

HUBUNGAN PERDAGANGAN ASEAN-AUSTRALIA

Ronald NANGOI

PENDAHULUAN

Proteksionisme, khususnya terhadap barang-barang tekstil, pakaian dan sepatu, dari negara-negara Asia termasuk ASEAN menjadi faktor penghambat hubungan antara Australia dan ASEAN. Negara-negara ASEAN dewasa ini sedang mengembangkan industri mereka untuk usaha-usaha ekspor di samping untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Negara-negara ASEAN merasa bahwa tindakan proteksionisme itu tidak adil, terutama disebabkan oleh ketidakseimbangan neraca perdagangan kedua belah pihak. Setiap tahun Australia mengalami surplus dalam perdagangannya dengan negara-negara ASEAN secara keseluruhan. Sementara itu Australia mengecam tindakan proteksionisme yang dikenakan negara-negara MEE terhadap Australia.

Kebijakan lainnya yang berkaitan dengan kepentingan ASEAN adalah keputusan International Civil Aviation Policy (ICAP) mengenai tarif murah penerbangan Qantas antara Sydney-London. Kebijakan ini semakin memperburuk hubungan Australia dan ASEAN. Sikap Australia tersebut mengakibatkan "terpukulnya" industri penerbangan dan pariwisata negara-negara ASEAN, khususnya Singapura.

Masalah-masalah ekonomi yang dihadapi Australia-ASEAN tampaknya tidak bisa semata-mata diselesaikan dengan pertim-

bangunan-pertimbangan ekonomi. Seperti yang telah dilakukan pada waktu-waktu yang lalu, negara-negara bersangkutan merasa perlu untuk menyelesaikannya secara politis dalam pertemuan-pertemuan tingkat tinggi Australia-ASEAN, meskipun tidak selalu memuaskan masing-masing negara. Pertimbangan ini diambil untuk mempertaruhkan hubungan baik kedua belah pihak. Tulisan ini akan membahas serta memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah yang dihadapi Australia dan ASEAN dewasa ini.

A. PROTEKSIONISME PERDAGANGAN AUSTRALIA

Pada tahun 1970-an perkembangan ekonomi dan perdagangan Australia tidak begitu menggembirakan, antara lain, dalam bulan Nopember 1976 Australia mengalami devaluasi dollarnya sebesar 17,5%. Di samping itu, Australia harus menghadapi persaingan perdagangan dengan banyak negara Asia yang sedang mengalami pertumbuhan industri dengan pesat. Jepang sebagai industri raksasa Asia adalah saingan utama Australia, biarpun Jepang merupakan partner dagang utama Australia. Menyusul negara-negara seperti Taiwan, Hong Kong, Korea Selatan dan Singapura yang pada dewasa ini mengalami laju pertumbuhan yang tidak jauh berbeda dengan yang dialami Jepang pada tahun 1950-an akhir.

Menyangkut wilayah Asia Tenggara, khususnya ASEAN, sekelompok pengamat memperkirakan bahwa negara-negara tersebut akan menjadi pusat produksi industri ringan di masa mendatang. Dalam artikelnya, Dr. Clive T. Edwards mengemukakan bahwa negara-negara Asia Tenggara yang selama ini mengekspor bahan-bahan mentah, hasil pertanian, mineral dan bahan bakar mulai mengekspor barang-barang "manufacturing". Sambil mengutip beberapa sumber, Dr. Edwards memberikan beberapa perincian, sebagai berikut :

1. Sektor-sektor manufacturing Malaysia mulai berkembang pesat sesudah tahun 1960. Kebanyakan hasil produksi dijual untuk kebutuhan lokal. Selain peningkatan produksi dan

ekspor minyak kelapa sawit secara dramatis, perkembangan yang paling menyolok selama "Rencana Pembangunan Malaysia II (1971 — 1975)" adalah pertumbuhan ekspor barang pabrik yang bersifat padat-karya : barang-barang elektronik, pakaian, sepatu, plywood, produksi karet, barang-barang plastik, dan sebagainya. Pembangunan Malaysia III (1976 - 1980) menitikberatkan pertumbuhan secara kontinu dalam kegiatan-kegiatan ekspor manufacturing sebagai sarana peningkatan pertumbuhan pendapatan, kesempatan kerja dan penyebaran pendapatan ekspor, yang bisa mengurangi pengaruh fluktuasi ekonomi secara meluas yang terjadi pada harga ekspor-ekspor utama Malaysia, yaitu karet, minyak kelapa sawit, kayu, minyak dan timah.

