangka panjang yang mengelola dan merumuskan kebijakan energi secara lebih terorganisir.²⁵ Didasari oleh ketiga persepsi ancaman di atas, pemerintah China berupaya untuk mendapatkan suplai minyak dari Kazakhstan sebagai sumber energi terdekat dan lebih menguntungkan.

I.5. Hipotesis

Dengan memahami latar belakang masalah dan kerangka pemikiran di atas, maka diajukan hipotesis sebagai berikut:

- a. Kebijakan energi China di wilayah Kaspia melalui CNPC diterapkan dalam kebijakan energi seperti “going out policy”, “investasi dan akuisisi”, “loan for oil policy”, dan “transnational oil pipelines” sebagai bagian dari fungsi investasi bagi pemerintah Kazakhstan untuk mengunci cadangan minyak demi keamanan suplai energi China.
- b. Peran pemerintah China dalam CNPC dalam jangka waktu penelitian 1997-2011 ialah sebagai *stakeholder definitif* karena memiliki atribut *stakeholder* yakni *power*, legitimasi, dan urgensi

²³ British Petroleum (2003), *BP Statistical Review of World Energy 2003*, London, h. 6-9

²⁴ Erica S Downs (2004), ‘The Chinese Energy Security Debate’, *The China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, California, h. 22-38

²⁵ Zha Daojiong (2006), ‘China’s Energy Security: Domestic and International Issues’, *Center for International Energy Security*, Survival Vol. 48. No. 1, Renmin University Press, Beijing

I.6. Metodologi Penelitian

I.6.1. Konseptualisasi

I.6.1.1. Keamanan Energi

Keamanan energi didefinisikan sebagai ketersediaan energi pada setiap waktu, dalam banyak bentuk, pola yang cukup, dan pada biaya yang terjangkau.²⁶

Keamanan energi juga didefinisikan tercapainya indikator-indikatornya yakni ada tidaknya sumber energi yang dibutuhkan, dapatkah sumber tersebut diakses dengan biaya-biaya yang terjangkau. Artinya, keamanan energi menjelaskan keadaan ketersediaan sumber energi dapat diterima baik dari segi ekonomis, lingkungan, maupun politis, pada tingkat biaya yang dianggap terjangkau.²⁷

I.6.1.2. Stakeholder Definitif

Stakeholder dalam bahasa Indonesia sering dikenal dengan individu, sekelompok individu, maupun komunitas yang memiliki kepentingan terhadap sesuatu atau kinerja sesuatu atau juga disebut juga dengan “pemangku kepentingan”. Dalam teori organisasi dan manajemen, *stakeholder* memiliki dua definisi dalam pengertian luas dan pengertian sempit. Pengertian luas, *stakeholder* menurut R Edward Freeman²⁸ ialah individu atau kelompok yang dapat

²⁶ Michal Meidan (2008), “The Strategic Implications of China’s Energy Needs”, dalam *Perception and Misperceptions of Energy Supply Security in Europe and the ‘China Factor’*, eds Antonio Marquina, Palgrave Macmillan, New York, h. 34-53

²⁷ ‘Energy Security Indicators’ 2010, *Joint Research Center*, diakses tanggal 14 Januari 2012, <<http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=energy%20security%20indicators&source=web&cd=9&ved=0CGkQFjAI&url=http%3A%2F%2Fwww.drustvo-termicara.com%2Fresources%2Ffiles%2F7fa5460.pdf&ei=-PoQT7u6PM2xrAfXl7npAQ&usg=AFQjCNGyy7ZInF5BAYToI4RGZ6ak8z7S3g&sig2=2FLZidVvbgL2iGGJYv49gw>>

²⁸ A. Freeman (1984), dalam Li Huijun, *op.cit.*, h.33

mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Pengertian sempit oleh Clarkson,²⁹ *stakeholder* biasanya dibebani oleh resiko akibat investasi yang ditanam maupun kegiatan perusahaan.

I.6.1.3. Going Out Policy

“Go Out Policy” ialah kebijakan pemerintah untuk mendukung perusahaan yang terqualifikasi layak mencari ruang baru untuk ekspansi bisnis. Kebijakan memungkinkan pembelian sebagian aset dan ekuitas perusahaan luar yang sedang berkembang.³⁰

I.6.1.4. Loan for Oil Policy

“Loan for Oil Policy” ialah kebijakan pemerintah untuk mendukung perusahaan yang terqualifikasi layak dengan meminjamkan sejumlah dana pada pemerintah negara tujuan sebagai ganti kelancaran merger, akuisisi atau kesepakatan ekuitas minyak yang diperoleh di masa mendatang.³¹

I.6.1.5. Investasi dan Akuisisi

Investasi adalah penanaman modal dalam suatu perusahaan atau proyek untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau keuntungan. Seringkali investasi diikuti oleh akuisisi yakni perpindahan kepemilikan sejumlah aset dalam perusahaan.

²⁹ Clarkson (1994), dalam Li Huijun, *op.cit.*, h.33

³⁰ “Assistant Minister of Commerce Chen Jian: China enterprises to “go out” looking for new space”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <http://www.gov.cn/jrzg/2007-08/10/content_711929.htm>

³¹ Mohamedi, Fareed 2009, *China: a new model in overseas oil strategy*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <http://www.china.org.cn/opinion/2009-09/11/content_18509242.htm>

I.6.1.6. Transnational Oil Pipeline

“Transnational Oil Pipeline” ialah penyaluran minyak yang dilakukan melalui pipa-pipa minyak yang menghubungkan negara sumber minyak (eksportir minyak) dengan negara tujuan (negara importir minyak).

I.7. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian eksplanatif yang bermaksud menjelaskan variabel-variabel seperti *state-centric*, sistem energi global, investasi, stakeholder (dalam hal ini pemerintah China) dan hubungannya satu sama lain dengan tujuan menjelaskan bagaimana kebijakan China terkait keamanan suplai energi melalui CNPC di Kazakhstan.

I.8. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini dibatasi dalam jangka waktu antara tahun 1997 ketika CNPC memasuki sektor minyak Kazakhstan dengan membeli 60.7% saham *Aktobemunaigaz*.³² Jangkauan penelitian ini berakhir pada 2011 ditandai dengan pencapaian terakhir CNPC dalam peresmian jalur pipa minyak sepanjang 3000 km yang menghubungkan Atasu (Kazakhstan) dan Alashankou (China).

I.9. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif karena berupa kasus, artikel yang dimuat dalam media, maupun pernyataan-pernyataan. Menurut Miles dan Huberman, analisis data

³² Charles E Zielger, *op.cit.*, h.146

kualitatif meliputi tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.³³

I.10. Sistematika Penulisan

Bab I berisi garis besar penelitian meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, metodologi penelitian, konseptualisasi dan operasionalisasi konsep serta sistematika penulisan bab-bab selanjutnya.

Bab II bertujuan untuk mengetahui relevansi keamanan dan kebijakan energi China berdasarkan dinamika keamanan energi China sejak 1950-1996 dan persepsi ancaman energi secara fundamental, eksternal, non-struktural, dan struktural.

Bab III mengkaji kebijakan energi China terkait keamanan suplai energi melalui CNPC di Kazakhstan pada 1997-2011. Adapun bab ini bertujuan untuk mengetahui langkah-langkah kebijakan strategis China melalui CNPC. Pembahasan ini diawali dengan latar belakang kerjasama energi China dan situasi yang mempengaruhi masuknya investasi. Bagian kedua menjelaskan peran pemerintah sebagai stakeholder CNPC.

Bab IV merupakan bagian kesimpulan yang berisi jawaban terhadap rumusan masalah

³³ Uber Silalahi (2006), *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung.: Unpar Press, h. 311

BAB II

KEAMANAN DAN KEBIJAKAN ENERGI CHINA

Bab ini bertujuan untuk mengetahui relevansi keamanan dan kebijakan energi China. Relevansi keamanan dan kebijakan energi China diperoleh melalui situasi yang mempengaruhi dinamika keamanan energi China sejak 1950-1996. Selain itu, dinamika keamanan energi China juga dipengaruhi oleh persepsi ancaman yang muncul dari gangguan baik secara fundamental, eksternal, maupun nonstruktural.

II.1. Keamanan Energi China

A. Keamanan Energi 1950-1970

Terbebas dari perang sipil pada tahun 1949, perekonomian China tumbuh dengan produktivitas yang rendah. Produksi minyak pun masih mencukupi kebutuhan konsumsi domestik. Pada tahun 1950, kebutuhan minyak China sebagai sumber energi masih disuplai dari Uni Soviet.³⁴ Uni Soviet yang pertama kali merintis eksplorasi cadangan minyak domestik China dengan menyediakan bantuan teknologi pengolahan minyak.³⁵ Pada 1959, produksi minyak mentah China mencapai 3.73 mt (*million toe*) atau setara dengan 26.5 juta barrel. Pada tahun 1960, China merintis eksplorasi minyak di daerah Da Qing yang menandai momentum keamanan energi China. Kilang minyak di Da Qing menyumbang 4.3

³⁴ Zhang Jianxin (2006), 'Oil Security Reshapes China's Foreign Policy', *Center for China's Transnational Relations*, Working Paper No. 9, The Hong Kong University of Science and Technology, Shang Hai, h. 7

³⁵ Zha Daojiong (2006), 'China's Energy Security: Domestic and International Issues', *Center for International Energy Security*, Renmin University, h. 179

mt (setara dengan 30.5 juta barrel) minyak sehingga total cadangan minyak domestik menjadi 6.48 mt (setara dengan 45.5 juta barrel).³⁶

Kebijakan energi China juga dipengaruhi oleh situasi politik internasional. Politik internasional pada 1950-1970 sangat dipengaruhi oleh kompetisi Uni Soviet dan Amerika Serikat pada era Perang Dingin. Iklim Perang Dingin yang merupakan pertarungan pengaruh Uni Soviet dan Amerika Serikat di satu sisi menguntungkan China dan di sisi lain merugikan. China yang memiliki kedekatan politik dengan Uni Soviet mendapat kemudahan bantuan baik suplai dan teknologi pengilangan minyak. Kemudahan ini membantu China untuk menyuplai, mengeksplorasi cadangan minyak dan mengelola kilang minyak domestik. Sebaliknya, konsekuensi logis kerjasama energi dengan Uni Soviet ialah China terkucilkan dari hubungan antara negara-negara yang memihak Amerika Serikat. Puncaknya China dikenakan sanksi embargo ekonomi berupa restriksi perdagangan dan perjalanan oleh Amerika Serikat sejak tahun 1950 sampai 1971.

Selama dua dekade sejak 1950-1970 China mencapai keamanan energi. Di sisi domestik, produksi minyak China hanya diperuntukkan untuk konsumsi domestik dengan tingkat perekonomian dan produktivitas rendah. Di sisi internasional, keterbatasan hubungan dengan negara-negara lain menghalangi China membangun perekonomian yang tinggi seperti Korea Selatan, Jepang, dan Taiwan. Dengan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang rendah, tentu saja konsumsi energi atau minyak juga rendah.

³⁶ *Ibid.*, h. 179

B. Keamanan Energi 1971-1996

Pada tahun 1971, embargo ekonomi Amerika Serikat berakhir. Berakhirnya embargo ekonomi menandai peningkatan hubungan internasional China. China diterima sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) pada tahun yang sama. Berakhirnya embargo ekonomi oleh Amerika Serikat serta penerimaan China sebagai anggota PBB membuka peluang hubungan internasional yang juga berdampak terhadap perluasan ekonomi.

Cadangan batubara dan minyak yang melimpah berpotensi sebagai komoditas ekspor utama dalam meluaskan ekonomi China. Cadangan batubara China merupakan terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan Russia. Konsumsi batubaranya menyumbang 77 % total konsumsi energi domestik di tahun 1995.³⁷ Hal ini membuat China tumbuh sebagai negara produksi sekaligus konsumen batubara terbesar di dunia walaupun persoalan lingkungan dan keamanannya menjadi perhatian serius dunia.

Ekspor komoditas minyak dan batubara pasca 1971 tidak hanya sebagai komoditas perdagangan tetapi juga melayani tujuan strategis China untuk merintis hubungan dengan negara-negara lain. China mampu mengalokasikan sumber minyaknya untuk melayani kebutuhan ekspor ke beberapa negara.³⁸ Misalnya pada tahun 1973 ketika terjadi krisis minyak, China mengambil keuntungan dengan mengekspor minyak mentah ke Thailand, Filipina, dan Jepang.

³⁷ International Energy Agency 2010, *China's World Wide Quest for Energy Security*, (Robert Priddle, Executive Director), *Partners in Energy Co-Operation and Policy Dialogue*, h. 20

³⁸ Zha Daojiong, *op.cit.*, h.180

Hubungan internasional China yang tumbuh semakin berdampak positif terhadap peningkatan ekspor minyak. Nilai ekspor minyak China semakin meningkat dan mencapai puncaknya pada tahun 1985 ketika nilainya mencapai 30 mt atau 213 juta barrel.³⁹ Pada saat bersamaan, pertumbuhan dan pembangunan ekonomi China semakin intensif. Akan tetapi, kolaborasi keduanya tidak diimbangi dengan kebijakan untuk menambah kapasitas produksi minyak domestik. Akibatnya terjadi kesenjangan tingkat permintaan dan suplai sehingga penurunan ekspor minyak sejak tahun 1985 tidak dapat dihindari.

Penurunan ekspor minyak China sebenarnya telah terjadi di tahun 1983 ketika China mengimpor minyak mentah dari Oman sebagai tindakan temporer akibat gangguan transportasi minyak dari China Utara ke kilang minyak yang terletak di atas Sungai Yangtze.⁴⁰ Gangguan ini semakin nyata ketika pada tahun 1988 terdapat peningkatan permintaan minyak sehingga impor minyak China semakin meningkat drastis. Peningkatan impor ini terjadi secara terus menerus sejak produksi minyak mentah tidak mencukupi konsumsi domestik.⁴¹ Ditambah pula produksi minyak di Da Qing mulai menipis pada 2002.⁴² Permintaan minyak yang terus meningkat memaksa China mengakhiri masa keamanan energinya sejak impor produk minyak pada 1993 dan impor minyak mentah pada 1996.⁴³

³⁹ *Ibid.*, h. 180

⁴⁰ *Ibid.*, h. 180

⁴¹ Jumlah impor minyak China yang meningkat lebih lengkapnya digambarkan pada grafik 5 di halaman 90 lampiran. Tingkat konsumsi minyak domestik diilustrasikan oleh grafik 6 di halaman 81 lampiran.

⁴² International Crisis Group, 2010, *China's Thirst for Oil*, h. 7

⁴³ Pertumbuhan ekonomi berbanding lurus dengan tingkat konsumsi minyak yang tidak diimbangi dengan peningkatan signifikan di sektor produksi minyak, memicu ketidakamanan energi China saat itu. Ilustrasi pertumbuhan ekonomi, produksi dan konsumsi minyak dapat dilihat pada grafik 7 di halaman 92 lampiran.

Dinamika keamanan energi China mengalami dua fase penting kebijakan. *Pertama*, iklim politik Perang Dingin yang memaksa China untuk mengikuti kebijakan energi yang mendukung tercapainya keamanan energi. Fase penting *kedua* ialah berakhirnya embargo ekonomi pada tahun 1971 yang berkonsekuensi terhadap adanya perubahan fundamental pada tingkat ekspor dan produksi minyak domestik China.

Sulit sekali untuk mengejar pertumbuhan dan pembangunan ekonomi apabila persediaan bahan bakar pertumbuhan tidak mencukupi. Pemerintah China pun menempuh kebijakan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sesuai dengan ketersediaan sumber daya energinya. Tujuannya ialah mengantisipasi peningkatan kebutuhan minyak dalam negeri yang tidak terpenuhi karena hambatan politik internasional dan embargo ekonomi yang membatasi hubungan perdagangan China dengan negara-negara lain.

II.2. Persepsi Ancaman Energi China

Kebijakan energi China juga dikonstruksi dari berbagai persepsi sumber ancaman keamanan energi China. Terdapat tiga analisis yang mewakili persepsi ancaman energi China. *Pertama*, analisis fundamental berdasarkan laporan *British Petroleum* yang menekankan adanya defisit minyak akibat konsumsi energi di sektor industri. *Kedua*, analisis eksternal oleh Stein Tonnesson dan Ashild Kolas dan Erica S Downs yang melengkapi ancaman ketidakamanan energi secara komprehensif di luar aspek fundamental. *Ketiga*, analisis struktural oleh Zha Daojiong yang menyatakan ketidakamanan energi sebagai akibat tidak adanya

birokrasi yang secara jangka panjang yang mengelola dan merumuskan kebijakan energi secara lebih terorganisir.

A. Analisis Fundamental

Analisis fundamental menitikberatkan gangguan keamanan energi pada aspek fundamental yakni “supply” dan “demand” bergeser dari titik keseimbangan. Analisis ini menggunakan data kuantitatif terkait pertumbuhan ekonomi dan komposisi sumber energi yang mempengaruhi konsumsinya.⁴⁴ Salah satu data kuantitatif yang mendukung ialah laporan *British Petroleum* pada tahun 2003. Laporan *British Petroleum* berfungsi untuk memperjelas tingkat ketidakamanan energi dengan menunjukkan hubungan antara konsumsi dan pertumbuhan ekonomi terhadap peningkatan permintaan energi dan defisit minyak.

Ketidakamanan energi China berkaitan erat dengan fakta peningkatan konsumsi minyak. Laporan *British Petroleum*, menyebutkan adanya defisit minyak China. Misalnya, sejak tahun 1993-2002, konsumsi China meningkat dari 2.9 juta barel setiap hari menjadi 5.4 juta barel, sementara produksi minyak naik dari 2.9 juta barel setiap hari menjadi 3.4 juta barel pada periode yang sama.⁴⁵ Peningkatan ini utamanya terjadi pada sektor industri. Sebagian besar sektor industri China mengkonsumsi minyak lebih banyak daripada sektor lain. Misalnya

⁴⁴Kerangka gangguan fundamental secara teoritis berasal dari tulisan Horsnell yang mengungkapkan gangguan suplai energi muncul jika sistem suplai tidak dapat memenuhi tingkat permintaan energi domestik. Horsnell P (2000), ‘The Probability of Oil Market Disruptions: with an Emphasis on the Middle East’, *Clingendael International Energy Programme (CIEP)*, dalam *Study on Energy Supply and Geopolitics: Definitions of Energy Crisis, Geopolitics, and Security of Supply*, Institute for International Relations Clingendael, Den Hag, h. 35

⁴⁵ *British Petroleum op.cit.*, h. 6-9

pada tahun 1995, konsumsi minyak sektor industri mencapai 49%.⁴⁶ Di tambah pula sektor industri manufaktur semakin memegang peran signifikan dalam perekonomian China. Berdasarkan laporan *British Petroleum* diketahui pertumbuhan di sektor perekonomian juga memicu peningkatan konsumsi industri.

Hubungan pertumbuhan ekonomi dan tingkat konsumsi energi suatu negara dikuatkan oleh penelitian Ruth A Judson (2009). Ruth A Judson menyatakan pertumbuhan ekonomi cenderung berbanding lurus dengan tingkat konsumsi energi.⁴⁷ Misalnya, sejak tahun 1952-1978, pertumbuhan ekonomi China meningkat sebesar 4.4 %. Pada 1978 hingga 1980, terdapat peningkatan perekonomian setiap tahunnya sebesar 9 %. Sedangkan sejak tahun 1990-1996, pertumbuhannya mencapai rata-rata 11 %.⁴⁸

B. Analisis Eksternal

Analisis ketidakamanan energi kedua berasal dari laporan yang ditulis oleh Stein Tonnesson dan Ashild Kolas dalam *International Peace Research Institute* di Oslo Norwegia, menyebutkan sumber ketidakamanan energi, utamanya minyak, terletak pada gangguan eksternal. Gangguan eksternal mencakup persepsi ancaman yang berasal dari sebab-sebab domestik, internasional, dan tingkat ketergantungan pada satu sumber.⁴⁹ Adapun gangguan eksternal antara lain:

⁴⁶ Hanjiang H Wang, *op. cit.*, h.3

⁴⁷ Ruth A Judson, Richard Schmalensee dan Thomas M Stoker (1998), 'Economic Development and the Structure of the Demand for Commercial Energy', *MIT Center for Energy and Environmental Policy Research*, Washington, h. 1-16

⁴⁸ Haijiang H Wang, *op. cit.*, h. 2

⁴⁹ Aspek eksternal yang dimaksud ialah kondisi-kondisi yang turut menyumbang ketidakamanan energi di luar aspek "supply" and "demand" (Cornes dan Sandler, 2006)

Pertama, hambatan eksploitasi sumber-sumber minyak domestik dan transportasi energi ke wilayah dengan permintaan yang tinggi.⁵⁰ Pernyataan ini berasal dari fakta profil energi China. Mayoritas cadangan energi China terletak di bagian Utara dan Barat China, sementara itu permintaan akan energi berasal dari kota-kota industri dan komersial di sepanjang pantai Timur China. Sarana infrastruktur dan jalan yang kurang memadai menjadi kendala utama menyalurkan sumber energi ke kota-kota dengan tingkat permintaan energi yang tinggi.⁵¹

Kedua, penambahan jumlah pemilik kendaraan menyumbang peningkatan konsumsi bahan bakar minyak. Konsumsi minyak meningkat karena pertumbuhan ekonomi yang sukses menyebabkan transisi skala besar dari pengguna sepeda dan angkutan massal ke mobil pribadi. Akibatnya pada tahun 2010, jumlah mobil di China naik menjadi 20 kali lipat daripada tahun 1990.⁵²

Ketiga, keamanan energi China juga dapat terancam jika ada gangguan jalur transportasi laut yang dilalui oleh kapal-kapal minyak China. Bahaya perompak di wilayah-wilayah seperti Selat Malaka, Selat Hormus, dan di perairan Somalia menjadi ancaman serius. Tidak hanya itu, kelancaran transportasi minyak dalam pasar energi global juga dapat memicu kelangkaan dan gangguan harga minyak yang berimbas terhadap perekonomian China;⁵³

Keempat, pengaruh kuat Amerika Serikat di negara-negara produksi minyak seperti wilayah Timur Tengah dan Selat Taiwan dapat dijadikan alat

⁵⁰ Stein Tonnesson dan Ashild Kolas (2006), 'Energy Security in Asia, China, India, Oil and Peace', *International Peace Research Institute*, Oslo, h. 19

⁵¹ Khan Hamayoun (2010), 'China's Energy Drive and Diplomacy', *International Review*, h. 91-108

⁵² G Luft (2004), "Fuelling the dragon: China's race into the oil market", diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.iags.org/china.htm>

⁵³ Stein Tonnesson dan Ashild Kolas *op.cit.*, h. 19

politis untuk menekan China. Sebagian besar sumber minyak domestik China didatangkan melalui kapal tanker yang harus melewati jalur laut yang didominasi oleh Amerika Serikat dan Jepang. Pengaruh angkatan laut Amerika Serikat dan kepentingan Jepang di selat Taiwan menjadi sumber kekhawatiran China. Gangguan suplai potensial terjadi jika Amerika Serikat dan Jepang menginterupsi jalur strategis tersebut untuk mengancam China;

Kelima, komposisi sumber energi China saat ini mayoritas berasal dari Timur Tengah. Perubahan politik sedang terjadi di rezim-rezim Timur Tengah, utamanya di negara-negara produksi minyak. Perubahan politik yang menjadi sumber ketidakstabilan politik di Timur Tengah merupakan proses yang akan memakan waktu. Hal ini yang kemudian menginisiasi China untuk mencari cadangan strategis energi atau memperoleh suplai dari wilayah lain. Ketergantungan terhadap satu sumber minyak dapat mengurangi keamanan energi China, kelangsungan perekonomian China pada khususnya dan perekonomian global.⁵⁴

C. Analisis Struktural

Analisis struktural terkait persepsi ancaman energi berasal dari tulisan Zha Daojiong. Berseberangan dengan dua analisis sebelumnya, Zha Daojiong Direktur *Center for International Energy Security* di *Renmin University's School of International Studies* di China, menolak asumsi-asumsi di atas. Argumen Daojiong didasarkan pada fakta sejarah. Selama dua dekade, tidak ada kendala politik yang menghalangi akses impor minyak China selama ini. Ia juga

⁵⁴ *Ibid.*

menyebutkan tidak adanya ancaman serius pada jalur transportasi. Walaupun demikian, Zha Daojiong menambahkan bahwa tidak menutup kemungkinan adanya ancaman-ancaman lain yang lebih bersifat struktural.

Zha Daojiong berpendapat gangguan struktural berasal tidak adanya dari badan sentral yang menyusun kebijakan energi, tetapi juga terletak pada kebijakan energi itu sendiri. Sejak tahun 1955 hingga 2005, pemerintah China beberapa kali mereformasi badan pembuat kebijakan energinya. Proses reformasi ini membawa konsekuensi serius, yakni tumpang tindih otoritas dalam kebijakan energi.⁵⁵ Persoalan ini diperparah dengan kekosongan otoritas tunggal yang merencanakan kebijakan energi sejak tahun 1993. Akibatnya, banyak kebijakan energi belum terimplementasi sepenuhnya. Selain itu pada tahun 1950-1980, kondisi politik China sedang tidak stabil. Daripada merumuskan kebijakan untuk mengatasi persoalan energi, pemerintah China lebih mengedepankan pencapaian stabilitas politik dan sosial sebagai agenda utama.⁵⁶

Tulisan Zha Daojiong patut diapresiasi karena memberikan pandangan baru dalam kerangka ketidakamanan energi China yang menarik dibahas. Menurut Daojiong, tumpang tindih otoritas karena pergantian badan pembuat kebijakan menandakan struktur sistem energi China yang masih belum siap bersaing secara internasional.

⁵⁵ Zha Daojiong *op.cit.*, h. 45

⁵⁶ Hanjiang H Wang, *op.cit.*, h. 21

II.3. Debat Keamanan Energi China

Banyak sarjana politik internasional yang mengangkat isu keamanan energi China dengan berbagai pendekatan tentang tindakan-tindakan China untuk mencukupi kebutuhan energinya. Erica S Downs dalam tulisannya “The Chinese Energy Security Debate” mengungkapkan dua kerangka pendekatan dalam memahami kebijakan energi China yakni kebijakan yang terintegrasi dalam pasar energi global dan kebijakan yang mengarah pada upaya untuk mengurangi ketergantungan terhadap ketidakpastian pasar.⁵⁷ Hanjiang Henry Wang menggunakan pendekatan yang mana penyesuaian-penyesuaian yang mencerminkan kebijakan energi domestik dan pasar.⁵⁸ Dan, Philip Andrews-Speed yang menggunakan pendekatan tentang adanya urgensi dalam anajemen koordinasi suplai energi nasional di China.⁵⁹

Konsumsi minyak China yang menempati urutan kedua terbesar setelah Amerika Serikat berdasarkan laporan agen energi internasional (IEA) tahun 2010, menimbulkan berbagai perbedaan pendapat mengenai apakah kebutuhan energi China akan mendorong china ke dalam perilaku yang radikal atau moderat. Parameter yang digunakan dalam perdebatan tersebut berasal dari kekuatan China sebagai negara yang pengaruhnya sedang meningkat. Di sisi lain, juga terdapat beberapa pendapat yang mengungkapkan kebutuhan energi yang besar mendorong China untuk menerapkan kebijakan-kebijakan destabilisasi. Salah satu contoh kebijakan tersebut ialah peningkatan kapabilitas angkatan laut China di sekitar

⁵⁷ Erica S Downs *op.cit.*, h. 22-38

⁵⁸ Hanjiang Henry Wang (1999), ‘China’s Oil Industry and Market’, Elsevier Pub, Oxford, h. 1-429

⁵⁹ Philip Andrews-Speed (2005), ‘China’s Energy Woes: Running on Empty’, *Far Eastern Economic Review*

wilayah sengketa di Laut China Timur dan Laut China Selatan, maupun kebijakan untuk menjalin kerjasama dengan negara-negara yang berseberangan dengan Amerika Serikat.⁶⁰ Sedangkan pendapat yang mendukung adanya *status quo*, berargumen bahwa kebutuhan energi China yang besar akan memicu ketergantungan yang dapat memfasilitasi integrasi lebih dalam sistem internasional. Argumen dasar yang digunakan ialah adanya kesamaan kepentingan antara negara-negara importir minyak terkait kerjasama dalam rangka menyalurkan sumber energi tersebut ke negara konsumen.⁶¹

Terlepas dari debat yang terjadi di luar China sebagaimana disebut di atas, juga terdapat debat yang sama di dalam China. Debat tersebut diinisiasi oleh dua sebab utama yakni defisit minyak yang membengkak terutama pada tahun 1993-2002.⁶² Minyak yang diimpor China meningkat dari 13 ribu barrel per hari menjadi 134 ribu barrel per hari. Meskipun defisit minyak terus membengkak di tahun-tahun berikutnya, terdapat kecenderungan bahwa keamanan energi China akan mengandalkan cadangan sumber energi domestik lainnya. Hal ini disebabkan, minyak hanya menyusun 19 % dari total konsumsi energi China. Komposisi sumber energi lainnya dapat dilihat pada grafik 8 di halaman 93 lampiran.

⁶⁰ Kant Calder (1996), 'Asias Empty Gas Tank', *Foreign Affairs*, Vol. 75, No.2, h.55-69; Mamdouh G Salameh (1995), 'China, Oil, and the risk of regional conflict', *Survival*, Vol.37, No.4, h. 133-146; Thomas M Kane and Lawrence W Serewicz (2001), 'China's hunger: the consequences of a rising demand for food and energy', *Parameters*, Vol 31, h. 63-75; dan Ross H Munro (1999), 'Chinese Energy Strategy', dalam 'Energy Strategies and military Strategies in Asia', Office of Net Assessment, Department of Defense; Erica S Downs *op.cit.*, h. 22

⁶¹ Robert A Manning (2000), 'The Asian Energy Factor', Palgrave, New York; Felix K Chang (2001), 'Chinese Energy and Asian Security', *Orbis*, Vol.45, No.2, h. 1-25; dan Daniel Yergin, Dennis Eklof, dan Jefferson Edwards (1998), 'Fuelling Asia's Recovery', *Foreign Affairs*, Vol.77, No.2, h. 34-50; Erica S Downs *op.cit.*, h. 23

⁶² Besar defisit minyak berdasarkan data yang diperoleh dari *International Energy Agency* diilustrasikan dalam tabel 1 di halaman 86 lampiran

Terdapat banyak pendapat tentang arti ketergantungan China terhadap minyak asing terhadap keamanan energi China. Debat ini mencapai puncaknya pada tahun 2000 ketika impor minyak mentah China naik dua kali lipat. Adapun partisipan debat menyangkut keamanan energi China terdiri dari *perusahaan minyak nasional*, *State Development Planning Commission (SDPC)*, *State Economic and Trade Commission (SETC)*, *The Ministry of Foreign Affairs (MFA)*, dan militer yang memiliki pengaruh langsung pada perumusan kebijakan seperti. Selain itu terdapat partisipan debat yang terdiri dari institut riset kebijakan luar negeri dan ekonomi, akademisi dan media yang memiliki sedikit pengaruh terhadap proses pengambilan kebijakan.⁶³ Debat keamanan energi terjadi pada beberapa kebijakan energi seperti *Strategic Petroleum Reserve* dan *Oil Diplomacy*.

A. Strategic Petroleum Reserve (SPR)

SPR merupakan cara paling efektif untuk mencegah politisasi minyak dan untuk meminimalisasi dampak gangguan suplai. Dua keuntungan utama SPR ialah untuk menghindari penurunan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) dan menghindari beban net impor minyak.⁶⁴ pendukung SPR terdiri dari kelompok individu yang duduk di SDPC, SETC, DRC, dan ERI.

Dalam perkembangannya terdapat oposisi domestik yakni pejabat senior pemerintahan China seringkali menghambat pendirian SPR. Meskipun media dan SDPC telah menyuarakan dukungannya terhadap pembangunan SPR, faksi pemerintah yang menentang SPR juga cukup kuat. Salah satu wakil faksi

⁶³ Erica S Downs *op.cit.*, h.25

⁶⁴ Paul N Leiby dan David Bowman (2000), 'The value of Expanding Asian Pacific Strategic Oil Stocks', *Oak Ridge*, <http://pz11.ed.ornl.gov/ORNL1999_39_APECSIZEStudy012300.pdf>

pemerintah yang menolak SPR ialah Zhu Rongji yang meragukan biaya dan efektivitas pembangunan SPR.⁶⁵

Argumen serupa juga diungkapkan oleh para pendukung SPR dari SETC, CNPC, dan Universitas Beijing yang berpendapat China tidak memiliki sumber dana yang cukup untuk membangun SPR yang cukup efektif untuk menjamin keamanan energi. Disamping itu China memiliki tujuan ekonomi yang lebih penting untuk diselesaikan yakni mengatasi cadangan energi yang mulai jarang. Oleh karena itu, pemerintah China lebih menyukai untuk berinvestasi pada proyek yang dapat mengatasi persoalan energi sekarang daripada mengatasi persoalan ekonomi di masa mendatang.⁶⁶

Kelompok yang menolak faksi mempertahankan bahwa terdapat cara lebih efektif untuk meningkatkan keamanan energi China. Salah satu pejabat SETC menyatakan bahwa SPR tidak diperlukan karena China masih dapat mengandalkan batu bara sebagai sumber energi utama di China. menyikapi pendapat di atas, tampaknya SETC mengabaikan permintaan tinggi minyak akibat konsumsi di sektor transportasi dan transisi dari pejalan kaki ke mobil. Melengkapi pendapat di atas, muncul pendapat daripada membangun SPR, lebih mudah jika pemerintah meningkatkan keamanan energi melalui akuisisi dengan

⁶⁵ Keit Bradsher (2003), 'China feeling a need to build an oil reserve', *New York Times*, 22 Maret 2003, h.3 dalam 'Debate on Energy Security', Erica S Downs, *the China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, h. 23

⁶⁶ Xu Yihe (2000), 'China energy Watch: building oil stocks not a priority', *DJES*, 19 Desember 2000 dalam 'Debate on Energy Security', Erica S Downs, *the China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica

mendapatkan ekuitas minyak di kilang-kilang minyak luar negeri sekaligus membuka peluang investasi pengganti minyak dari luar negeri.⁶⁷

Tidak hanya perbedaan pendapat antara pemangku kepentingan di sektor energi di atas, SPR juga terhambat oleh ketidaksepakatan antara pemangku kepentingan utama tentang bagaimana untuk mendanai proyek SPR. Pemangku kepentingan utama yang dimaksud ialah perusahaan minyak nasional dan pemerintah China yang lebih memilih untuk membiarkan pihak lain membayar pembangunan cadangan minyak tersebut. Dengan demikian, terkait dengan proyek SPR, pemerintah China dan perusahaan minyak nasional sepakat untuk memberi ruang untuk pihak asing. Debat terkait dengan rencana kebijakan pendirian SPR mencapai puncaknya ketika Sinopec mengurangi produk inventaris ketika terjadi konflik di Irak yang memicu kenaikan harga minyak dunia. Melalui pemberitaan, media menuduh Sinopec telah mengabaikan keamanan energi nasional dengan memaksimalkan keuntungan perusahaan ketika terjadi kenaikan harga minyak dunia. Sebagai respon peristiwa tersebut, pejabat SETC berpendapat bahwa terkait dengan keamanan energi, seharusnya pemerintah tidak bertindak sendiri dan perusahaan minyak nasional juga wajib pertanggungjawaban yang sama.⁶⁸

B. Oil Diplomacy

Pemerintah China sedang membangun hubungan dengan negara eksportir minyak besar sebagai cara untuk meningkatkan keamanan energi. diplomasi

⁶⁷ Erica S Downs *op.cit*, h. 34

⁶⁸ Guan Jian dan Lin Nuo (2002), 'China's Oil prices encounter difficulties joining tracks', *Ciajiang Magazine*, 5 Maret 2002 dalam 'Debate on Energy Security', Erica S Downs, *the China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica

minyak telah menjadi agenda penting dalam serangkaian pertemuan pemerintah China dengan negara-negara eksportir minyak di Timur Tengah, Afrika dan Asia Tengah. Duta besar China di negara eksportir minyak, riset kebijakan luar negeri, dan universitas merupakan pendukung utama diplomasi minyak.

Analisis China dari riset kebijakan luar negeri dan universitas mengusulkan bahwa pemerintah China dapat menawarkan keuntungan politik sekaligus ekonomi. Pertama, China dapat menggunakan oposisi terhadap hegemoni Amerika Serikat dengan negara eksportir minyak memiliki kesamaan kepentingan. Kedua, kerjasama minyak China dengan negara di Timur Tengah dapat membantu untuk mengalihkan sikap pro-Amerikanya. Negara eksportir minyak juga mendapat keuntungan karena peran China yang sedang tumbuh pesat dalam institusi internasional terhadap kepentingan negara eksportir minyak. Kazakhstan, misalnya, mendapat dukungan dari pemerintah China untuk diterima sebagai anggota WTO.⁶⁹

Secara ekonomi, peningkatan hubungan China dengan negara-negara eksportir minyak dapat menjamin keamanan suplai dan akses minyak di masa mendatang. Pemimpin pemerintahan masing-masing biasanya membekali kerjasama energi dengan mengeratkan kerjasama perdagangan dan investasi. idenya ialah ketergantungan ekonomi negara ekspor minyak terhadap China dapat membuat negara eksportir minyak sulit menolak kesepakatan minyak China. Misalnya, kunjungan presiden Nursultan Nazarbayev beberapa kali ke China dijanjikan oleh kesepakatan untuk menjalin kerjasama perdagangan terkait arus

⁶⁹ Wu Qiang dan Qian Xuemei, 'China's energy Cooperation', h. 50-51 dalam 'Debate on Energy Security', Erica S Downs, *the China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, h. 23

barang dan jasa antara kedua negara. Walaupun pertemuan antara Presiden Kazakhstan Nursultan Nazarbayev dan Presiden China Hu Jintao mencerminkan kunjungan dua negara, beberapa bulan kemudian China menyetujui pinjaman dan bantuan untuk konstruksi pipa minyak dan akuisisi perusahaan minyak Kazakhstan. Kunjungan presiden masing-masing negara merupakan cermin adanya diplomasi minyak yang secara langsung dilakukan oleh pemerintah masing-masing.⁷⁰

Dalam suatu wawancara yang dimuat dalam situs pemerintahan China,⁷¹ asisten Kementerian Perdagangan China Chen Jian menyebut “Go Out Policy” sebagai bentuk dukungan investasi China ke luar negeri. Kebijakan “go out” bertujuan untuk mencari ruang baru bagi perusahaan-perusahaan yang terqualifikasi layak untuk meluaskan bisnisnya. Kebijakan ini terfokus pada pembelian sebagian aset maupun ekuitas perusahaan kilang minyak yang sedang berkembang. Kebijakan ini bertujuan untuk menekan biaya eksplorasi di kilang minyak baru.

II.4. Persepsi Ancaman terhadap Kebijakan Energi China

Berdasarkan tiga analisis di atas dapat diketahui bahwa terdapat transisi yang mempengaruhi dinamika kebijakan energi China. Semula kebijakan energi China merupakan refleksi kebijakan akibat situasi Perang Dingin dan batasan hubungan internasional, maka kebijakan sekarang lebih merefleksikan

⁷⁰ Yang Zhongqiang, ‘Central Asia Oil’, h. 38 dalam ‘Debate on Energy Security’, Erica S Downs, *the China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, h. 23

⁷¹ “Assistant Minister of Commerce Chen Jian: China enterprises to “go out” looking for new space”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <http://www.gov.cn/jrzq/2007-08/10/content_711929.htm>

ketidakpercayaan pada sistem energi global. Hal ini selaras dengan pernyataan diplomat China, sebagai berikut:

“Western countries can feel secure purchasing oil internationally because they created the system—China did not”.⁷²

Pernyataan juga tertuang dalam “China’s White Paper on Energy” sebagai berikut:

“China mainly relies on itself to increase the supply of energy.”⁷³

Situasi internasional dan perdagangan internasional yang makin intensif ikut berkontribusi dalam menentukan arah kebijakan. Perubahan arah kebijakan adalah hasil proses penyesuaian-penyesuaian terhadap lingkungan eksternal. Perubahan struktur baik dalam pengelolaan dan organisasi kebijakan di tingkat pusat atau sering disebut “reformasi birokrasi” menjadi salah satu contoh krusial.