2. Filipina dengan sektor industri yang pada dasarnya menghasilkan barang-barang untuk pasaran dalam negeri dengan tarif yang tinggi dan hambatan-hambatan perdagangan lainnya, juga bergerak ke arah yang lebih menitik-beratkan pada pengembangan ekspor barang pabrik.
3. Muangthai juga sedang berusaha mengutamakan pengembangan ekspor barang pabrik ringan.
4. Indonesia, dengan jumlah penduduk yang banyak, terus menitik-beratkan pada perkembangan sektor manufacturing untuk pasaran dalam negeri, tetapi mungkin perkembangan di negara-negara tetangga akan mendorong perkembangan industri di Indonesia untuk lebih mengutamakan perkembangan sektor manufacturing untuk ekspor.
5. Singapura, seperti telah dikemukakan sebelumnya, merupakan negara yang setaraf dengan negara-negara maju Asia (Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong).¹

Situasi bersaing ini mengkhawatirkan Australia, sehingga untuk melindungi kelangsungan industri dalam negerinya, Australia menetapkan tarif impor yang tinggi serta menjalankan proteksionisme terutama terhadap pakaian, tekstil, sepatu dan barang-barang elektronik. Dr. Edwards selanjutnya menekankan

1 Dr. Clive T. Edwards, "Australia and Asia : Opportunities Amidst Challenges," *The Australia Economic Review*, 1st Quarter 1978, Institute of Applied Economic and Social Research University of Melbourne, hal. 30

bahwa pembatasan tersebut harus diintensifkan dengan mengajukan dua alasan penting, yaitu :

1. Akan terjadi perbedaan pergeseran-pergeseran produktivitas secara mendasar antara Australia dan negara-negara Asia. Pasaran Australia terlalu kecil dan mengalami pertumbuhan yang lambat. Ini mencerminkan pertumbuhan produksi yang lambat, penduduk Australia yang sedikit disertai pertumbuhan penduduknya yang lambat. Masyarakat Australia cenderung untuk menabung dan pendapatan yang mereka keluarkan lebih banyak ditujukan terhadap barang-barang impor. Akibatnya pasaran dalam negeri tidak membenarkan masuknya peralatan modern dan maju. Kebanyakan pengusaha pabrik menggunakan skala produktivitas kecil, rendah, padat-karya dan peralatan biasa. Pengeluaran terhadap riset dan distribusi disia-siakan, sedangkan negara-negara Asia menitik-beratkan pada produksi skala besar, riset dan pembangunan, serta memberikan fasilitas distribusi dan penjualan internasional dengan mutu tinggi.
2. Dari segi perkembangan tenaga kerja di Australia dan Asia, perbedaan-perbedaan strategi pembangunan, jurang antara upah riil akan menyebabkan pengusaha-pengusaha Australia menghadapi persaingan impor yang berat.¹

Namun demikian, ia menyadari bahwa proteksionisme pasti akan menguntungkan pihak Australia dan akan mengakibatkan peningkatan "ketegangan" hubungan Australia dengan negara-negara Asia, khususnya Asia Tenggara.