A. Badan Pembuat Kebijakan Energi China (1983)

Salah satu pendapat besar terkait reformasi birokrasi di sektor energi berasal dari Hanjiang H Wang (1999). Hanjiang H Wang mencatat reformasi birokrasi sebelum tahun 1983. Pada 1950 dibentuk *General Bureau of Petroleum Administration* dalam departemen *Ministry of Fuel Industry* untuk mengawasi produksi dan konstruksi industri minyak di China. Sepuluh tahun berikutnya dibentuk *Ministry of Petroleum Industry* (MOPI).⁷⁴

⁷² (2008), ‘China’s Thirst for Oil’, *International Crisis Group*, Asia Report No. 153, h. 9

⁷³ *Ibid.*, h. 9

⁷⁴ Liu Pukang (2011), *China National Petroleum Corporation-Company Profile, Information, Business Description, History, Background Information on China National Petroleum Corporation*, diakses tanggal 18 Oktober 2011,

<<http://www.referenceforbusiness.com/history2/27/China-National-Petroleum-Corporation.html>>

Kemudian pada 22 Juni 1970, pemerintah China melakukan reorganisasi pada sektor energi meliputi minyak, batubara, dan kimia yang dikelola bersama dalam badan *Ministry of Fuel and Chemistry Industries*. Lima tahun berikutnya, pada Januari 1975 *Ministry of Fuel and Chemistry Industries* diganti oleh *Ministry of Petroleum and Chemistry Industries*. Pada 1978, MOPI didirikan kembali sebagai ganti *Ministry of Petroleum and Chemical Industries*. Baru pada tahun 1982 dan 1983, pemerintah China menggabung seluruh industri sektor energinya dalam beberapa perusahaan nasional energi antara lain *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) dan *China National Petrochemical Corporation* (Sinopec). Sedangkan pada tahun 1988, *China National Petroleum Corporation* (CNPC) didirikan untuk menggantikan MOPI.

Pergantian departemen sebagaimana diuraikan di atas membenarkan asumsi pengelolaan energi sebelum tahun 1983, yang cenderung *overlapping*.

B. Badan Pembuat Kebijakan Energi China (1993-2008)

Sedangkan pendapat kedua berasal Zha Daojiong (2005, 2006) yang mengungkapkan sejak tahun 1993 tidak ada otoritas birokrasi yang bertanggung jawab dalam mengelola sektor energi China. Baru pada tahun 2005, dibentuk *State Council* yang fungsinya dilengkapi oleh *National Energy Leading Group* sebagai pusat organisasi perumusan kebijakan energi. Akan tetapi struktur ini kemudian dirubah pada tahun 2008 yang mana *National Energy Leading Group*, dihapuskan sehingga *State Council* kini membawahi langsung organisasi-organisasi sektor energi. *State Council* membawahi 27 kementerian energi dan

NDRC (*National Development and Reforms Commission*) yang bertanggung jawab langsung terhadap pengelolaan CNPC.

Meskipun terdapat berbagai pendapat, namun keduanya memuat konsekuensi logis yang sama. Seringkali kebijakan yang dihasilkan tidak berjalan sepenuhnya karena badan pembuat kebijakan energi terus berganti dan cenderung berbenturan dengan departemen lain. Tidak adanya kebijakan yang terimplementasi secara penuh mengakibatkan jurang antara pasokan dan permintaan energi semakin besar. Misalnya, data dari *British Petroleum* menegaskan bahwa defisit terjadi ketika volum konsumsi (aspek permintaan) lebih besar daripada volum produksi minyak (aspek suplai).⁷⁵ Adapun, besar perbedaan permintaan dan suplai minyak mencapai 166 mt (setara dengan 1 180 juta barrel) per tahunnya.⁷⁶

Dalam rangka mengurangi kesenjangan, saat ini China secara khusus sebenarnya telah memulai untuk mencari cadangan energi sebagai langkah kebijakan energi yang strategis. Sasaran cadangan strategis yang terdekat dan melimpah ialah sumber minyak di wilayah Kaspia. Untuk mendapatkan minyak dari sumber terdekat, China telah mengembangkan hubungan dengan beberapa negara dalam rangka diversifikasi impor, salah satunya Kazakhstan. Sebagai bagian dari kebijakan keamanan suplai energi, perusahaan-perusahaan nasional

⁷⁵ Xu Xiaojie (2002), *Petro-dragon: What it means for China and the World*, European Academic Press

⁷⁶ International Crisis Group, *op.cit.*, h. 3

minyak China telah berincestasi dalam eksplorasi dan mengamankan ekuitas perusahaan minyak asing.⁷⁷

II.5. Kebijakan Energi China

Dorongan China untuk terlibat dalam pasar energi global tidak mengesampingkan permintaan minyak domestik yang melonjak akibat pertumbuhan industri.⁷⁸ Faktor-faktor eksternal yang dikonstruksi oleh situasi baik dalam pasar minyak global maupun politik internasional turut mendorong perusahaan-perusahaan minyak untuk membeli saham di luar negeri. Investasi inilah yang menjadi faktor penting dalam kebijakan energi pemerintah China. Kebutuhan energi China mendorong China untuk memainkan peran lebih menonjol dalam pasar energi global belakangan ini.⁷⁹

Langkah kebijakan strategis yang paling awal ialah kebijakan menargetkan keamanan suplai energi untuk domestik dan juga internasional. Akan tetapi, masih banyak cadangan yang masih belum dieksploitasi karena hambatan-hambatan internal. Misalnya eksplorasi cadangan minyak di Xinjiang masih terhambat oleh ketidakstabilan politik antara pemerintah pusat dengan etnis Uyghur.⁸⁰

Pada awal tahun 1997, menggalakkan “go out policy”. Kebijakan ini disinyalir menjadi pintu masuk berbagai investasi sebagai insentif untuk perusahaan China beroperasi global. Kebijakan energi China terkait minyak telah

⁷⁷ Leong, Henry (2007). ‘China’s Energy Security: Geopolitics versus Interdependence’, dalam, *Energy Perspectives on Singapore and the region*, Mark Hong and Teo Kah Beng Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapura, h. 177-191.

⁷⁸ Alexandros Petterson (2010), *Did China Just Win the Caspian gas war?*, diakses tanggal 16 Desember 2011,

http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/07/did_china_just_win_the_caspian_gas_war?page=full

⁷⁹ International Crisis Group, *op.cit.*, h. 3

⁸⁰ *Ibid.* h. 3

menunjukkan transparansi implementasi yang cukup jelas. Sesuai dengan tiga karakter kebijakan energi China, diversifikasi energi menjadi salah satu andalan implementasi kebijakan yang diusung oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh perusahaan minyak nasionalnya.

Diversifikasi energi menjadi strategi utama banyak negara untuk mengamankan energinya. China sendiri telah merintis diversifikasi energi baru-baru ini, yakni sejak penemuan dan investasi ladang minyak di benua Amerika, utamanya di Sudan. Strategi diversifikasi tadinya bukan hal utama dalam sepanjang perjalanan keamanan energi China. Namun momentum besar diversifikasi energi China dilakukan melalui investasi ladang minyak di Peru pada 1993.⁸¹ Investasi ke luar ini terus berkembang di banyak negara di berbagai kawasan antara lain Timur Tengah, Afrika, dan Asia Tengah.

Di Asia Tengah, cadangan minyak terbesar terdapat di wilayah Kaspia. Di wilayah Kaspia, China menjalin kemitraan strategis dalam sektor energi dengan Kazakhstan disebabkan Kazakhstan merupakan pemain penting dalam sektor energi di wilayah Kaspia. Kazakhstan juga menjadi kunci utama akses cadangan minyak di Kaspia. Kemitraan strategis energi China di Kazakhstan telah dirintis sejak tahun 1997 melalui perusahaan nasional negara, CNPC.

⁸¹ Daojiong, *op.cit.*, h.41

BAB III

KEBIJAKAN ENERGI CHINA-KAZAKHSTAN MELALUI CNPC

Bab ini membahas kebijakan energi China terkait keamanan suplai energi melalui CNPC di Kazakhstan pada 1997-2011. Terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi awal kerjasama energi dan masuknya investasi China di Kazakhstan Bagian kedua menjelaskan dinamika peran pemerintah sebagai *stakeholder* CNPC. Adapun bab ditulis untuk mengetahui langkah-langkah kebijakan strategis China terkait keamanan energi melalui CNPC di Kazakhstan.

III.1. Kerjasama Energi China-Kazakhstan

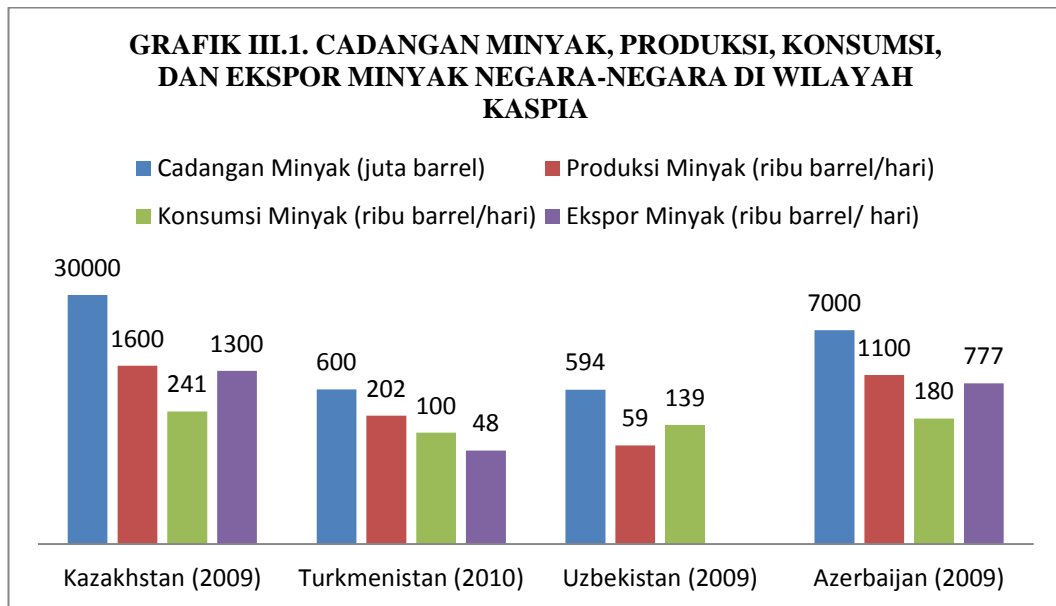
Kazakhstan merupakan negara dengan pertumbuhan ekonomi paling pesat di Asia Tengah.⁸² Pertumbuhan ekonominya yang mencapai 9.3 % di tahun 2004 dan 7 % di tahun 2010 membuat Kazakhstan tumbuh sebagai negara paling modern di wilayah Asia Tengah.⁸³ Pertumbuhan ekonomi ini utamanya disumbang dari industri pertambangan mineral, minyak dan gas.

Tidak hanya di sektor perekonomian, Kazakhstan juga dikenal sebagai pemain kunci di sektor energi negara-negara di wilayah Kaspia. Dalam sektor energi, Kazakhstan utamanya minyak baik jumlah cadangan minyak, produksi, konsumsi, maupun ekspor minyak merupakan terbesar daripada negara-negara di wilayah Kaspia lainnya seperti Uzbekistan, Turkmenistan, dan Azerbaijan.

⁸² “Kazakhstan seeks to acquire pre-emptive buying rights” 2004, Alexander Gas and Oil Connections, 13 Oktober 2004, diakses tanggal 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2004/11/cnc44533>>;

⁸³“Economy of Kazakhstan”, diakses tanggal 28 Desember 2011, <http://www.kazakhstan.orexca.com/kazakhstan_economics.shtml>

GRAFIK III.1. CADANGAN MINYAK, PRODUKSI, KONSUMSI, DAN EKSPOR MINYAK NEGARA-NEGARA DI WILAYAH KASPIA



Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KZ>>, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TX>>, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=AJ>>, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=UZ>>

Kazakhstan menyimpan cadangan minyak terbesar yakni 30 ribu juta barrel. Kazakhstan mengkonsumsi minyak sebanyak 241 ribu barrel per hari atau setara dengan 15 % dari total produksi minyaknya. Perbandingan prosentase konsumsi dengan produksi domestik minyak Kazakhstan merupakan terendah daripada negara lainnya. Prosentase konsumsi domestik minyak Turkmenistan, misalnya, sebesar 49.5 %. Prosentase konsumsi domestik minyak Azerbaijan, sebesar 16 % dari total produksi minyak domestiknya. Sedangkan prosentase konsumsi minyak domestik Uzbekistan lebih besar daripada total produksinya.

Dari segi ekspor, ekspor minyak Kazakhstan menyumbang pendapatan perekonomian paling besar. Total produksi minyak Kazakhstan mencapai 1600 ribu barrel perhari dengan 94 % nya merupakan minyak mentah. Dari total

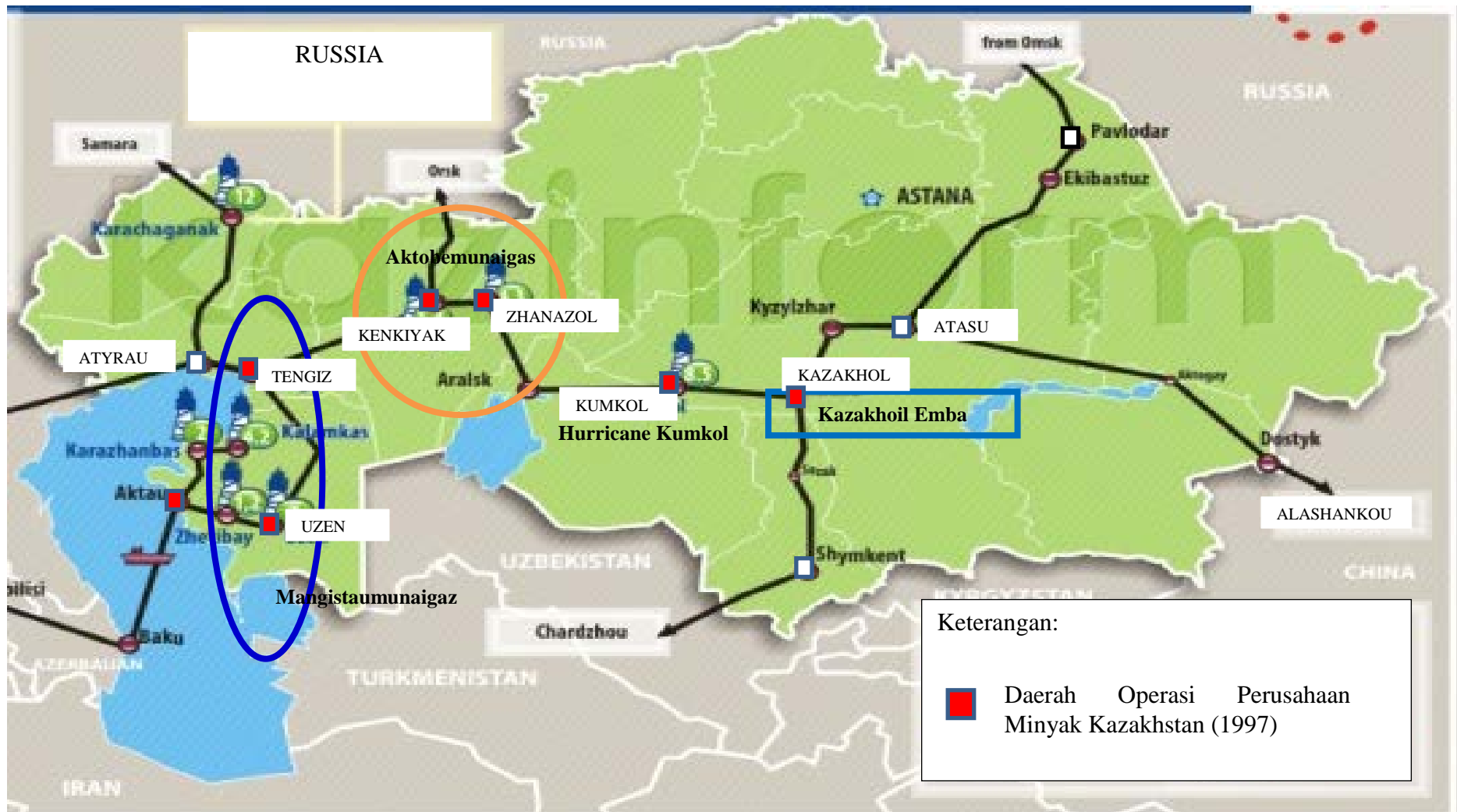
produksi tersebut, 81 % total produksi minyak Kazakhstan setara dengan (1300 ribu barrel perhari) diekspor ke luar.⁸⁴

Sektor minyak mendapat perhatian besar investasi asing. Dari US\$ 13 milyar investasi sejak tahun 1992-2001, hampir 50% berasal dari investasi minyak dan gas.⁸⁵ Sebagian besar investasi terpusat pada enam perusahaan minyak yang beroperasi di kilang Tengiz, Uzen, Mangistau, Kenkiyak, Zhanazol, dan Kumkol.⁸⁶ Lokasi sumber-sumber minyak diilustrasikan pada gambar III.1.

⁸⁴ Independent Statistics and Analyses 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov>>

⁸⁵ Martha Brill Olcott (2002), 'Kazakhstan Unfulfilled Promise', *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington DC, h. 10-11 dalam "Privatization and Foreign Investment in The Principal Oil Enterprises and in The Refineries", Anne E Peck, Routledge Curzon, London, h. 145

⁸⁶ *Ibid.*, h. 146



Gambar III.1 Konsentrasi Kilang Minyak dan Infrastruktur Industri Minyak di Kazakhshtan (2008)
 Sumber: Anne E Peck (2008), *Privatization and Foreign Investment in the Principal Oil Enterprises in The Refineries*, h. 145

Saat ini terdapat enam perusahaan minyak di Kazakhstan: *Aktobemunaigaz* (AMG), *Kazakhoil-Emba* (terdiri dari *Embamunaigaz*-EMG dan sebagian kecil *Tengizneftegaz*), *Mangistaumunaigaz*, *Tengizchevroil* (sebagian besar *Tengizneftegaz*), *Uzenmunaigaz*, dan *Hurricane Kumkol Munai*. Pada tahun 1992 enam perusahaan minyak nasional tersebut menyumbang 75 % dari total produksi domestik.⁸⁷ Hal ini menyebabkan perekonomian Kazakhstan tumbuh dengan ketergantungan pada eksplorasi yang dilakukan oleh industri perminyakan.

Eksplorasi dan produksi minyak di wilayah Kazakhstan sendiri telah dimulai sejak Kazakhstan menjadi FSU (*Former Soviet Union*). Sebelum tahun 1991, kebutuhan minyak Kazakhstan disuplai dari Russia melalui pipa minyak Siberia. Runtuhnya Uni Soviet pada 1991 yang mengarah pada berdirinya Kazakhstan pada 16 Desember 1991, menyebabkan krisis di sektor energi, utamanya minyak. Seperti produksi sektor mineral, jumlah produksi minyak menurun setelah merdeka. Bahkan penurunan agregat minyak total mencapai 20 % antara tahun 1992-1994.

Untuk mengatasi penurunan lebih drastis, pemerintah baru Kazakhstan melaksanakan reformasi ekonomi. Reformasi ekonomi ini bermaksud untuk membangun ekonomi pasar bebas untuk menyesuaikan dengan iklim politik internasional. Salah satu kebijakan reformasi ekonomi yang berdampak pada sektor minyak Kazakhstan ialah kebijakan privatisasi perusahaan negara dan deregulasi.⁸⁸ Sedikitnya terdapat enam perusahaan minyak Kazakhstan yang

⁸⁷ Matthew Sagers (1994), *The Oil Industry in the Southern-Tier Former Soviet Republics*, dalam "Post Soviet Union Geography" 34 (6), h. 591-6-1 dalam Anne E Peck, *op.cit.*, 144

⁸⁸ *Ibid.* h. 149

diprivatisasi yaitu *Aktobemunaigaz* (AMG), *Kazakhoil-Emba*, *Mangistaumunaigaz* (MMG), *Uzenmunaigaz* (UMG), *Tengizchevroil*, dan *Hurricane Kumkol Munai*.⁸⁹

Reformasi ekonomi membuka peluang kerjasama energi dengan negara lain. *Tengizchevroil* (TCO) membuka kerjasama melalui *joint venture*⁹⁰ dengan *Chevron* (sekarang *ChevronTexaco*). Kerjasama dengan *Chevron* ini sebenarnya telah dirintis sejak tahun 1990 oleh Russia, namun negosiasi kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan baru Kazakhstan pasca 1991. Meskipun kebijakan privatisasi perusahaan di sektor energi telah dimulai, peningkatan produksi minyak belum berdampak signifikan.

Sejak tahun 1992-1996 perusahaan nasional kilang minyak Kazakhstan masih mengalami masa sulit. Masa-masa sulit itu tidak terlepas dari berbagai persoalan internal yang mana produksi minyak dan penjumlahan sahamnya selalu dikaitkan dengan korupsi di tingkat elite pemerintahan.⁹¹ Terkait dengan pengelolaan energi, selalu terdapat perbedaan antara golongan pemerintahan yang menginginkan privatisasi dengan golongan lain yang menginginkan kontrol pemerintah tetap kuat. Golongan pertama diwakili oleh kubu Perdana Menteri

⁸⁹ *Ibid.*, h. 149

⁹⁰ "Joint Venture" adalah kesepakatan antara dua pihak (perusahaan) dalam jangka waktu tertentu untuk sejumlah aset dan kontribusi berdasarkan ekuitas yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Shannon Kietzman (n.d.), *What is A Joint Venture*, diakses 26 Januari 2011, <<http://www.wisegeek.com/what-is-a-joint-venture.htm>>

⁹¹ Anne E Peck (2008), 'Privatization and Foreign Investment in The Principal Oil Enterprises and in The Refineries', dalam *Economic Development in Kazakhstan: the role of large enterprise in Kazakhstan*, Routledge Curzon, Lonson, h. 151

Akezhan Kazhegeldin, sedangkan golongan kedua diwakili perdana menteri oleh Presiden Kazakhstan, Nursultan Nazerbayev.⁹²

Kesulitan serupa dialami oleh *AktobeMunaiGaz* (AMG).⁹³ AMG mengumumkan penjualan sahamnya pada tahun 1996. Baru pada tahun bulan Mei 1997 terdapat satu perusahaan asing yang berhasil memenangkan tender yakni *China National Petroleum Company* (CNPC). Negosiasi berlanjut dan baru diumumkan pada bulan September 1997 bersamaan dengan kemenangan tender oleh CNPC atas *Uzenmunaigaz* (UMG).

CNPC membayar sebesar US\$ 325 juta dan membuat komitmen investasi sebesar US\$ 4 milyar selama 20 tahun, dimana US\$ 585 juta diperuntukkan untuk investasi pada jangka waktu 1998-2005.⁹⁴ CNPC juga membayar hutang AMG senilai US\$ 71 juta. Sebagai bagian dari kesepakatan, CNPC juga diwajibkan membayar hutang guna mempertahankan tingkat lapangan kerja yang ada untuk satu tahun mendatang. Di sisi lain Kazakhstan diperkirakan menerima US\$ 3.16 milyar berupa pajak penghasilan, cukai, royalti, dan pajak lokal dari penjualan saham perusahaannya.⁹⁵

⁹² *Ibid.*, h. 148

⁹³ *Aktobemunaigaz* (awalnya bernama *Aktyubinskneftegaz*) terletak di Timur Laut dari Kulsary dan Tengiz di wilayah Aktobe (Sagers, 1994). Eksplorasi utamanya ialah Zhanazhol dan Kenkiyak. Kenkiyak ditemukan pada tahun 1960, dan produksi dimulai pada 1967. Sedangkan Zhanazhol ditemukan pada tahun 1978 dan produksi dimulai pada tahun 1984 (*Ibid.*, h. 169)

⁹⁴ Pada tahun berjalan, kontrak ini tidak terpenuhi, tawaran CNPC yang diterima (sebagai bagian dari pembelian saham *Aktobemunaigaz*) hanyalah investasi untuk membantu konstruksi pipa.

Sampai tahun 2008, kilang minyak Uzenmunaigaz belum diakuisisi oleh CNPC. (*Ibid.*, h. 172)

⁹⁵ *Ibid.*, h. 172

Investasi CNPC di *Aktobemunaigaz* (AMG) dan *Uzenmunaigaz* (UMG) menandai kerjasama energi China di Kazakhstan di 1997.⁹⁶ Kedatangan investasi China di sektor energi Kazakhstan menjadi angin segar bagi Kazakhstan dengan pemerintahan yang masih muda. Sebagaimana negara-negara FSU lainnya, Kazakhstan dibebani oleh ketidakstabilan politik dan perekonomian yang masih rapuh. Dua hal ini yang menjadi kendala Kazakhstan untuk tumbuh modern pasca 1991. Berkat sumber daya energi, utamanya minyak yang melimpah, kini Kazakhstan lebih serius menjadi pemain kunci dalam sektor energi di Asia Tengah. Kazakhstan kini lebih memfokuskan untuk mengeksplorasi cadangan minyak terbesar di Kazakhstan Barat, utamanya di dekat Laut Kaspia.

Pasca 1997, investasi China dalam CNPC di Kazakhstan meningkat drastis sejak akuisisi *Aktobemunaigaz* (AMG) dan *Uzenmunaigaz* (UMG). Faktor pendorongnya yakni bantuan China yang diberikan kepada pemerintah Kazakhstan. Bantuan berupa insentif keuangan dan pinjaman berperan untuk membuka akses investasi masuk.

Arus investasi ini sebagian besar merupakan FDI (*Foreign Direct Investment*). Berdasarkan catatan *Bank Nasional Kazakhstan*, sejak tahun 2000 FDI dari China tidak lebih dari US\$ 500 juta. Tetapi di tahun 2008, nilai meningkat hingga US\$700 juta. Bahkan terhitung sejak 2001-2008, jumlah nilai FDI China di Kazakhstan bahkan melampaui US\$ 2.5 milyar.⁹⁷

⁹⁶ China National Petroleum Corporation 2007, *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 1012,

<<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

⁹⁷ Daniel Christopher O'Neill (2009), 'China's Support for Investment in Kazakhstan: Good Neighbor, Good Economics or Good Geopolitics?', IREX <www.irex.org>, Washington University, St Louis, h. 1

Investasi CNPC di Kazakhstan didorong oleh dukungan pemerintah China.⁹⁸ Dukungan yang dimaksud memungkinkan investasi China meraih *win-win status quo* kedua pihak. Kazakhstan menerima sumber keuangan untuk menyediakan barang publik bagi penduduk Kazakshstan, maupun barang privat bagi anggota, pendukung dan kerabat pemerintah.⁹⁹ Sedangkan China mengamankan akses sumber daya alam., China, misalnya, telah mulai membeli ladang minyak Kazakhstan di akhir 1990-an. Selama tiga dan empat tahun terakhir, China kemudian memberi pinjaman yang sangat dibutuhkan Kazakhstan sebagai ganti saham produsen minyak lokal dan janji pasokan minyak di masa mendatang.¹⁰⁰

Terkait dengan CNPC, China telah sangat aktif selama beberapa bulan terakhir dalam memanfaatkan bantuan luar negeri untuk mengamankan merger dan akuisisi perusahaan milik pemerintah China di Kazakhstan. Pemerintah China mengamankan persetujuan dan perlindungan investasi ini dengan memberi pemerintah Kazakhstan saham langsung di dalamnya. Sebagai contoh, pada tahun 2005-2006 setelah pembelian saham 100% dari *PetroKazakhstan*.¹⁰¹

CNPC juga memberi bagi hasil 50-50 % dengan *Kazmunaigaz* (KMG) dalam pembangunan pipa minyak Kazakhstan-China—yang disebut oleh Wakil

⁹⁸ Quan Li dan Adam Resnick (2003), 'Reversal of Fortunes: democratic Institutions and Foreign Direct Investment inflows to Developing Countries', *International Organization*, h. 175-211,

⁹⁹ Daniel Christopher O'Neill, *op.cit.*, h. 1

¹⁰⁰ Zhao Shengnan dan Cui Jia (2011), *Oil and Money: a Match made in Kazakhstan*, diakses 19 Desember 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-12/09/content_14236594.htm>

¹⁰¹ *PetroKazakhstan* tadinya bernama Hurricane Hydrocarbon Ltd. Gelombang privatisasi di tahun 1996, mendorong PetroKazakhstan untuk membeli banyak cadangan minyak mentah ringan. Tetapi harganya yang secara drastis jatuh dua tahun berikutnya, membuat PetroKazakhstan kehilangan US\$ 229. PetroKazakhstan menyumbang 12 % dari total produksi minyak Kazakhstan. Wang Yichao (2005), *China Eyes Oil Empire in Kazakhstan*, diakses 18 Oktober 2011, <<http://english.caijing.com.cn/2005-09-05/100043185.html>>

Presiden Zhou Jinping sebagai “Jalur Sutra yang baru”. Pembangunan pipa minyak tersebut berfungsi mengamankan sumber energi yang cukup bagi China sekaligus memberi keuntungan bagi perusahaan nasional minyaknya.

Bertepatan dengan krisis finansial keuangan dan penurunan harga minyak dunia di tahun 2008 membuat perekonomian Kazakhstan menjadi semakin sulit. Akhirnya, pada bulan Februari 2009, Bank Pembangunan China (*China Development Bank*) menandatangani kesepakatan dengan pemerintah Kazakhstan sebagai ganti pembelian 50 % saham *Mangistaumunaigaz* (MMG). Kesepakatan ini juga memastikan pembiayaan pembangunan pipa sepanjang 3000 km yang menyalurkan minyak dari Kazakhstan ke China.¹⁰² Bersamaan dengan itu, China mengumumkan pinjaman sebesar US\$ 5 miliar lainnya untuk *Bank Pembangunan Kazakhstan*.

Secara keseluruhan terdapat pinjaman sebesar 10 miliar dolar AS dari China ke Kazakhstan dalam rangka mengamankan minyak bernilai US\$ 5 miliar dan investasi gas. Ini adalah contoh sederhana dan langsung dari penggunaan pinjaman luar negeri China untuk membuka peluang investasi China di Kazakhstan sekaligus menjamin keamanan dan perlindungan investasi jangka panjang.

¹⁰² Fareed Mohamedi (2009), *China: a new model in overseas oil strategy*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <http://www.china.org.cn/opinion/2009-09/11/content_18509242.htm>

III.2. Dinamika peran Pemerintah China dalam CNPC

A. Latar Belakang CNPC

China National Petroleum Corporation atau CNPC merupakan perusahaan pengelola minyak terbesar di China. CNPC didirikan pada 17 September 1988 untuk menggantikan *Ministry of Petroleum Industry* (MOPI) yang berdiri sejak 1949. CNPC bertanggung jawab terhadap eksplorasi dan pengembangan cadangan gas alam dan minyak di darat. CNPC memiliki 20 ladang minyak dan cadangan gas alam dan minyak. Aset CNPC terpenting dibendel dalam cabangnya *PetroChina Limited Co.*, yang sahamnya terdaftar secara internasional di bursa efek Hong Kong pada April 2004 dan bursa New York pada 2000.¹⁰³

Pada 1995, CNPC menambahkan Muglad Basin di Venezuela. Pada Oktober 1997, CNPC memperoleh 60.7% saham di *Aktyubinsk Oil Company* (sekarang *Aktobemunaigaz*),¹⁰⁴ memungkinkan akses ladang minyak di Kazakhstan Barat. Produksi minyak CNPC menyumbang 89 % produksi minyak China pada 1996. Pada 1998, CNPC reformasi struktur perusahaannya. Sebagai bagian dari restrukturisasi pada 1999, CNPC mendirikan cabang *China National Petroleum Co., Ltd.* (*China Petroleum* atau *PetroChina*). CNPC sendiri menyuntikkan sebagian besar asetnya di saham *PetroChina*. Sehingga 90% saham

¹⁰³ China National Petroleum Corporation 2007, *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 1012,

<<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

¹⁰⁴ Charles E Zielger *op.cit.*, h. 146

PetroChina sendiri dikuasai oleh pemerintah China¹⁰⁵ sehingga peran CNPC tidak terlepas dari dinamika peran pemerintah yang menentukan arah kebijakan CNPC secara internal.

B. Dinamika Peran Pemerintah sebagai Stakeholder dalam CNPC

i. Pemerintah Sebagai Stakeholder Definitif dalam CNPC (1988-1998)

Disebabkan lingkungan politis dan ekonomi China, CNPC pada tahun 1988, tidak hanya sebagai perusahaan tetapi juga organisasi resmi pemerintah. Didirikan dibawah MOPI, CNPC mengambil alih tanggung jawab sosial yang tadinya dilaksanakan MOPI selama 1949-1988. Semua manajer senior CNPC ditunjuk oleh pemerintah sehingga CNPC tidak benar-benar independen dari pemerintah.

Dari perspektif ekonomi, CNPC pada masa 1988-1998 didirikan untuk memenuhi permintaan energi nasional dibawah sistem ekonomi komando terpusat. Setiap tahunnya, pemerintah pusat menyusun perencanaan konsumsi anggaran yang memandu seluruh aktivitas CNPC. CNPC berperan sebagai alat pemerintah dengan sedikit kebebasan.

Aktivitas CNPC hanya memperhatikan satu *stakeholder* saja yakni pemerintah. Pemerintah China memiliki tiga atribut sesuai dengan teori *stakeholder* milik Ronald K Mitchell. *Pertama*, pemerintah memiliki kedaulatan untuk mempengaruhi dan mengendalikan CNPC. Seluruh senior manajer ditunjuk

¹⁰⁵ Yoshikazu Kobayashi (2008), *Chinese NOC's Corporate Strategies*, *The Institute of Energy Economics*, 17 September 2008, Jepang h. 10

oleh pemerintah pusat dan kesemuanya dipandang sebagai pejabat daripada pengusaha. Seringkali presiden CNPC memiliki kedudukan setingkat menteri karena biasanya menteri dari kementerian minyak ditunjuk sebagai presiden CNPC.¹⁰⁶

Atribut *stakeholder* yang lain juga dimiliki oleh pemerintah. Legitimasi merupakan atribut terkuat pemerintah. Pada saat itu, pemerintah mengakui bahwa pembentukan CNPC ditujukan untuk menciptakan masyarakat komunal yang mana setiap orang disetarakan dan dibayar oleh kebutuhan yang pada akhirnya ditujukan pembangunan masyarakat. Pada awal 1980, persepsi yang demikian diterima oleh masyarakat luas. Ditambah dengan kegiatan CNPC yang sebagian besar mengambil alih tanggung jawab sosial pemerintah kepada masyarakat, memungkinkan CNPC dipandang sebagai organisasi pemerintah daripada perusahaan murni yang bertujuan untuk memaksimalkan saham *stakeholder* lain.

Kesimpulannya, pada tahun operasi 1988-1998 pemerintah sebagai *stakeholder* paling menentukan bagi CNPC. Pada kenyataannya, pemerintah sebagai *stakeholder* penting mempengaruhi CNPC. Selama periode 1988-1998, seluruh keputusan diambil berdasarkan himbauan pemerintah. Hal inilah yang mengakibatkan, sebelum tahun 1998, CNPC tidak cukup kompetitif bersaing dengan perusahaan minyak asing (NOCs, *National Oil Corporations* dan IOCs, *International Oil Corporations*). Di mata asing, CNPC bukan merupakan perusahaan, tetapi sebagai perpanjangan tangan maupun tujuan-tujuan pemerintah.

¹⁰⁶ Li Huijun, *op. cit.*, h. 34

Pemerintah sendiri memiliki banyak badan pengelola kebijakan keamanan energi pada bagian suplai yakni *State Development Planning Commission* (SDPC)—pada Maret 2003 berganti nama menjadi *National Development and Reform Commission* (NDRC)—, *State Economic and Trade Commission* (SETC), *Ministry of Foreign Affairs* (MF) dan militer. *Stakeholder* yang kurang berpengaruh dalam CNPC ialah institusi penelitian kebijakan luar negeri dan ekonomi, akademisi, dan media.¹⁰⁷

ii. Stakeholder dalam CNPC (1998-2003)

China diterima menjadi anggota WTO (*World Trade Organization*) pada 2001. Keanggotaan China di WTO menandai momentum awal perubahan operasi CNPC. Perekonomian China dan sektor energi terhadap berbagai kerjasama dan negosiasi multilateral yang lebih luas daripada tahun-tahun sebelumnya. CNPC menghadapi lebih banyak tantangan dan kompetisi dengan perusahaan minyak asing seperti *British Petroleum* (BP), *Royal Dutch Shell*, dan *Exxonmobil*.

CNPC kemudian didukung oleh pemerintah pusat untuk mulai menerapkan kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan nilai ekonomis perusahaan. Kebijakan ini sering dikenal dengan nama kebijakan reformasi dan restrukturisasi CNPC. Implementasi reformasi dan restrukturisasi ialah “downsizing”.¹⁰⁸ Dalam proses “downsizing”, tiga ratus ribu karyawan CNPC, hampir seperempat dari total karyawan yang bekerja di CNPC.

¹⁰⁷ Erica S Downs *op.cit.*, h. 24

¹⁰⁸ “downsizing” merupakan salah satu kebijakan restrukturisasi CNPC demi mencapai efisiensi dan peningkatan nilai ekonomi perusahaan, meningkatkan modal, dan menarik investor asing

Sebagian bagian dari reformasi dan restrukturisasi, CNPC lalu mendirikan membentuk cabang baru, *PetroChina*. Prinsip pendiriannya ialah untuk mengadopsi sistem perdagangan dan pertukaran saham internasional. Hal ini bertujuan membuat *PetroChina* lebih populer secara internasional daripada perusahaan induknya, CNPC. Dengan demikian, kapital CNPC dapat bersaing dengan perusahaan minyak asing secara global.

Dampak fenomenal¹⁰⁹ kebijakan “downsizing” merupakan bukti terdapat *stakeholder* lain yang sifatnya berbahaya, atau *dangerous stakeholder*, yakni karyawan CNPC. Karyawan yang dipecat kesulitan untuk mempertahankan kehidupan mereka sehingga memicu kerusuhan sosial yang meluas dengan cepat. Akan tetapi, kerusuhan ini selesai atas bantuan pemerintah pusat yang menawarkan paket solusi pada mereka.

Kesimpulan dari uraian di atas, meskipun kerjasama China dengan aktor eksternal lebih luas sejak diterimanya China sebagai anggota WTO, peran pemerintah pusat dalam pengelolaan CNPC tetap kuat. Sebagaimana pemerintah pusat berhasil menekan kerusuhan akibat kebijakan “downsizing” CNPC.

iii. Stakeholder dalam CNPC (2003-2005)

Berkaca dari keberhasilan yang tidak terduga dalam pasar saham Hong Kong dan New York, CNPC berniat untuk mengejar keuntungan ekonomis perusahaan lebih besar. Salah satunya ialah meningkatkan kepercayaan investor.

¹⁰⁹ Kebijakan “downsizing” membawa efek sosial baik bagi CNPC maupun bagi China secara keseluruhan. pemecatan lebih dari 300.000 karyawan CNPC berakibat pada kekacauan di ladang minyak Da Qing pada 2002. Kemudian, kekacauan meluas hingga keseluruh perindustrian minyak dan gas China. Peristiwa membuat CNPC menjadi perhatian internasional pada waktu yang sama.

Akan tetapi ledakan sumur gas di Kai wilayah kota Cong Qing¹¹⁰ pada 23 Desember 2003 menjadi bukti bahwa CNPC mengabaikan tanggung jawab sosialnya dan terlalu terfokus pada maksimalisasi nilai ekonomis perusahaan. Bertujuan untuk meningkatkan keuntungan kompetitif, CNPC menggalakkan kampanye untuk mengurangi biaya produksi yang dampaknya keselamatan kerja dan tanggung jawab sosial jadi terabaikan.