Langkah-langkah proteksionisme Australia mendapat kecaman langsung dari para pemimpin ASEAN. Pertemuan KTT ASEAN di Kuala Lumpur dalam tahun 1977 telah mengikutsertakan Australia, Selandia Baru dan Jepang. Masalah proteksionisme menjadi perhatian juga dalam pembicaraan-pembicaraan antar mereka. Tidak lama sesudah pertemuan tersebut, pemerintah Australia mengumumkan penundaan pembatasan impor sebesar 15% selama masa enam bulan dari

1 *Ibid*, hal. 31

ANALISA

Januari 1978 terhadap komoditi sepatu, dan dari bulan Maret terhadap komoditi tekstil dan pakaian.¹

Namun demikian, negara-negara ASEAN telah melakukan pembalasan terhadap Australia. Malaysia mengadakan tindakan pembalasan, antara lain, dengan (a) menasihati para pengimpor mencari sumber-sumber alternatif yang secara tradisional mereka beli dari Australia. Sejak pertengahan tahun 1977, Malaysia menghentikan impor gula mentah dari Australia dengan memberi alasan kenaikan harga gula mentah dari A\$ 275 setiap ton dalam tahun 1976 menjadi A\$ 322,9 dalam tahun 1977. Sedang Malaysia telah mengadakan kontrak dengan pemerintah Australia dalam tahun 1976 untuk pembelian sebanyak 1,65 juta metrik ton gula mentah seperti Fiji, Kuba, Taiwan dan Filipina; (b) membuat peraturan-peraturan untuk mengurangi masuknya barang-barang impor Australia ke Malaysia; dan (c) memperbaharui perjanjian perdagangan dengan Australia yang telah berumur 19 tahun di mana masing-masing setuju untuk mengadakan "preferensi treatment" terhadap hasil-hasil produksi tertentu (kayu dan produksi karet dari Malaysia, gandum dan produksi susu dari Australia).²

Bank Sentral Filipina menunda 'letters of credit' terhadap barang-barang impor Australia tertentu sebagai aksi protesnya. Negara ini juga menolak untuk meratifikasi perjanjian perdagangan yang ditandatangani dengan Australia dalam bulan Juni 1976.³

Usaha-usaha ASEAN untuk mencegah praktek-praktek proteksionisme Australia secara menyeluruh tampaknya tidak berhasil. Sebagai contoh, dalam pertemuan para pejabat Australia dan ASEAN yang diadakan di Australia (19 — 21 Juni 1977), wakil PM Douglas Anthony memberikan alasan-alasan mengapa Australia mengambil kebijaksanaan tersebut. Alasan-alasan itu antara lain adalah bahwa : (a) pasaran Australia terlalu

1 *Far Eastern Economic Review*, 17 Maret 1978, hal. 43

2 Lihat *ASEAN Business Quarterly*, Third Quarter 1977, Vol. I, No. 3, hal. 16 dan *FEER*, 20 Januari 1979, hal. 84

3 *ASEAN Business Quarterly*, Second Quarter 1978, Vol. II, No. 2, hal. 16

kecil, hanya 14 juta orang dan di daerah-daerah tertentu dirasa perlu untuk menetapkan tarif harga yang relatif tinggi; (b) perdagangan Australia dan ASEAN sebenarnya mengalami perkembangan. Impor barang-barang ASEAN meningkat dari AS\$ 107 juta menjadi AS\$ 475 juta selama tahun 1971 — 1972 sampai 1976 — 1977, yang berarti pertumbuhan setiap tahun rata-rata 35% dibandingkan dengan semua sumber impor. Surplus perdagangan Australia dengan ASEAN merosot dari perbandingan 3 : 1 menjadi tidak lebih dari 2 : 1.¹ Alasan-alasan tersebut merupakan pengulangan dari yang dikemukakan pemerintah Australia sewaktu pertemuan perdagangan ASEAN-Australia di Jawa Tengah sebelumnya. Pada waktu itu, ASEAN mendesak Australia untuk memberi kesempatan kepada hasil produksi setengah jadi dan barang-barang pabrik ASEAN untuk bisa mendapat pasaran yang lebih baik. Selain itu Australia menekankan bahwa jika tingkat pertumbuhan impor dan ekspor Australia-ASEAN tetap demikian, suatu keseimbangan yang menyeluruh dalam perdagangan bisa dicapai menjelang 1983 — 1984. Malahan Australia menyalahkan negara-negara MEE sebagai penyebab utama. PM Australia Fraser pernah mengatakan bahwa negara-negara industri besar, terutama MEE, merupakan sumber yang sebenarnya terhadap tertekannya perdagangan internasional. Sikap mereka terhadap akses pasar dan proteksi industri dalam negeri menentukan sejauh mana negara-negara seperti Australia dapat meliberalisasi perdagangannya dengan negara-negara lain.²