Poin penting dari uraian di atas mengungkapkan bahwa CNPC mulai berorientasi untuk memaksimalkan nilai ekonomis perusahaan. Walaupun demikian, pemerintah tetap menjadi *stakeholder* krusial dan kuat bagi CNPC. Dalam kerangka kepemilikan saham, sebesar 90%¹¹¹ saham CNPC dan *PetroChina* dimiliki oleh pemerintah. Dalam kerangka manajerial, pejabat CNPC dipilih dan ditunjuk langsung oleh pemerintah.¹¹² Dalam kerangka “power”, legitimasi, dan urgensi, pemerintah memegang pengaruh determinan dan kontrol terhadap aspek-aspek pengambilan keputusan tertinggi CNPC yakni penerbitan persetujuan investasi CNPC, menetapkan harga minyak domestik, dan perpajakan.

III.2. Kebijakan Energi di Kazakhstan Melalui CNPC

i. Going Out Policy (1997)

Di akhir 1990, pejabat pemerintahan China menyadari signifikansi bisnis internasional terhadap kelanjutan pembangunan ekonomi dan energi dan keamanan nasional. Dalam suatu wawancara yang dimuat dalam situs

¹¹⁰ Ledakan ini menewaskan 243 orang dan melukai beberapa ribu orang yang tinggal di sekitar sumur gas.

¹¹¹ Yoshikazu Kobayshi, *op.cit*, h. 10

¹¹² *Ibid.*,h. 10

pemerintahan China,¹¹³ asisten Kementerian Perdagangan China Chen Jian menyebut “Go Out Policy” sebagai bentuk dukungan investasi China ke luar negeri. Kebijakan “go out” bertujuan untuk mencari ruang baru bagi perusahaan-perusahaan yang terqualifikasi layak untuk meluaskan bisnisnya. Kebijakan ini terfokus pada pembelian sebagian aset maupun ekuitas perusahaan kilang minyak yang sedang berkembang. Kebijakan ini bertujuan untuk menekan biaya eksplorasi di kilang minyak baru.

“Go out policy” menawarkan keuntungan-keuntungan investasi lebih besar. *Pertama*, dengan membeli ekuitas perusahaan kilang minyak, memungkinkan China untuk mengurangi resiko fluktuasi harga minyak. Investor lebih mudah mengkalkulasi jumlah minyak yang diperoleh dan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkannya. Investasi di luar negeri memungkinkan investor untuk memperoleh harga yang lebih rendah daripada harga yang ditawarkan di perdagangan minyak global.

“Go Out Policy” dirumuskan sebagai strategi nasional di akhir 1997 yang membuka perusahaan besar China untuk meluaskan bisnisnya. “Go Out Policy” menghasilkan serangkaian insentif investasi bagi CNPC untuk beroperasi global. Insentif pemerintah dapat berupa liberalisasi bertahap dan reformasi pada sistem regulasi, peraturan administrasi, dan aturan keuangannya. Proses liberalisasi ini diarahkan untuk lebih mencerminkan standar praktik internasional, yakni juga

¹¹³ “Assistant Minister of Commerce Chen Jian: China enterprises to “go out” looking for new space”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <http://www.gov.cn/jrzq/2007-08/10/content_711929.htm>

mencakup peraturan dalam *World Trade Organization* (WTO) dan badan standarisasi internasional lainnya.¹¹⁴

Implementasi “Going Out Policy” di Kazakhstan ialah akuisisi 60.7 % (1997)-75 % (2003-sekarang) saham *Aktobemunaigaz* (AMG). Tawaran CNPC yang bernilai US\$ 4.3 juta memungkinkan 60.7 % sahamnya jatuh ke China. Tawaran ini mengalahkan tawaran perusahaan minyak internasional Russia dan Amerika Serikat dengan janji investasi senilai US\$ 3.5 juta untuk pembangunan pipa minyak ke arah timur (dari Aktyrau ke China). CNPC yang memperkuat operasi perusahaan dan pengelolaan di kilang minyak Aktobe, menghasilkan performa lebih baik dan memberi keuntungan investasi lebih besar. Hasilnya, kilang minyak menyumbang sebanyak 120.000 barrel/ hari atau dua kali lipat hasil sebelumnya.¹¹⁵ Yang mengejutkan internasional ialah sebulan kemudian Kazakhstan memenangkan tender CNPC dalam investasi pembangunan pipa minyak yang dilaksanakan dalam tiga tahap—penjelasan lebih lengkap di “Transnational Oil Pipeline”.

Reaksi internasional mengenai akuisisi *Aktobemunaigaz* oleh CNPC sangat bervariasi. Berbagai tulisan dalam the *Asian Wall Street Journal* membangkitkan asumsi-asumsi China menanamkan hegemoninya di Asia Tengah melalui CNPC.¹¹⁶ Sedangkan pemberitaan di media menyebut China sebagai “the New Bigfoot in Global Oil”, yang mengartikan bahwa CNPC tiba-tiba menjadi pemain kunci strategis dalam pasar minyak global.

¹¹⁴ *Ibid.*, h. 5

¹¹⁵ *Ibid.*, h. 7

¹¹⁶ ‘Resource Warriors’ 1997, *Asian Wall Street journal*, July 23, h. 8

Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan “Go Out” minyak China melalui CNPC ini sebagian besar dilatarbelakangi oleh keperluan minyak domestik yang dapat ditelusuri dalam dinamika kebijakan energi China pada 1993-1996.¹¹⁷ Fakta menarik berkaitan dengan “go out policy” CNPC berhubungan dengan kebijakan energi domestik pada awal tahun 1993, “two tier pricing”.¹¹⁸

Kebijakan “two tier pricing” ini mengharuskan CNPC untuk menjual sebagian besar minyaknya pada perusahaan minyak nasional, Sinopec. Sinopec termasuk dalam perusahaan “first tier pricing” pemerintah yang memungkinkan pemerintah untuk melakukan kontrol harga di tengah-tengah mekanisme pasar. Kebijakan “two tier pricing” menyebabkan CNPC kekurangan dana investasi untuk meluaskan eksplorasi. Hal ini juga menjadi penyebab pada tahun 1993 terjadi stagnasi suplai impor dan produksi domestik. Sebagai respon terhadap stagnasi dan keterbatasan dana investasi, CNPC memutuskan untuk melonggarkan kontrol harga minyak. Keputusan ini bertujuan untuk memperoleh harga tambahan untuk pengembangan kilang minyak CNPC. Peningkatan harga minyak yang terjadi pada tahun 1996 dan 1997 menyebabkan CNPC memperoleh keuntungan besar. Nilai output CNPC bertambah tiga kali lipat dari US\$6 miliar di tahun 1993 menjadi US\$ 21 miliar di tahun 1997.¹¹⁹ Pejabat CNPC menyadari jika keuntungan tersebut tidak segera diinvestasikan, maka pemerintah China akan

¹¹⁷ GayeChristoffersen (1998), *China's Intentions for Russian and Central Asian Oil and Gas*, Volume 9, No. 2, The National Bureau of Asian Research, h. 6

¹¹⁸ Erica S Downs 2000, ‘China’s Quest for Energy Security’, *RAND Corporation*, h. 12

¹¹⁹ *Ibid.*

mengambil alih keuntungan secara sepihak.¹²⁰ Peristiwa ini bertepatan dengan privatisasi perusahaan nasional minyak Kazakhstan, *Aktobemunaigaz*. Hal ini menjelaskan kenapa CNPC bersedia memberi tawaran lebih besar daripada perusahaan minyak internasional lainnya.

ii. Loan-for-oil Policy (1998-2005)

Pada tahun 1997, beberapa perekonomian negara berkembang utamanya negara-negara di Asia Tenggara sedang lesu karena krisis ekonomi. Sementara negara-negara lain dilanda krisis ekonomi yang dampaknya multidimensional, China justru menggunakan momentum krisis ekonomi sebagai kesempatan emas. China berhasil menjalin kesepakatan-kesepakatan minyak jangka panjang dengan Kazakhstan. Strategi yang seringkali merugikan dan kurang berhasil memperoleh ekuitas melalui investasi langsung, kini dilengkapi dengan kebijakan model baru: “Loan-for-oil” kepada rezim pemerintahan yang sedang membutuhkan bantuan keuangan. Latar belakang kebutuhan finansial Kazakhstan telah diuraikan pada bagian awal. Krisis keuangan dan harga minyak yang jatuh memberi sinyal-sinyal urgensi perekonomian Kazakhstan. Celah ini yang dimanfaatkan oleh China untuk menjalin dan memperdalam kemitraan energi dengan Kazakhstan utamanya di sektor perminyakan. Dengan ini, pemerintah China sekaligus membuka peluang baru bagi perusahaan minyak nasional dan perusahaan minyak domestik.¹²¹

Kebijakan ini memberi tiga keuntungan strategis bagi China. *Pertama*, kebijakan ini memungkinkan China untuk mengunci akses suplai mendatang,

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Fareed Mohamedi, *op.cit.*, h.1

memperpanjang kepentingan China, dan menciptakan kesempatan untuk negara yang bergerak di sektor jasa. Misalnya kesepakatan bilateral dengan pemerintah Kazakhstan di tahun 2009 memberi China 50 % saham *Mangistaumunaigaz* (MMG) yang memiliki cadangan minyak sebesar 370 juta barrel per hari¹²² bersamaan dengan suntikan dana finansial untuk pembangunan pipa Kazakhstan-China sepanjang 3000 km.¹²³

Kesepakatan serupa juga dilatarbelakangi oleh kebijakan yang sama. Kesepakatan pemerintah Kazakhstan dengan China yang mana CNPC dan Bank Ekspor-Import China (*China Export-Import Bank*) akan meminjamkan US\$ 5 milyar masing-masing untuk *Kazmunaigaz* (KMG) dan Bank Pembangunan Kazakhstan. Masing-masing pinjaman menandai titik balik dalam hubungan perdagangan yang telah terbukti sulit dalam beberapa tahun terakhir.

Situasi sulit investasi China juga terjadi ketika CNPC berhasil memperoleh 100 % saham *PetroKazakhstan* (PK) di tahun 2005. Akuisisi CNPC di PK merupakan akuisisi luar negeri terbesar oleh perusahaan minyak nasional China. Sebagai respon, pemerintah Kazakhstan kemudian memperkenalkan undang-undang baru pada tahun 2006. Undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah Kazakhstan memungkinkan transfer 33 % ekuitas CNPC di PK ke *Kazmunaigaz*.¹²⁴ Sebagai gantinya, 67 % saham CNPC dalam PK kini disertai

¹²² 370000000 Barrel of Oil Equivalent(boe) = 52,039,381.1530408 Tonne of Oil Equivalent(toe)= 52 million toe (mt)

¹²³ *Ibid.*, h.1

¹²⁴ “5 Juli 2005”, diakses tanggal 5 Januari 2012,

<<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2006.htm>>

50 % saham di *Mangistaumunaigaz* (MMG). Ini meneguhkan posisi CNPC yang semakin kuat di Kazakhstan dalam konteks keamanan energi.¹²⁵

Kebijakan ini dianggap cukup strategis bagi Kazakhstan. Bagi Kazakhstan, China menjadi tempat untuk mendapatkan aliran tunai yang mudah dengan pinjaman yang murah. China cukup cerdas merebut kesempatan disertai kemampuan untuk memberi pinjaman jangka panjang ketika proyeksi keuangan Kazakhstan sulit untuk dipenuhi. Dalam semua transaksi dan tender di sektor energi Kazakhstan, pemerintah Kazakhstan menganggap pemerintah China sebagai mitra yang bersedia untuk membuat kompromi-kompromi—baik dalam tingkat suku bunga dan jaminan pinjaman—dengan maksud menarik modal.¹²⁶

Selain itu, dalam banyak kasus tingkat bunga yang dibebankan oleh pemerintah China cukup rendah yakni di bawah 6.5 %.¹²⁷ Syarat-syarat mudah diterima oleh pemerintah asing yang memerlukan pinjaman dan tingkat bunga pinjaman China yang rendah. China pun membayar harga impor oil sesuai dengan harga pasar global. Hal paling penting ialah peran negosiasi pemerintah China lebih mudah daripada negosiasi dengan perusahaan minyak internasional lainnya. Sebagaimana pernyataan CEO Petrobras Sergio Gabrielli menyikapi pinjaman yang diberikan oleh pemerintah China.¹²⁸

“There isn’t someone in the US government that we can sit down with and have the kinds of discussions we’re having with the Chinese”.¹²⁹

¹²⁵ Fareed Mohamedi, *op.cit.*, h. 2

¹²⁶ *Ibid.*, h. 2

¹²⁷ *Ibid.*, h. 2

¹²⁸ Chinese Development Bank (CDB) meminjamkan Petrobras dengan bunga pinjaman sebesar 6.5 %.

¹²⁹ *Ibid.*, h.2

iii. Investasi dan Akuisisi CNPC di Kazakhstan (1997-2010)

Investasi merupakan aktualisasi strategi kedua China untuk memperdalam pengaruhnya dalam mendapatkan akses ke sumber-sumber minyak Kazakhstan. Investasi dan akuisisi tersebut dapat diketahui dengan mengamati perkembangan akuisisi saham perusahaan-perusahaan minyak nasional Kazakhstan sejak tahun 1997-2007.

Data di bawah ini diperoleh dari situs resmi CNPC di www.cnpc.com.cn. CNPC menanamkan investasinya pertama kali pada 1997 dengan membeli 60.7 % saham *Aktobemunaigaz* (AMG)¹³⁰ Privatisasi AMG oleh pemerintah Kazakhstan merupakan bagian kebijakan mikro untuk memulihkan kembali sektor industri dari kebangkrutan. Saat ini saham AMG yang dimiliki CNPC sebesar 75 % di tahun 2003.¹³¹ Satu bulan kemudian CNPC memenangkan tender di *Uzenmunaigaz* (UMG). Pada 2003 CNPC dan *Kazmunaigaz* (KMG)—perusahaan minyak nasional Kazakhstan—dan *Kazakh Ministry of Finance's Committee on State Assets and Privatization* menandatangani kesepakatan mengenai ekspansi investasi CNPC di sektor minyak dan gas alam. Pada tahun yang sama yakni bulan Oktober 2003, CNPC membeli 65 % saham *Chevron* di kilang minyak dan gas *North Buzachi*, di Barat Laut Kazakhstan.¹³² Pembelian ini juga diikuti oleh pembelian saham *Saudi Nimr Petroleum* sebesar 35% pada dua bulan berikutnya.

¹³⁰ Xiaojie Xu, (2002), *Petro-Dragon Rises: what it means for China and the World*, European Academic Press, h. 7; dan "CNPC becomes sole owner of Kazakh-Chinese Development", diakses 2 Januari 2012, <<http://www.ogj.com/articles/2003/06/cnpc-becomes-sole-owner-of-kazakh-chinese-development-jv.html>>

¹³¹ David LO Hayward (2009), *China's Oil Supply Dependence*, diakses tanggal 16 Desember 2011, <http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=197:chinas-oil-supply-dependence&catid=96:content&Itemid=345>

¹³² Xiaojie Xu, *op.cit.*, h. 8

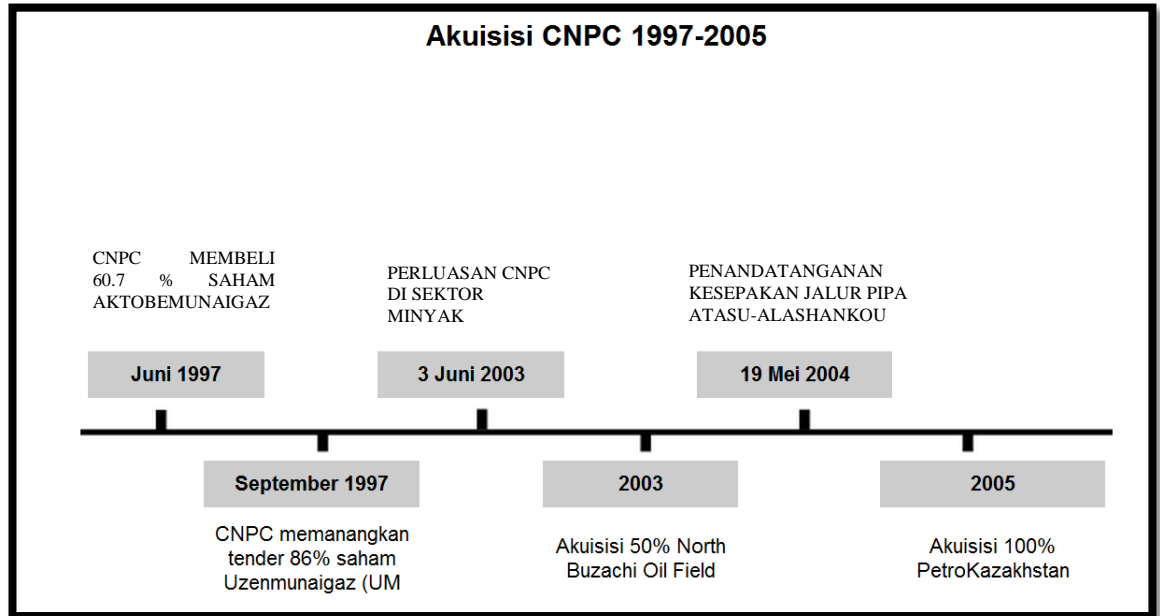
Selanjutnya pada 19 Mei 2004, CNPC dan KMG menandatangani kesepakatan yang tertuang dalam “Agreement on Basic Principles for the Construction of a Crude Oil Pipeline” dari Atasu (Kazakhstan) ke Alashankhou (China).

Posisi CNPC menjadi semakin krusial dengan kesuksesan pembelian 100% *PetroKazakhstan* senilai US\$ 4.18 milyar pada Agustus 2005.¹³³ *PetroKazakhstan* ialah perusahaan minyak Kanada yang berbasis di Calgary. *PetroKazakhstan* memfokuskan produksi minyak di Calgary yang terkenal dengan cadangan minyak terbesar kedua setelah *TengizChevroil* milik perusahaan Amerika Serikat *ChevronTexaco*. Akuisisi 100 % saham *PetroKazakhstan* oleh CNPC menyebabkan pada tahun 2006 seluruh unit produksi dan eksplorasinya dilakukan oleh cabang CNPC, yakni *PetroChina*.¹³⁴ Secara ringkas dinamika investasi CNPC digambarkan dalam gambar III.1 di bawah ini.

¹³³ *Ibid.*, h. 8

¹³⁴ “PetroChina’s Acquisition of 67% Interests in PKZ (PetroKazakhstan) through CNPC E&D”, diakses tanggal 1 Januari 2012, dalam <http://www.petrochina.com.cn/Ptr/News_and_Bulletin/News_Release/200707130004.htm>.

GAMBAR III.2 “DINAMIKA INVESTASI DAN AKUISISI CNPC DI SEKTOR MINYAK KAZAKHSTAN 1997-2005”



Sumber: <http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>

Sedangkan perkembangan investasi dan akuisisi CNPC di sektor minyak Kazakhstan sejak 2006-2009 diilustrasikan tabel III.2 di bawah ini. Pada 5 Juli 2006, CNPC dan *Kazmunaigaz* (KMG) kembali memperbarui kesepakatan terkait ekuitas yang dimiliki masing-masing. Kesepakatan baru memungkinkan KMG memperoleh 33% saham di *PetroKazakhstan* (PKZ). Pada 28 Agustus 2007, CNPC dan *Kazmunaigaz* (KMG) sepakat untuk melanjutkan konstruksi dan operasional jalur pipa minyak Kazakhstan-China. Isi kesepakatan baru terealisasi pada 11 Desember 2007.¹³⁵ Pada tahun 2009, sebagai bagian dari perjanjian pinjaman senilai US\$ 5 milyar kepada pemerintah Kazakhstan,¹³⁶ CNPC sukses membeli *Joint Stock Company* (JSC) dan *Mangistaumunaigaz* (MMG) senilai

¹³⁵ “CNPC History: Major Events 2007”, diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

¹³⁶ Daniel Christopher O’Neill, *op.cit.*, h. 3

US\$ 3.3 milyar.¹³⁷ Pada tahun 2010, CNPC menambahkan Karazhanbasmunai yang memiliki total cadangan minyak sebesar 331 juta barrel minyak ke dalam daftar akuisisi.¹³⁸ Sebagai pelengkap kesepakatan minyak dan gas tersebut, China berinvestasi besar-besaran di sektor pertambangan mineral dan baja Kazakhstan.¹³⁹

China melalui CNPC telah melakukan banyak akuisisi sejak tahun 1997. Pada Agustus 2010, perusahaan yang diakuisisi CNPC menyumbang 22 *million metric tons* (22 million ton atau setara dengan 156 juta barrel) dari 40 *million metric tons* (40 million ton atau setara dengan 284 juta barrel) total produksi minyak Kazakhstan.¹⁴⁰ Padahal sejak tahun 1997-2006, Kazakhstan telah menyalurkan sebanyak 305 juta barrel minyak.¹⁴¹ Pada tahun 2011, perusahaan yang diakuisisi CNPC menyumbang 30 *million metric tons* (setara dengan 213 juta barrel minyak). Jika, pada tahun 2010, suplai minyak Kazakhstan menyumbang 4 % dari total konsumsi minyak domestik China, maka di tahun 2011 Kazakhstan menyumbang sebesar 4.6 %. Dengan demikian, nilai transport minyak di tahun 2011 menyumbang 0.4 % tambahan suplai.