Ketegangan hubungan Australia-ASEAN semakin memburuk, sehingga negara-negara ASEAN mulai merasa bahwa Australia tidak pantas untuk menjadi partner dagang negara-negara Asia.

B. TRANSAKSI PERDAGANGAN AUSTRALIA-ASEAN

Negara-negara ASEAN amat merasakan ketimpangan dalam perdagangan mereka dengan Australia. Dalam tahun

1 *Ibid.*

2 *Far Eastern Economic Review*, 10 Maret 1978, hal. 20

1977, Australia mengalami surplus perdagangan sebesar AS\$ 352 juta. Namun demikian, perdagangan Australia dengan Singapura mengalami defisit sebesar AS\$ 140 juta.

Jika dibandingkan dengan transaksi perdagangan Australia dengan negara-negara Eropah, Amerika Serikat dan Jepang, ekspor dan impor antara Australia-ASEAN tidak begitu berarti. Dalam tahun 1976 — 1977, Jepang mengimpor sebanyak A\$ 3.955,6 juta, yang berarti 34% dari total ekspor Australia yang berjumlah A\$ 11.646 juta; MEE mengimpor A\$ 1.915,7 juta atau 16,5%; dan Amerika Serikat sebesar A\$ 1.009,4 juta atau 8,7%. Sedangkan ekspor Australia ke negara-negara ASEAN hanya A\$ 772 juta, yang berarti 6,6% dari seluruh eksportnya. Nilai impor Australia dari ASEAN lebih kecil daripada nilai eksportnya ke ASEAN. Dalam tahun 1976 — 1977, nilai impor Australia dari ASEAN berjumlah A\$ 431,1 juta atau 4,1% dari impor total Australia yang berjumlah A\$ 10.410 juta. Sementara impor Australia dari negara-negara MEE berjumlah A\$ 2.583,8 juta (24,8%); dari Amerika Serikat A\$ 2.171,6 juta (20,9%); dan Jepang A\$ 2.149,7 juta (20,7%).¹

Komoditi-komoditi utama yang diekspor ke negara-negara ASEAN terdiri atas bahan-bahan makanan dan ternak, terutama padi-padian dan peralatannya, hasil-hasil pabrik dan peralatan mesin dan angkutan. Dalam tahun 1976 — 1977, Australia mengekspor gandum dan padi-padian serta perlengkapannya dengan nilai A\$ 66,4 juta ke Indonesia; A\$ 39,3 juta ke Malaysia; dan A\$ 22,9 juta ke Singapura. Bagi Singapura dan Indonesia, gandum dan padi-padian merupakan impor utama yang berasal dari Australia. Sedangkan Malaysia mengimpor gula sebagai komoditi utama yang berasal dari Australia dengan nilai A\$ 66,2 juta. Gandum dan padi menduduki tempat kedua bagi Malaysia.

Mengenai barang-barang manufacturing, Australia mengekspor logam non-ferrous sebesar A\$ 23,7 juta dan besi serta baja A\$ 13,6 juta dari total manufacturing yang berjumlah sekitar A\$ 44,0 juta ke Indonesia. Sedangkan ekspor logam non-ferrous ke Malaysia berjumlah A\$ 9,4 juta dari total ekspor

¹ Data-data berasal dari RJ Cameron, *Year Book : Australia*, No. 62, 1977 dan 1978, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia, hal. 653

barang-barang manufacturing yang bernilai A\$ 17,6 juta. Besi dan baja, serta logam non-ferrous yang diekspor ke Singapura masing-masing berjumlah A\$ 15,4 juta dan A\$ 6,7 juta dari total ekspor barang-barang manufacturing yang berjumlah A\$ 28,0 juta.

Sebaliknya, impor Australia dari negara-negara ASEAN yang utama adalah minyak, bahan bakar mineral dan lain-lain, kemudian bahan-bahan mentah, bahan makanan dan ternak. Impor Australia dari negara-negara ASEAN secara menyeluruh berjumlah A\$ 43,1 juta dalam tahun 1976 — 1977. Australia mengimpor minyak dengan nilai A\$ 4,5 juta dari Indonesia, dan A\$ 139,3 juta dari Singapura. Mengenai bahan-bahan mentah, impor dari Indonesia berjumlah A\$ 5,5 juta, dari Malaysia berjumlah A\$ 58,8 juta dan dari Singapura berjumlah A\$ 7,8 juta. Sedangkan bahan makanan dan ternak, impor terbesar berasal dari Indonesia yang berjumlah A\$ 37,8 juta, di mana A\$ 36,6 juta terdiri dari kopi, teh, coklat, rempah-rempah, dan sebagainya. Menyusul impor dari Malaysia yang berjumlah sekitar A\$ 14,6 juta di mana A\$ 10 juta adalah untuk ikan dan perlengkapan penangkapan ikan.

Dari seluruh transaksi perdagangan ASEAN — Australia, umumnya jumlah ekspor Australia lebih besar daripada ekspor negara-negara ASEAN, kecuali untuk beberapa jenis komoditi seperti bahan-bahan mentah dan tekstil, pakaian, sepatu dan alat-alat elektronik. Sebagai contoh, Australia mengimpor karet mentah dan kayu dengan nilai A\$ 5,2 juta dari Indonesia, sedangkan eksportnya hanya sekitar A\$ 6 ribu, sementara Australia mengimpor kayu sebanyak A\$ 36,9 juta dan karet alam dengan A\$ 21,4 juta. Ini dimungkinkan karena Australia agak langka dengan jenis-jenis komoditi tersebut. Tetapi yang menarik adalah impor komoditi tekstil, pakaian dan sepatu serta alat-alat elektronik, yang bisa dihasilkan oleh Australia sendiri. Negara-negara ASEAN terutama Singapura dan beberapa negara Asia lainnya dikenal sebagai pemasok utama komoditi ini. Persaingan harga dari tekstil, pakaian, sepatu, serta alat-alat elektronik menyebabkan Australia terdesak oleh negara-negara

ANALISA

Asia, termasuk ASEAN. Dilihat dari perdagangan antara 3 negara ASEAN (Indonesia, Malaysia dan Singapura), hanya Indonesia yang mengalami defisit sebesar A\$ 135 ribu untuk tekstil, A\$ 2.729 ribu untuk perlengkapan listrik. Sedangkan ekspor sepatu dan pakaian Indonesia ke Australia masing-masing A\$ 89 ribu dan A\$ 617 ribu lebih tinggi daripada impor Indonesia dari Australia.

Tabel I

EKSPOR DAN IMPOR KOMODITI TERTENTU ANTARA AUSTRALIA DAN 3 NEGARA ASEAN (1976-1977)

'000 A\$

KOMODITI	INDONESIA		MALAYSIA		SINGAPURA	
	IMPOR	EKSPOR	IMPOR	EKSPOR	IMPOR	EKSPOR
Tekstil	353	218	785	9.032	661	6.055
Pakaian	35	652	381	2.576	877	1.084
Sepatu	6	95	6	1.374	137	252
Alat-alat elektronik	2.736	7	4.330	1.446	9.838	13.277
Jumlah	3.130	972	5.502	14.428	11.513	20.678

Sumber : RJ Cameron, "Overseas Transactions," *Year Book : Australia*, No. 62, 1977 dan 1978, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia.