¹³⁷ Xiao Wan (2009), *CNPC buys Kazakh Oil Company*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-04/28/content_7722725.htm>

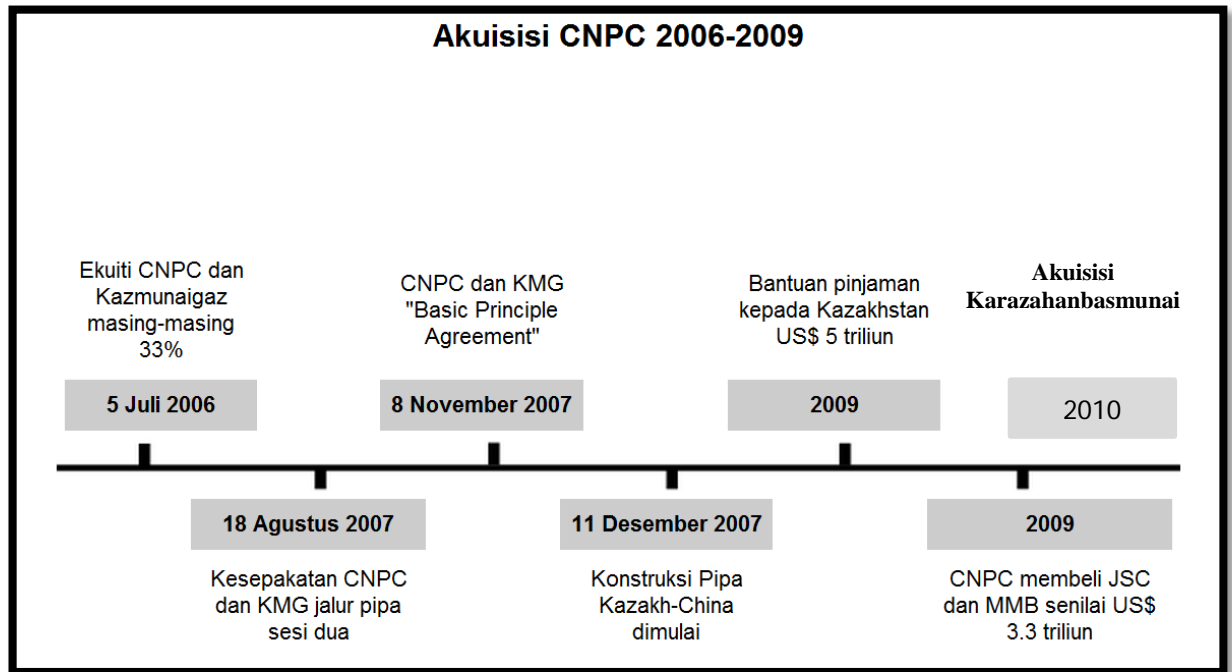
¹³⁸ Hal Foster 2010, 'China will be involved in 50 % of Kazakhstan's oil output', *Alexander Oil and Gas Connections*, tanggal 20 Agustus 2010, diakses 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2010/11/ntc104424>>;

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ 'Kazakhstan sends 2-mm-ton of crude in China-Kazakhstan petroleum pipeline' 2007, *Alexander's Gas and Oil Connections*, tanggal 29 Maret 2007, diakses tanggal 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2007/04/cns71762>>

**GAMBAR III.3 “DINAMIKA INVESTASI DAN AKUISISI CNPC DI SEKTOR MINYAK
KAZAKHSTAN: 2006-2009”**



Sumber <http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>, dan http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-04/28/content_7722725.htm

iv. Transnational Oil Pipeline (2004-2011)

Salah satu kebijakan energi beranggapan bahwa keamanan energi China dapat tercapai apabila Cina mengalihkan jalur rute transfer minyak dari jalur laut (atau seringkali disebut *Sea Lines of Communication* atau SLOCs) ke jalur darat. Strategi kebijakan ini ialah membangun pipa transnasional yang menyalurkan suplai dari negara eksportir minyak ke China. Pembangunan pipa ini merupakan implementasi keuntungan strategis daratan China yang berbatasan langsung dengan negara eksportir minyak. Pembangunan pipa transnasional juga memberikan keuntungan kedua mengingat China belum memiliki kapabilitas

angkatan laut yang cukup kompetitif untuk bersaing dengan angkatan laut Amerika Serikat di selat-selat strategis sepanjang SLOCs.

Akan tetapi, pembangunan pipa ini juga menuai perdebatan karena rentan terhadap serangan udara. Selain itu biaya untuk membangun pipa minyak transnasional sangat besar. Oleh karena itu, muncul banyak kajian yang mengungkapkan bahwa kebijakan pembangunan pipa transnasional tidak ekonomis.

Pada tahun 1997, sebagai bagian kesepakatan investasi CNPC di Uzenmunaigaz¹⁴² CNPC menawarkan untuk melaksanakan studi kelayakan pada pipa 3000 km, yang diperkirakan memakan biaya US\$ 3.5 milyar sebagai bagian kesuksesan tawaran 60.7% saham *Aktobemunaigaz*. Kemenangan investasi CNPC di dua kilang minyak tersebut tidak terlepas dari keterlibatan Perdana Menteri China Li Peng dalam proses negosiasi. Yang dipertanyakan ialah keterlibatan Perdana Menteri Li Peng dalam proses tender dan analisis asing yang beranggapan bahwa kemenangan China atas *Aktobemunaigaz* berimplikasi politis. Salah satu spekulasi yang berkembang penawaran pemerintah China membangun pipa merupakan bagian dari politik China untuk menyediakan Almaty¹⁴³ dengan outlet non-Russia sebagai imbalan untuk pembatasan separatis Uighur di Kazakhstan. Hal ini menunjukkan CNPC tidak mungkin membangun jaringan pipa komersial bagi keamanan nasional dan dukungan keuangan dari pemerintah pusat di Beijing. Kasus ini memberi indikasi bahwa keputusan terkait pipa

¹⁴² Anne, F Peck, *op.cit.*, h.172

¹⁴³ Almaty, salah satu kota di Kazakhstan yang terletak di dekat perbatasan Kazakhstan dan Kyrgiztan.

transnasional akan melibatkan penyeimbangan kepentingan keamanan melalui kebijakan luar negeri China dan analisis terkait kepentingan komersial perusahaan minyak China.

Selain itu terdapat kesepakatan konstruksi pipa Kazakhstan dan China yang lain sebagai bagian dari janji investasi China setelah memenangkan tender 100 % saham *PetroKazakhstan* (PK) di tahun 2005. Pipa sepanjang 3040 km diharapkan dapat mengurangi ketergantungan Kazakhstan pada Rusia. Meskipun konstruksi pipa tersebut sempat terhalang karena tingginya harga konstruksi, konstruksinya kemudian dilanjutkan dan dilaksanakan dalam tiga tahap sebagaimana diilustrasikan oleh gambar III.4 di bawah ini.



GAMBAR III.4. Pengerjaan pipa minyak sepanjang 3000 km dari Atyrau (Kazakhstan) sampai Alashankou (China)

Pipa China-Kazakhstan ini memiliki panjang 3000 km dari Atyrau melewati Kenkiyak dan Atasu dan berakhir di Alashankou sebelum akhirnya sampai di pengilangan Dushanzi, provinsi Xinjiang.¹⁴⁴ Tahap pertama selesai pada 2003 menghubungkan Aktobe dan Atyrau. Pembangunan pipa tahap kedua menghubungkan Atasu (Kazakhstan) dan Alashankou (China). Pembangunan jalur pipa tahap ketiga yang menghubungkan Kenkiyak dan Kumkol baru dimulai pada 11 Desember 2007, dan selesai pada 2011. Pipa Kenkiyak dan Kumkol memungkinkan untuk menyalurkan minyak sebesar 200.000 barrel perhari.

Kebijakan energi China saat ini terfokus pada kesepakatan pembangunan pipa minyak transnasional. Kesepakatan pembangunan pipa minyak ini banyak direalisasikan melalui perusahaan minyak masing-masing negara, yakni CNCP-China dan Kazmunaigaz-Kazakhstan. Meskipun demikian, pengesahan investasi dan penandatanganan kesepakatan dilakukan oleh pejabat pemerintah masing-masing. Disaksikan oleh ketua *Standing Committee of China's National People's Congress* (NP), Wu Bangguo, dan *First Deputy Prime Minister of Kazakhstan*, Umirzak Shukeyev, CNPC dan Kazmunaigaz menandatangani perjanjian prinsip-prinsip dasar desain, pembiayaan, konstruksi pipa. Presiden CNPC, Jiang Jiemin dan Presiden *Kazmunaigaz* Kairegdy Kabyldin menandatangani perjanjian.¹⁴⁵ Secara singkat kebijakan China dalam CNPC di Kazakhstan dapat diringkas dalam tabel III.1 di bawah ini:

¹⁴⁴ “Kazakhstan Oil To Begin Arriving In China -3000km Pipeline”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <<http://www.rense.com/general70/PIPE.HTM>> dan <http://english.people.com.cn/200604/29/eng20060429_262193.html>

¹⁴⁵ “CNPC and Kazmunaigaz to cooperate on Kazakhstan-China Gas Pipeline”, diakses tanggal 5 Januari 2012, <http://www.gasandoil.com/news/central_asia/d51eb1e3b0135eea70b3f3c1c17fc4c9?b_start=0>

TABEL III.1. AKUISISI CNPC DI PERUSAHAAN MINYAK NASIONAL KAZAKHSTAN (1997-2010)

| Ladang Minyak Kazakhstan | Produksi | Cadangan | Kepemilikan Saham | Kebijakan | | |
|-----------------------------|--|---------------------------------|---|-----------|----|-----|
| | | | | GOP | LO | TOP |
| Aktobemunaigaz | 750,000 ribu barrel/ hari (2010) | 1 milyar barrel minyak | CNPC 60.3 % (1997), 25.12 % saham dijual ke CNPC oleh KMG sehingga saham yang dimiliki CNPC menjadi 75.3 % (2009) | √ | - | √ |
| Uzenmunaigaz | 134,000 ribu barrel (2008) | 134,000 ribu barrel | 100 percent owned by KMG CNPC-KMG joint pipeline | √ | - | √ |
| North Buzachi | | | CNPC 50% | √ | - | - |
| PetroKazakhstan (PK) | 378, 262 ribu barrel (2010) | 540,000 ribu barrel/hari (2010) | CNPC 100% (2005) CNPC 67 %, KMG 33% (2009) | - | - | √ |
| Mangistaumunaigaz | 115,000 ribu barrel/ hari (2009) | 500 juta barrel | KMG 50%. dan CNPC 50 % (2009) | - | √ | √ |
| Kumkol | 250,000 ribu barrel/hari (2010) 65,000 bbl/d (2008) | | Kumkol Selatan: CNPC (66.7 %) dan KMG (33.3 %) Kumkol Utara: 50-50 (Lukoil dan CNPC) | | | |
| Karazhanbasmunai | | 331,326 ribu barel minyak | | - | - | √ |

Sumber: <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>

BAB IV

KESIMPULAN

Kazakhstan muncul sebagai negara baru yang kaya dengan sumber energi, utamanya minyak. Hubungan Kazakhstan dengan negara-negara di sekitarnya dan dunia internasional masih sangat minimal. Hal ini menyulitkan pemerintah baru Kazakhstan untuk bangkit dari kemerosotan ekonomi. Pilar utama perekonomian Kazakhstan yakni sektor energi tidak luput dari masa-masa sulit. Seperti produksi tambang mineral, jumlah produksi minyak terus menurun drastis. Penurunan ini mencapai puncaknya di tahun 1992. Bahkan beberapa perusahaan minyak nasional Kazakhstan berada terancam pailit. Sebagai langkah praktis, pemerintah Kazakshtan segera melakukan privatisasi yang membuka peluang investasi sebesar-besarnya bagi negara lain maupun disekitarnya untuk berinvestasi.

Investasi ini datang bersamaan dengan kepentingan China untuk mengatasi persoalan fundamental, eksternal maupun struktural energinya. Pemerintah China mengintegrasikan kebijakan energi dalam bisnis internasional melalui investasi perusahaan nasional ke luar. Pada tahun 1997, China menyambut peluang investasi energi di Kazakhstan dengan tawaran lebih baik daripada perusahaan minyak internasional lainnya. Kemenangan tender China terhadap perusahaan minyak nasional Kazakhstan mengawali “Going Out Policy”. “Going out policy” secara sederhana merupakan kerjasama ekonomi melalui investasi asing atau

mendorong dan mendukung perusahaan terpilih untuk terjun dalam investasi asing atau bisnis transnasional.

Persoalan utama China dalam kebijakan energi yakni inkoordinasi antarbadan pusat kebijakan energi. Reformasi dan restrukturisasi dalam badan pusat kebijakan energi mencerminkan ketidaksiapan pemerintah China dalam merespon pasar energi global. Akibatnya, seringkali pemerintah harus turun langsung dalam setiap kesepakatan dan negosiasi tender perusahaan nasionalnya.

Kesuksesan CNPC sebagai pemain energi dominan di Kazakhstan tidak lepas dari dukungan pemerintah China dalam memuluskan negosiasi dan kesepakatan tender-tender minyak besar di Kazakhstan. Salah satu dukungan besar pemerintah China ialah pinjaman-pinjaman yang diberikan pada pemerintah Kazakhstan. Tujuan dalam konteks keamanan energi ialah untuk mengamankan akuisisi minyak Kazakhstan. Kebijakan ini sering dikenal dengan “loan-for-oil policy”. Bantuan pemerintah China melalui pinjaman dana dari bank-bank China membuat posisi tawar China lebih tinggi daripada kompetitor lainnya.

Adanya dukungan langsung pemerintah China membedakan CNPC dengan kompetitor lainnya. Perusahaan minyak lainnya tidak hanya bersaing dengan CNPC, tetapi mereka bersaing dengan “China”. Sementara aktivitas perusahaan minyak mengejar keuntungan komersial atau keuntungan, aktivitas, dan keuntungan CNPC digunakan untuk melayani tujuan-tujuan nasional China. CNPC berperan sebagai strategi kebijakan energi China yang kehadirannya tidak semata-mata bergerak sebagaimana tingkah laku perusahaan transnasional pada umumnya, tetapi menjadi subordinat dalam sistem “state-centric”. Mustahil bagi

CNPC untuk mengejar keuntungan komersial sebagaimana perusahaan swasta, karena pemerintah memiliki hak veto atas setiap investasi, akuisisi, dan kesepakatan bisnis CNPC.

Kebijakan dalam “Transnational Oil Pipelines” berperan untuk mengoptimalisasikan transfer energi ke China utamanya ke kilang minyak China. Berdasarkan konteks keamanan energi, “transnational oil pipelines” berfungsi untuk meneguhkan posisi China sebagai aktor energi utama di Asia Tengah.

Ketiga kebijakan energi di atas menjadi inti kebijakan luar negeri China untuk menjamin suplai energi mendatang. Kebijakan energi China melalui CNPC ini berjalan semakin intensif seiring dengan peningkatan kualitas kemitraan strategis China-Kazakhstan. Kemitraan strategis ini menciptakan *win-win situation* bagi kedua pihak. Kemitraan strategis China membantu Kazakhstan dalam politik dan perekonomian. Secara politis, kemitraan strategis China membantu Kazakhstan lebih independen dari kontrol energi utamanya minyak Russia. Dalam hal perekonomian, kemitraan strategis dengan China memungkinkan sektor industri lainnya berkembang, seperti perdagangan barang dan jasa dan pembangunan infrastruktur jalan dan pipa minyak. Kemitraan strategis ini mendapat sambutan positif dari dua negara. Poin penting kemitraan strategis energi antara pemerintah China dan Kazakhstan ialah membangun akuntabilitas CNPC sebagai mitra energi yang paling bisa dipercaya utamanya di Kazakhstan.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Clingendael International Energy Programme (CIEP) 2004, 'Study on Energy Supply and Geopolitics: Definitions of Energy Crisis, Geopolitics, and Security of Supply', *Institute for International Relations Clingendael*, Den Haag, h. 35-44
- Christoffersen , Gay 1998, 'China's Intentions for Russian and Central Asian Oil and Gas', *The National Bureau of Asian Research* Volume 9, No. 2,
- British Petroleum 2003, *BP Statistical Review of World Energy*
- Daojiong, Zha 2006, 'China's Energy Security: Domestic and International Issues', *Center for International Energy Security* , Survival Vol. 48. No. 1, Renmin University Press, h. 179-190.
- Daojiong, Zha 2005, 'China's Energy Security and Its International Relations', *The China and Russia Forum Quarterly*, Volume 3 No. 3, Geneva
- Downs, Erica S 2004, 'The Chinese Energy Security Debate', *The China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, California, h. 22-38
- Downs, Erica S 2000, 'China's Quest for Energy Security', *The China Quarterly*, RAND Corporation, Santa Monica, California, h. 12
- Gay, Kathlyn 2008, *21st Century Books: Mao Zedong's China*.
- General Energy Council 2005, *Energised Foreign Policy-Security of Energy Suplly as A New Key Objective*
- Hamayoun, Khan 2010, 'China's Energy Drive and Diplomacy', *International Review*
- Huijun, Li 2008, 'Analysis of Dynamic Stakeholder's View for CNPC', *Journal of Sustainable Development*, Hebei
- International Energy Agency 2010, *China's World Wide Quest for Energy Security*
- Jianxin, Zhang 2006, 'Oil Security Reshapes China's Foreign Policy', *Center for China's Transnational Relations*, Working Paper No. 9, The Hong Kong University of Science and Technology, Shanghai h. 1-12
- Joule, Bergerson A dan Lave B Lester n/a, *Should We Transport Coal, Gas or Electricity: Cost, Efficiency & Environmental Implications*, Carnegie Mellon University

- Judson, Ruth A, Richard Schmalensee dan Thomas M Stoker 1998, 'Economic Development and the Structure of the Demand for Commercial Energy', *MIT Center for Energy and Environmental Policy Research*, Washington
- Kobayashi, Yoshikazu 2008, 'Chinese NOC's Corporate Strategies', *The Institute of Energy Economics*, Jepang
- Lake, David A 1999, *The State and International Relation*, Oxford Press University, Oxford
- Leong, Henry 2007, *China's Energy Security: Geopolitics versus Interdependence*, dalam "Energy Perspectives on Singapore and the region", Mark Hong dan Teo Kah Beng , *Institute of Southeast Asian Studies ISEAS*, Singapore
- Li, Quan dan Adam Resnick 2003, 'Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment inflows to Developing Countries', *International Organization*
- Meidan, Michal 2008, 'Perception and Misperceptions of Energy Supply Security in Europe and the 'China Factor'', dalam *Energy Security: visions from Asia and Europe*, eds A Marquina, Palgrave Macmillan, New York, h. 34-53.
- Olcott, Martha Brill 2002, 'Kazakhstan Unfulfilled Promise', *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington DC
- Sagers, Matthew 1994, *The Oil Industry in the Southern-Tier Former Soviet Republics*, dalam "Post Soviet Union Geography"
- Silalahi, Uber 2006 *Metodologi Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung
- Snyder, Jack 2004, *One World, Rival Theories*, Foreign Policy
- Speed, P. Andrews, J. X. Liao and R. Dannreuther, 2000, *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, Oxford University Press, Oxford
- Tonnesson, Stein dan Ashild Kolas 2006, 'Energy Security in Asia, China, India, Oil and Peace', *International Peace Research Institute*, Oslo
- Waltz, Kenneth 1979. *Theory of International Politic*, Oxford Press University, Oxford
- Wang, Hanjiang Henry 1999, *China's Oil Industry and Market*, Elsevier, Oxford
- Wesley, Michael 2007, *Energy Security in Asia: Routledge Security in Asia Pacific Series*, Routledge Publishing, London
- Xiaojie, Xu 2002, 'Petro-dragon: What it means for China and the World', *European Academic Press*

Zielger, Charles E 2008, 'Competing For Markets And Influence: Asian National Oil Companies In Eurasia', *Asian Perspective*, Vol. 32, No. 1, 2008, h. 129-163.

Sumber Internet

China National Petroleum Corporation 2007, *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

China National Petroleum Corporation 2007, *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

China National Petroleum Corporation 2007, *CNPC History: Major Events*, diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>

EIA US Energy Information Administration: Independent Statistics and Analysis 2010, *Analysis: Kazakhstan*, diakses tanggal 2 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KZ>>

Foster, Hal 2010, 'China will be involved in 50 % of Kazakhstan's oil output', *Alexander Oil and Gas Connections*, tanggal 20 Agustus 2010, diakses 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2010/11/ntc104424>>;

Hayward, David LO 2009, *China's Oil Supply Dependence*, diakses tanggal 16 Desember 2011, <http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=197:chinas-oil-supply-dependence&catid=96:content&Itemid=345>

Hu, Zuli dan Mohsin S Khan 1997, "Why is China Economy Growing Fast?", International Monetary Fund, Economic Issues No. 8, diakses tanggal 10 Januari 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues8/index.htm#Boom>>

Kietzman, Shannon (n.d.), *What is A Joint Venture*, diakses 26 Januari 2011, <<http://www.wisegeek.com/what-is-a-joint-venture.htm>>

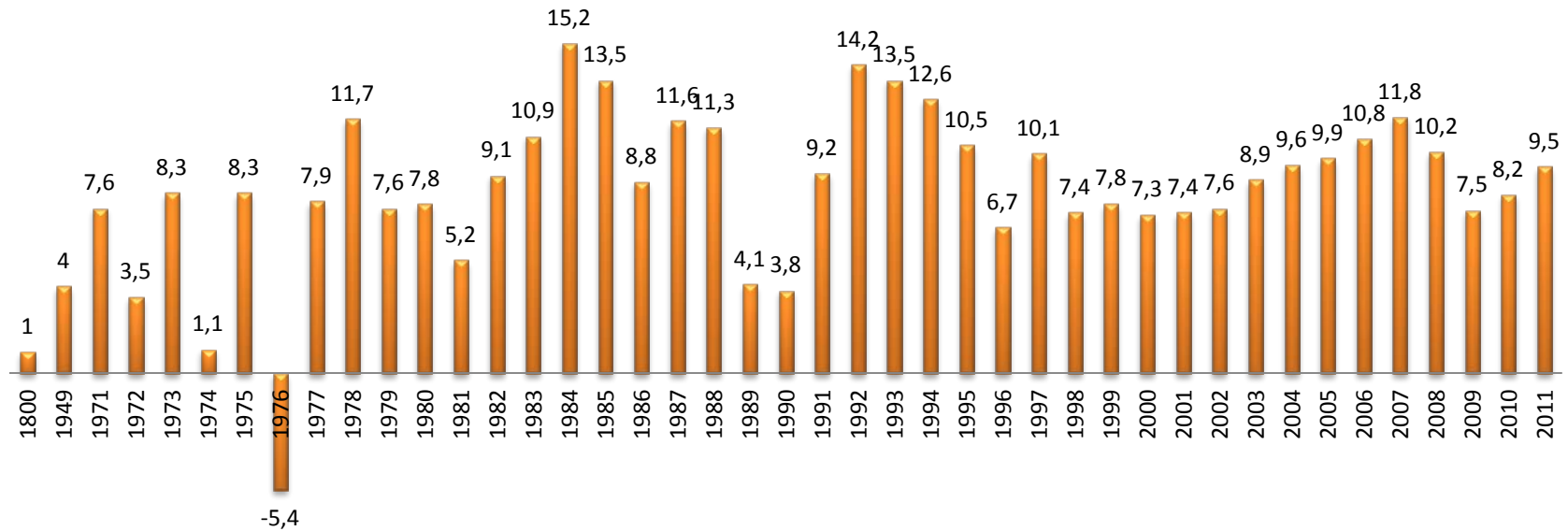
Luft, G (2004), "Fuelling the dragon: China's race into the oil market", diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.iags.org/china.htm>>

- Mohamedi, Fareed 2009, *China: a new model in overseas oil strategy*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <http://www.china.org.cn/opinion/2009-09/11/content_18509242.htm>
- O'Neill, Daniel Christopher 2009, *China's Support for Investment in Kazakhstan: Good Neighbor, Good Economics or Good Geopolitics?*, Washington University in St Louis, IREX dalam www.irex.org, h. 1
- Petterson, Alexandros 2010, *Did China Just Win the Caspian gas war?*, diakses tanggal 16 Desember 2011, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/07/did_china_just_win_the_caspian_gas_war?page=full>
- Pukang, Liu 2011., *China National Petroleum Corporation-Company Profile, Information, Business Description, History, Background Information on China National Petroleum Corporation*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <<http://www.referenceforbusiness.com/history2/27/China-National-Petroleum-Corporation.html>>
- Sharip, Farkhad 2010, *China Tightens Grip on Kazakhstan*, diakses tanggal 12 Oktober 2011, <http://www.atimes.com/atimes/China_Business/LA08Cb01.html>
- Shengnan, Zhao dan Cui Jia 2011, *Oil and Money: a Match made in Kazakhstan*, diakses 19 Desember 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-12/09/content_14236594.htm>
- US Energy Information Administration 2009, diakses 7 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>
- Xiaojie, Xu 2002, *Petro-Dragon Rises: what it means for China and the World*, European Academic Press, h. 7; dan "CNPC becomes sole owner of Kazakh-Chinese Development", diakses 2 Januari 2012, <<http://www.ogj.com/articles/2003/06/cnpc-becomes-sole-owner-of-kazakh-chinese-development-jv.html>>
- Yichao, Wang 2005, *China Eyes Oil Empire in Kazakhstan*, diakses 18 Oktober 2011, <<http://english.caijing.com.cn/2005-09-05/100043185.html>>
- Xiao Wan 2009, *CNPC buys Kazakh Oil Company*, diakses tanggal 18 Oktober 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-04/28/content_7722725.htm>
- "5 Juli 2005", diakses tanggal 5 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2006.htm>>

- “Kazakhstan seeks to acquire pre-emptive buying rights” 2004, Alexander Gas and Oil Connections, 13 Oktober 2004, diakses tanggal 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2004/11/cnc44533>>
- “Assistant Minister of Commerce Chen Jian: China enterprises to “go out” looking for new space”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <http://www.gov.cn/jrzg/2007-08/10/content_711929.htm>
- “CNPC and Kazmunaigaz to cooperate on Kazakhstan-China Gas Pipeline”, diakses tanggal 5 Januari 2012, <http://www.gasandoil.com/news/central_asia/d51eb1e3b0135eea70b3f3c1c17fc4c9?b_start=0>
- “CNPC History: Major Events 2007”, diakses tanggal 1 Januari 2012, <<http://www.cnpc.com.cn/eng/company/presentation/history/MajorEvents/2007.htm>>
- “Economy of Kazakhstan”, diakses tanggal 28 Desember 2011, <http://www.kazakhstan.orexca.com/kazakhstan_economics.shtml>
- “Energy Security Indicators” 2010, *Joint Research Center*, diakses tanggal 14 Januari 2012, <<http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=energy%20security%20indicators&source=web&cd=9&ved=0CGkQFjAI&url=http%3A%2F%2Fwww.drustvo-termicara.com%2Fresources%2Ffiles%2F7fa5460.pdf&ei=-PoQT7u6PM2xrAfXl7npAQ&usg=AFQjCNGyy7ZInF5BAYTol4RGZ6ak8z7S3g&sig2=2FLZidVvbgL2iGGJYv49gw>>
- “Kazakhstan: US Energy Information Administration”, diakses 2 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KZ>>
- “Kazakhstan Oil To Begin Arriving In China -3000km Pipeline”, diakses tanggal 7 Januari 2012, <<http://www.rense.com/general70/PIPE.HTM>> dan <http://english.people.com.cn/200604/29/eng20060429_262193.html>
- “Kazakhstan sends 2-mm-ton of crude in China-Kazakhstan petroleum pipeline” 2007, *Alexander’s Gas and Oil Connections*, tanggal 29 Maret 2007, diakses tanggal 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2007/04/cns71762>>
- “National Development and Reform Commission”, diakses tanggal 11 Oktober 2011, <<http://en.ndrc.gov.cn/brief/default.htm>>
- “PetroChina’s Acquisition of 67% Interests in PKZ (PetroKazakhstan) through CNPC E&D”, diakses tanggal 1 Januari 2012, dalam <http://www.petrochina.com.cn/Ptr/News_and_Bulletin/News_Release/200707130004.htm>.

GRAFIK 1. PROSENTASE PERTUMBUHAN EKONOMI BERDASARKAN GDP SETIAP TAHUN

■ Prosentase Pertumbuhan Ekonomi Berdasarkan GDP setiap tahun



Sumber: Hanjiang Henry Wang 1999, "China's Oil Industry and Markets", Elsevier, London, h. 20 dan "1998-2011 China GDP Annual Growth Rate" 2011, *Trading Economics*, diakses tanggal 28 Januari 2012, <<http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>>

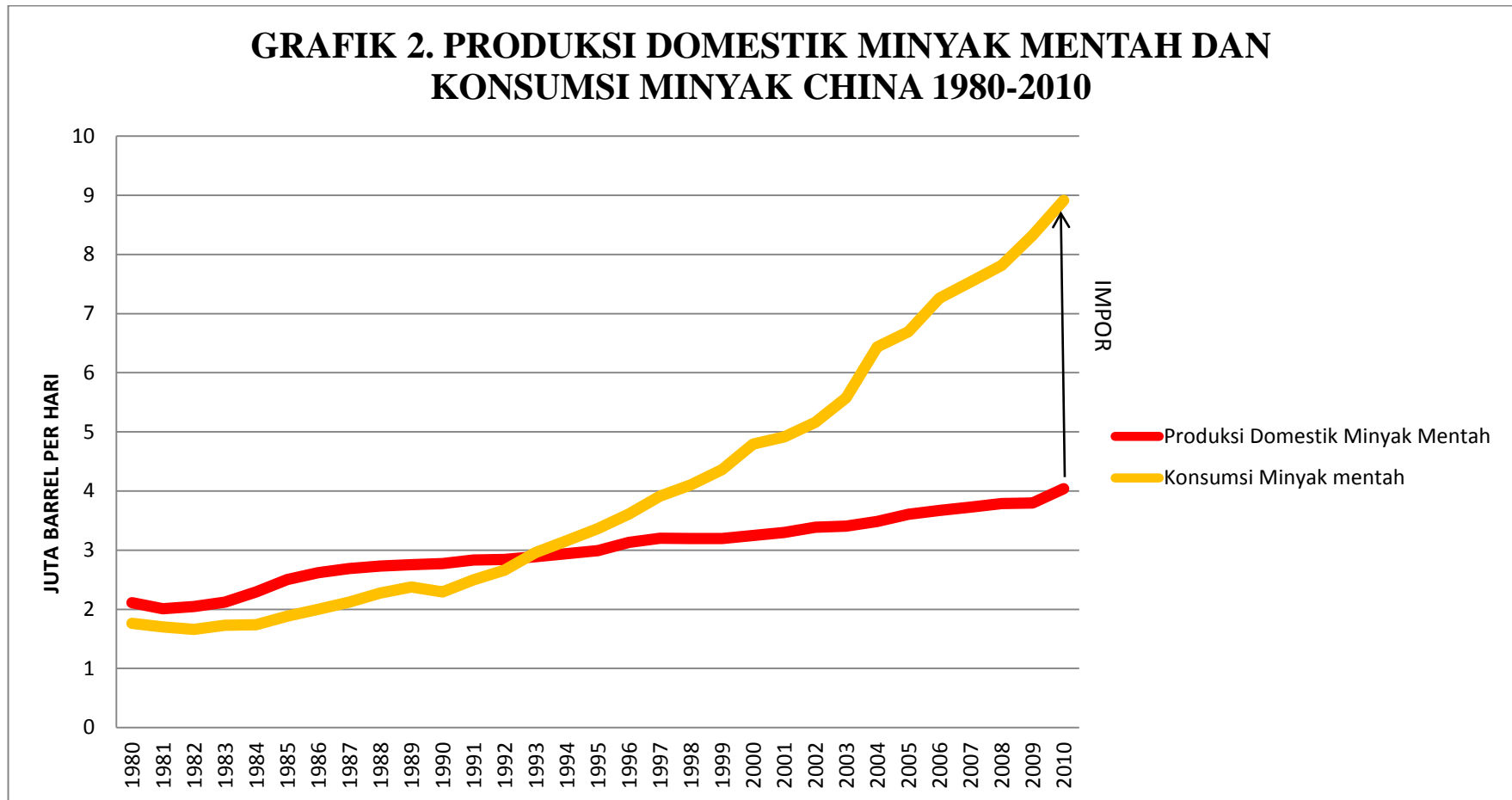
**TABEL 1. PRODUKSI DOMESTIK MINYAK, KONSUMSI, PROSENTASE KENAIKAN PRODUKSI-KONSUMSI
CHINA 1980-2010**

| Tahun | Produksi Domestik Minyak Mentah (ribu barrel per hari) | Konsumsi Minyak mentah (ribu barrel per hari) | Selisih Produksi-Konsumsi (ribu barrel per hari) | % Kenaikan Produksi dari tahun sebelumnya | % Kenaikan Konsumsi | Total Produksi Minyak (ribu barrel per hari) | Impor (ribu barrel per hari) |
|--------------|---|--|---|--|----------------------------|---|-------------------------------------|
| 1980 | 2114 | 1765 | 349 | - | - | 2114 | 0 |
| 1981 | 2012 | 1705 | 307 | -4,82 | -3,40 | 2012 | 0 |
| 1982 | 2045 | 1660 | 385 | 1,64 | -2,64 | 2045 | 0 |
| 1983 | 2120 | 1730 | 390 | 3,67 | 4,22 | 2120 | 0 |
| 1984 | 2296 | 1740 | 556 | 8,30 | 0,58 | 2296 | 0 |
| 1985 | 2505 | 1885 | 620 | 9,10 | 8,33 | 2505 | 0 |
| 1986 | 2620 | 2000 | 620 | 4,59 | 6,10 | 2587 | 33 |
| 1987 | 2690 | 2120 | 570 | 2,67 | 6,00 | 2680 | 10 |
| 1988 | 2730 | 2274 | 456 | 1,49 | 7,26 | 2722 | 8 |
| 1989 | 2756 | 2379 | 377 | 0,95 | 4,62 | 2749 | 7 |
| 1990 | 2774 | 2296 | 478 | 0,65 | -3,49 | 2768 | 6 |
| 1991 | 2835 | 2498 | 337 | 2,20 | 8,80 | 2836 | -1 |
| 1992 | 2845 | 2661 | 184 | 0,35 | 6,53 | 2851 | -6 |
| 1993 | 2890 | 2959 | -69 | 1,58 | 11,20 | 2903 | -13 |

| | | | | | | | |
|-------------|------|------|-------|-------|-------|------|------|
| 1994 | 2939 | 3160 | -221 | 1,70 | 6,79 | 2957 | -18 |
| 1995 | 2990 | 3363 | -373 | 1,74 | 6,42 | 3059 | -69 |
| 1996 | 3131 | 3610 | -479 | 4,72 | 7,34 | 3211 | -80 |
| 1997 | 3200 | 3916 | -716 | 2,20 | 8,48 | 3284 | -84 |
| 1998 | 3198 | 4105 | -907 | -0,06 | 4,83 | 3301 | -103 |
| 1999 | 3195 | 4363 | -1168 | -0,09 | 6,29 | 3317 | -122 |
| 2000 | 3248 | 4795 | -1547 | 1,66 | 9,90 | 3377 | -129 |
| 2001 | 3300 | 4917 | -1617 | 1,60 | 2,54 | 3434 | -134 |
| 2002 | 3389 | 5160 | -1771 | 2,70 | 4,94 | 3529 | -140 |
| 2003 | 3408 | 5578 | -2170 | 0,56 | 8,10 | 3559 | -151 |
| 2004 | 3485 | 6437 | -2952 | 2,26 | 15,40 | 3657 | -172 |
| 2005 | 3608 | 6695 | -3087 | 3,53 | 4,01 | 3791 | -183 |
| 2006 | 3672 | 7263 | -3591 | 1,77 | 8,48 | 3865 | -193 |
| 2007 | 3728 | 7534 | -3806 | 1,53 | 3,73 | 3925 | -197 |
| 2008 | 3790 | 7817 | -4027 | 1,66 | 3,76 | 3986 | -196 |
| 2009 | 3798 | 8324 | -4526 | 0,21 | 6,49 | 3995 | -197 |
| 2010 | 4040 | 8915 | -4875 | 6.3 | 7,10 | 4781 | -242 |

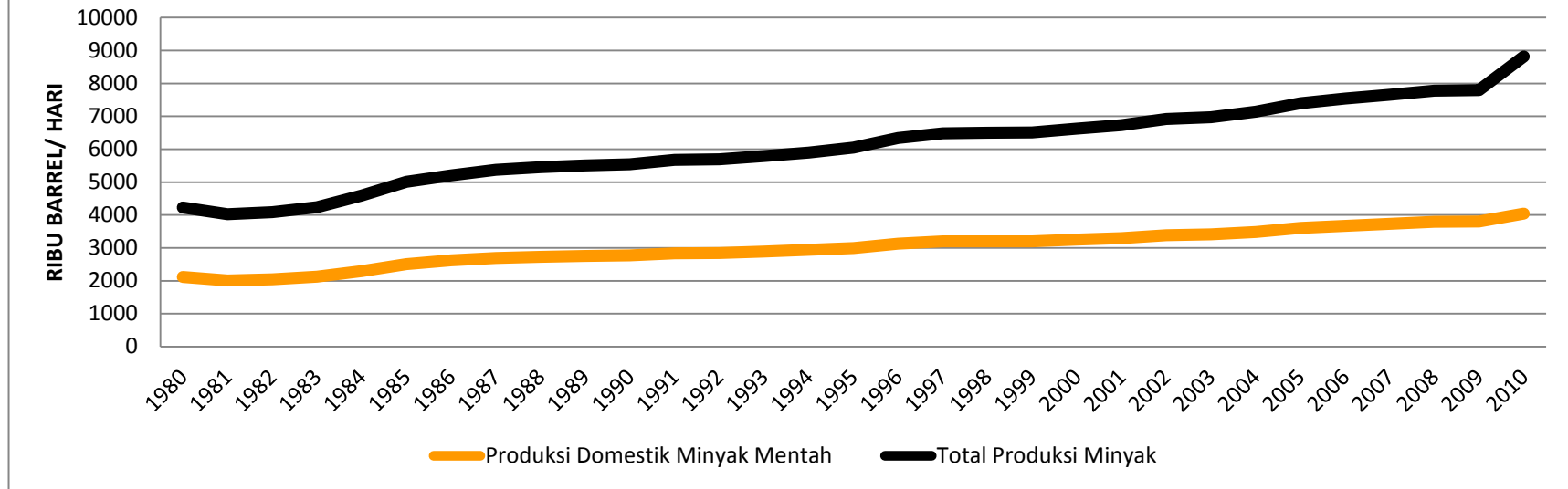
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>; 'China Oil and Gas Monthly: A Monthly Report on the Latest Oil, Gas, and other Energy Sector Developments in China' 2010, *Facts Global Energy*, Volume VI, Issue No. 8, 15 Desember 2010, diakses tanggal 30 Januari 2012, <http://www.fgenergy.com/?page=article_type&action=read&id=17#>