Situasi ini kiranya semakin mendorong Australia untuk menjalankan proteksionisme terhadap komoditi-komoditi tersebut. Selain melindungi industri dalam negerinya, Australia bermaksud untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan pengangguran lebih besar, mengingat industri-industri tersebut bersifat padat karya. Diberitakan bahwa terdesaknya industri tekstil, pakaian dan sepatu menyebabkan tenaga kerja di industri tekstil, pakaian dan sepatu Australia menurun dari 167 ribu orang dalam tahun 1971 menjadi kurang dari 120 ribu orang tahun lalu.¹

1 *FEER*, 17 Maret 1978, hal. 42

C. KEBIJAKSANAAN PENERBANGAN AUSTRALIA

Pada tanggal 1 Pebruari 1979, ICAP menegaskan pengaturan tarif murah penerbangan, yaitu ke London dengan A\$ 568 (off-season), ke Jerman Barat dengan A\$ 566. Tarif murah juga diberlakukan antara Australia dan Yugoslavia dengan harga A\$ 564 mulai tanggal 9 Pebruari 1979.

Sekitar tahun 1970-an, Australia menghadapi krisis penerbangan akibat persaingan berat dengan perusahaan-perusahaan penerbangan lainnya. Di kawasan Asia Tenggara, perusahaan penerbangan Qantas harus bersaing dengan perusahaan penerbangan SIA, Malaysian Airline System (MAS) dan Thai-International yang berkembang dengan pesat dewasa ini. Singapura pada saat ini memiliki 7 buah pesawat Boeing 747¹. Dalam tahun 1980, SIA merencanakan untuk menambah jumlah pesawat tersebut menjadi 10 buah. Penambahan ini disebabkan oleh meningkatnya penumpang SIA baik yang masuk maupun yang ke luar Singapura. Di samping itu, Qantas harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan penerbangan Eropah yang membawa penumpang Eropah ke Asia Tenggara.

Neraca pembayaran Australia dalam pos perjalanan menunjukkan kesulitan Australia di bidang penerbangan di mana sebagian besar perjalanan menggunakan transpor udara. Dalam tahun 1976, misalnya, pengunjung-pengunjung asing yang tiba di Australia berjumlah 532 ribu orang, di mana 98% nya menggunakan transportasi udara. Dalam neraca pembayaran tahun 1976 — 1977 penerimaan pos perjalanan berjumlah \$ 274 juta, sedangkan pengeluarannya berjumlah \$ 508 juta, yang berarti defisit sebesar \$ 234 juta. Tahun sebelumnya defisit Australia di bidang penerbangan berjumlah \$ 280 juta.

Defisit ini disebabkan oleh ketidakseimbangan pengunjung asing yang datang ke Australia dengan penduduk Australia yang mengadakan perjalanan ke luar negeri. Data dari Australia Bureau Statistics, total pengunjung asing yang tiba di Australia

1 *Ibid.*, 19 Januari 1979, hal. 43

ANALISA

dalam tahun 1976 berjumlah 532 ribu orang. Ini memberi petunjuk bahwa 55% dari warga Australia yang berjumlah 968 ribu orang, yang melakukan perjalanan ke luar negeri.

Sektor perjalanan, termasuk penerbangan, berkaitan erat dengan sektor pariwisata yang berarti juga menyangkut perekonomian secara keseluruhan. Negara-negara ASEAN terutama Singapura amat berkepentingan dengan sektor-sektor tersebut. Pemerintah Singapura berusaha meningkatkan kepariwisataan untuk menarik lebih banyak wisatawan asing berkunjung ke negaranya. Kurang lebih 60% pengunjung yang tiba di Singapura bertujuan untuk mengadakan liburan. Dari Tabel II, sejak tahun 1972 sampai tahun 1977 jumlah wisatawan yang berkunjung untuk liburan ke Singapura meningkat rata-rata 17% setiap tahun.