GRAFIK 2. PRODUKSI DOMESTIK MINYAK MENTAH DAN KONSUMSI MINYAK CHINA 1980-2010



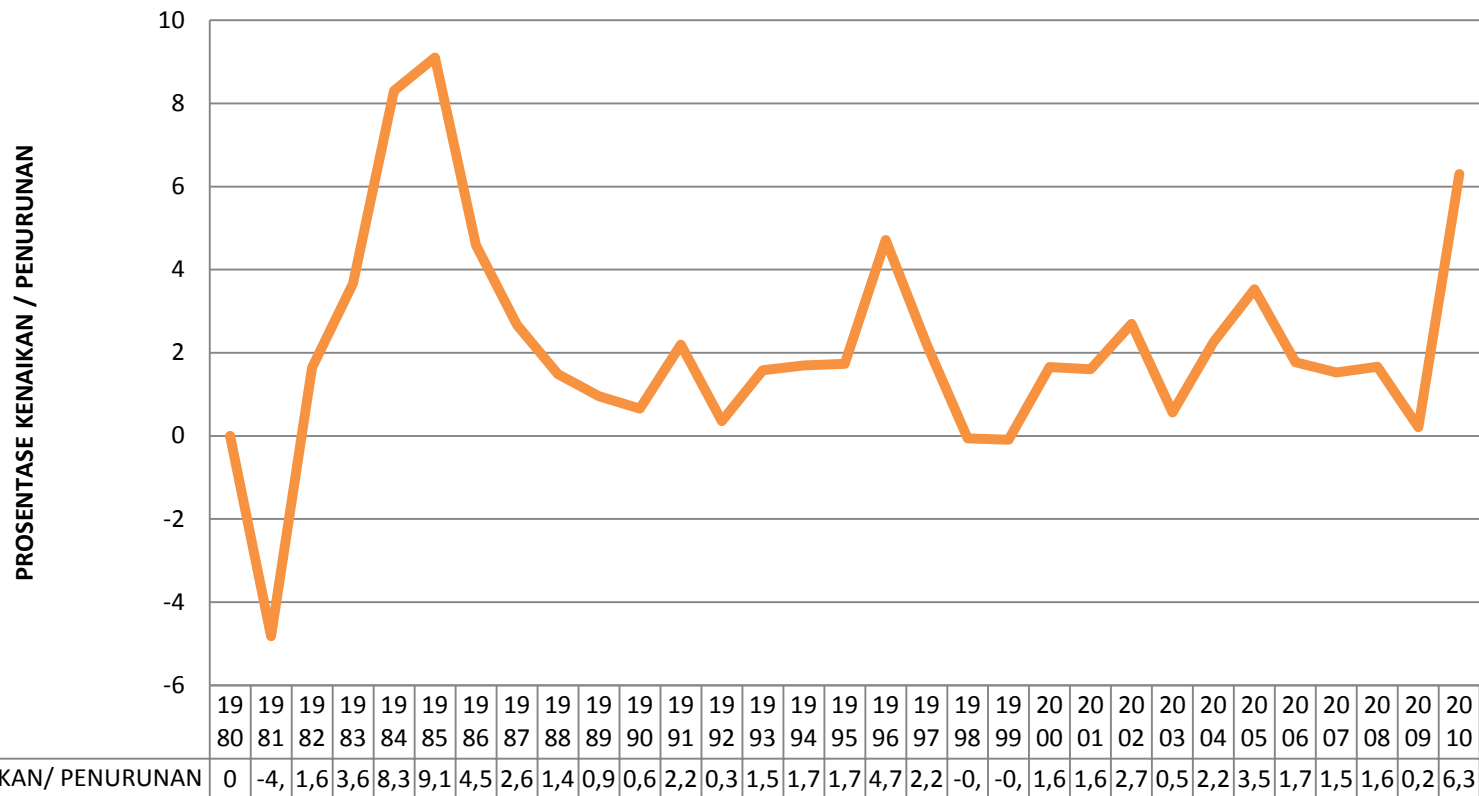
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>

GRAFIK 3. PRODUKSI DOMESTIK MINYAK MENTAH DAN TOTAL PRODUKSI MINYAK CHINA 1980-2010



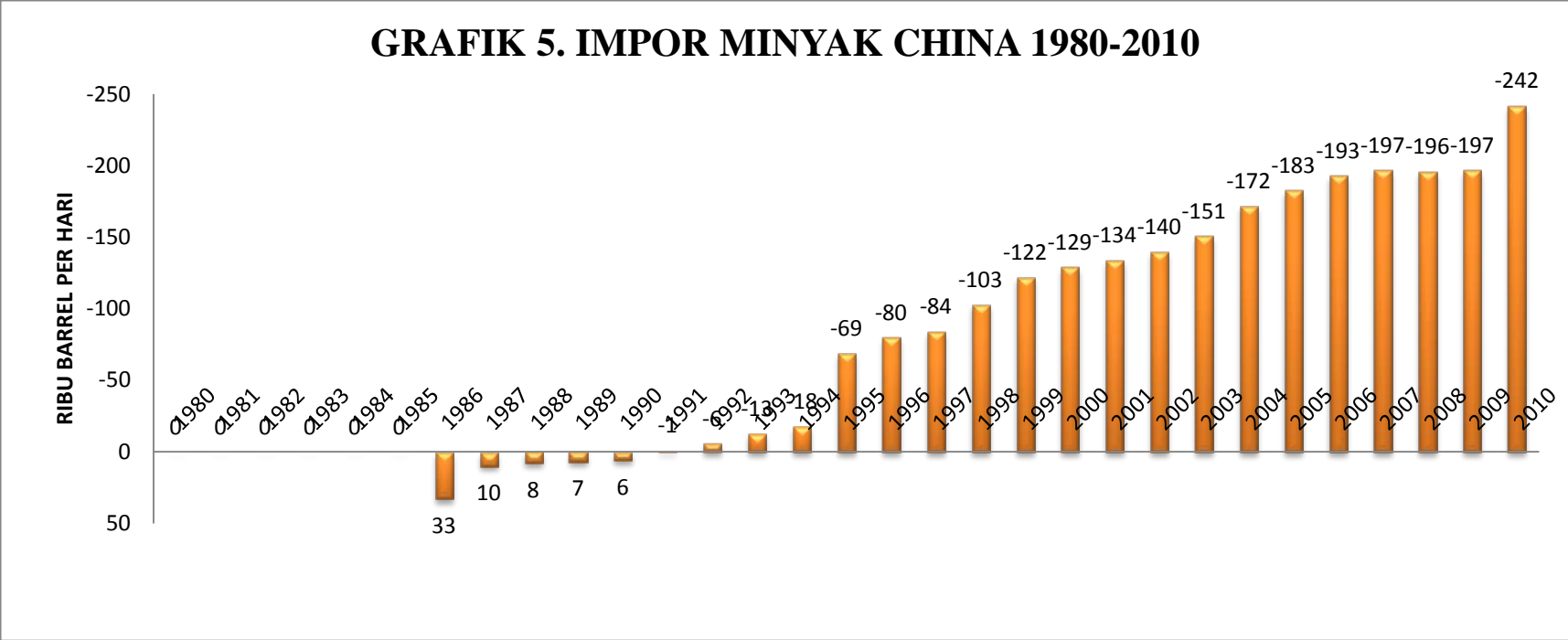
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>

GRAFIK 4 PROSENTASE KENAIKAN/ PENURUNAN PRODUKSI MINYAK MENTAH 1980-2009



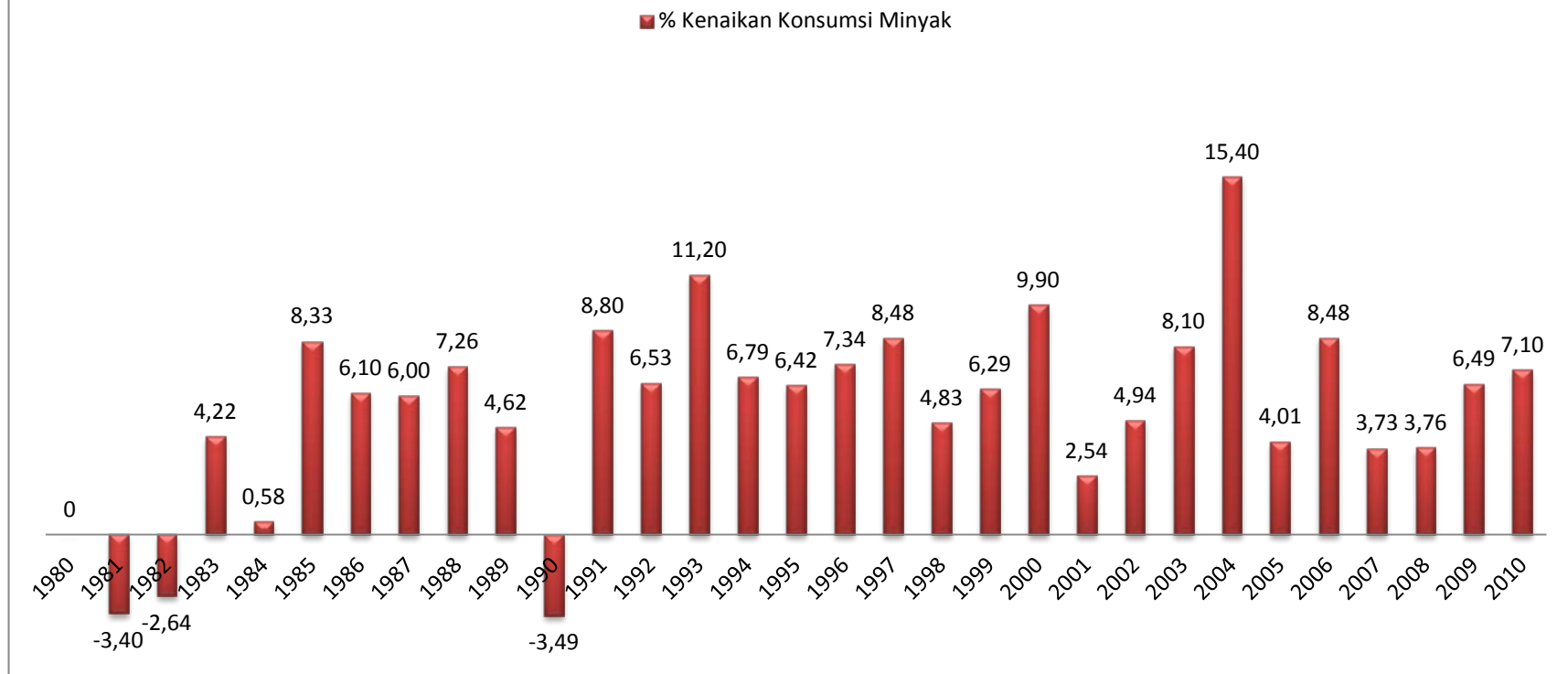
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>

GRAFIK 5. IMPOR MINYAK CHINA 1980-2010



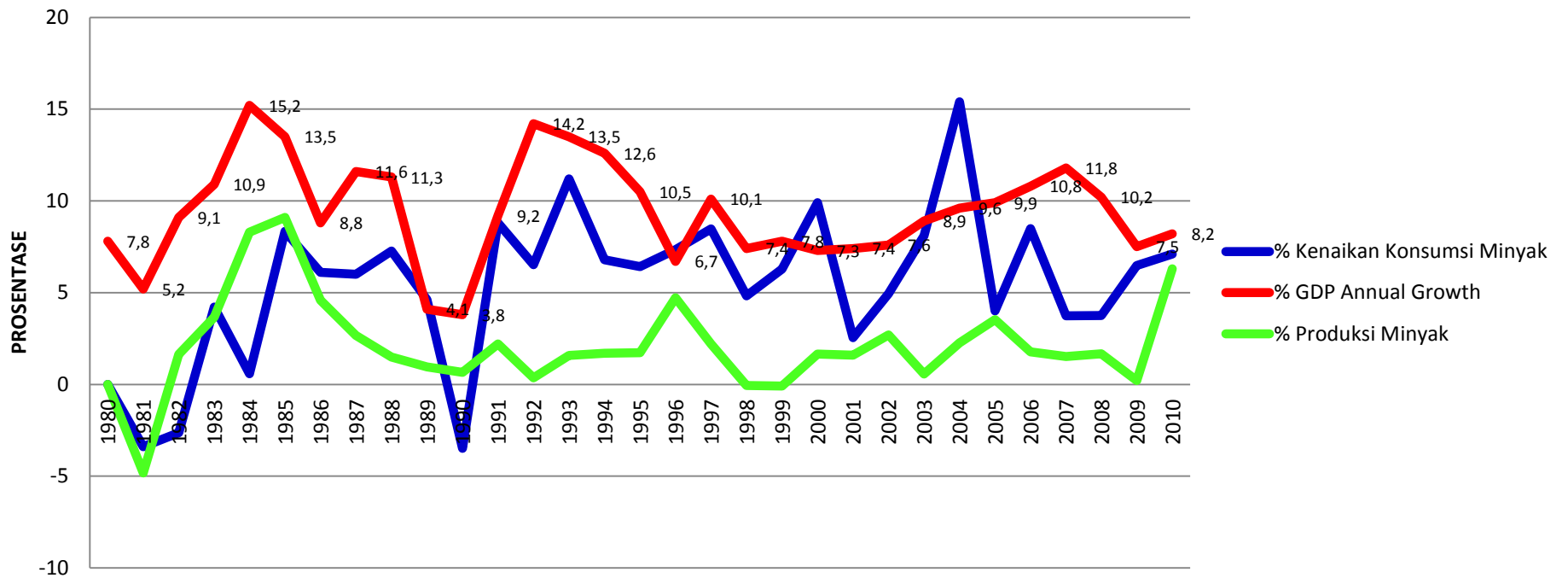
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>

GRAFIK 6. PROSENTASE KENAIKAN KONSUMSI MINYAK CHINA 1980-2010



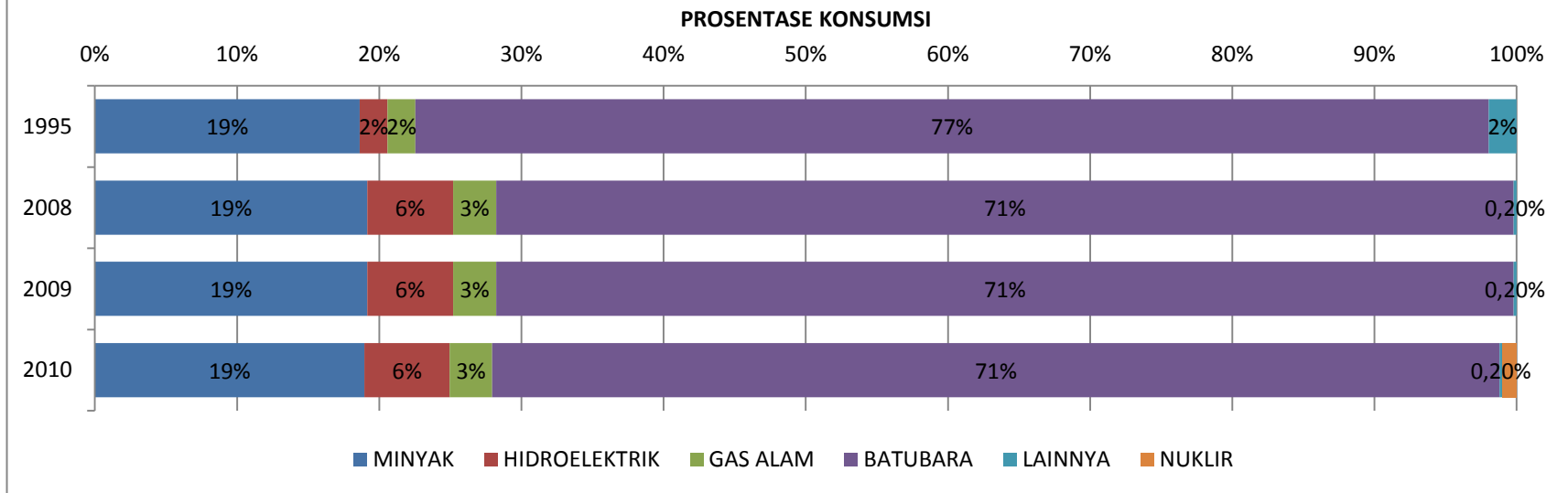
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>

GRAFIK 7. PERBANDINGAN PROSENTASE KENAIKAN/PENURUNAN PRODUKSI, KONSUMSI MINYAK DOMESTIK DENGAN PROSENTASE PERTUMBUHAN EKONOMI 1980-2010



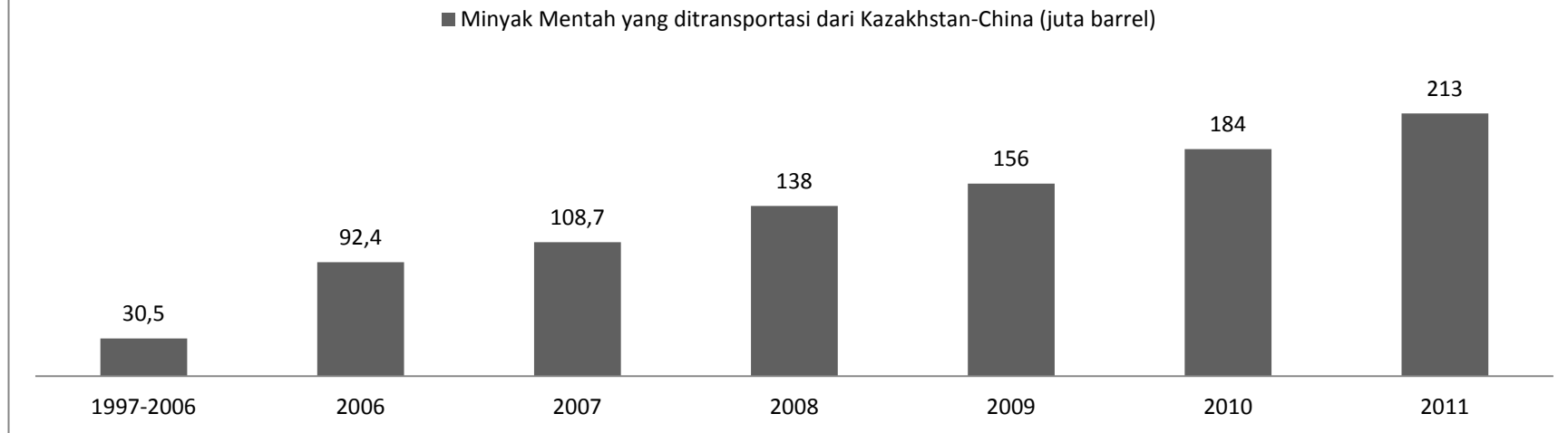
Sumber: Independent Statistics and Analysis 2010, "Country Analyses", *US Energy International Administration*, diakses tanggal 27 Januari 2012, <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH#pet>>, dan Hanjiang Henry Wang 1999, "China's Oil Industry and Markets", Elsevier, London, h. 20 dan "1998-2011 China GDP Annual Growth Rate"2011, *Trading Economics*, diakses tanggal 28 Januari 2012, <<http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>>

GRAFIK 8. TOTAL KONSUMSI ENERGI CHINA BERDASARKAN TIPE TAHUN 1995, 2008, 2009, DAN 2010



Sumber: 'China's World Wide Quest for Energy Security' 2010, *International Energy Agency*, (Executive Director, Robert Priddle), h. 20

GRAFIK 9. MINYAK MENTAH YANG MASUK DARI KAZAKHSTAN-CHINA TAHUN 1997-2011



Sumber: 'Kazakhstan sends 2-mm-ton of crude in China-Kazakhstan petroleum pipeline' 2007, *Alexander's Gas and Oil Connections*, tanggal 29 Maret 2007, diakses tanggal 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2007/04/cns71762>>; Hal Foster 2010, 'China will be involved in 50 % of Kazakhstan's oil output', *Alexander Oil and Gas Connections*, tanggal 20 Agustus 2010, diakses 30 Januari 2012, <<http://www.gasandoil.com/news/2010/11/ntc104424>>;