Tabel II

PENGUNJUNG (MELALUI UDARA/LAUT) KE SINGAPURA (1972 — 1977)

Liburan	459.491	603.489	652.827	728.486	858.608	992.672
Bisnis/Lib	70.521	87.027	102.473	110.030	116.325	130.007
Bisnis	108.698	126.044	140.026	146.505	156.561	180.175
Lain-lain	144.305	168.172	192.117	184.249	189.131	203.834
Jumlah	783.015	948.732	1.087.443	1.169.270	1.320.625	1.506.688

Sumber: *ASEAN Business Quarterly*, Vol. II, No. 1

Dibandingkan dengan Filipina, dalam tahun 1975, pengunjung asing yang berkunjung ke Singapura adalah lebih dari dua kali lipat jumlah pengunjung ke Filipina (502.211 orang). Di bidang pariwisata, pengunjung asing ke Filipina berjumlah 377.306 orang, atau 52% dari yang ke Singapura (728.486 orang). Sedangkan pengunjung Australia secara keseluruhan yang berada di Filipina dan Singapura dalam tahun 1975 masing-masing berjumlah 31.887 orang dan 194.246 orang.

Dilihat dari perkembangan pariwisata Australia dan ASEAN, negara ini masih jauh ketinggalan. Jumlah wisatawan asing yang berkunjung ke negara-negara ASEAN lebih banyak daripada jumlah wisatawan yang berkunjung ke Australia. Dalam tahun 1974, wisatawan asing yang tiba di ASEAN berjumlah 6,8 juta orang, sedangkan Australia hanya menerima 533 ribu orang, atau 8% dari pengunjung ke ASEAN. Sebelum tahun 1975, wisatawan asing terbanyak di Singapura berasal dari Australia, yang disusul oleh Indonesia. Tahun-tahun berikutnya, kedudukan Australia diganti oleh Indonesia.

Sebaliknya wisatawan Singapura yang berkunjung ke Australia hanya 1,7% dari seluruh wisatawan asing yang menuju Australia. Hal ini tidak begitu mengherankan, mengingat jumlah penduduk Singapura yang relatif jauh lebih kecil daripada jumlah penduduk Australia.

Tabel III

PENGUNJUNG (MELALUI UDARA/LAUT) KE SINGAPURA MENURUT NEGARA ASAL (1972 – 1977)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Indonesia	107.602	139.127	172.231	207.197	245.719	300.367
Australia	189.401	174.082	184.328	194.246	217.008	216.103
Jepang	71.271	113.398	109.268	118.668	139.539	188.921
Malaysia	87.569	105.638	113.882	109.700	115.277	128.433
Amerika Serikat	87.058	98.558	104.132	106.241	122.303	118.076
Inggeris	65.842	76.178	83.244	74.368	75.759	781.198
Jerman Barat	15.306	20.210	25.535	31.045	35.555	39.909
Lain-lain	208.966	267.541	294.823	327.805	372.465	436.681
Jumlah	783.015	984.732	1.087.443	1.169.270	1.320.625	1.506.688

Sumber : *ASEAN Business Quarterly*, Vol. II, No. 1

Negara-negara ASEAN merasakan pengaruh kebijaksanaan tersebut terhadap dunia penerbangan mereka. Singapura

khususnya amat berkepentingan dengan masalah ini. Tarif murah tersebut dirasakan kurang bijaksana, karena harga tiket pulang-pergi Australia-Singapura saja sudah mencapai A\$ 610. Sebenarnya bagi negara-negara ASEAN lainnya, penerbangan dan pariwisata (a) bukanlah satu-satunya penunjang ekonomi negara-negara tersebut; (b) pengunjung-pengunjung Australia tidak begitu banyak mengunjungi negara-negara seperti Muangthai dan Filipina; (c) kecuali SIA dan MAS, perusahaan-perusahaan penerbangan ASEAN lainnya tidak begitu banyak memuat penumpang-penumpang Australia; dan (d) negara-negara lainnya di luar Singapura bisa melakukan penerbangan dalam negeri. Selain tidak mempunyai penerbangan dalam negeri, Singapura tidak merasa untung untuk mengoperasikan pesawat-pesawat Boeingsnya ke negara-negara tetangganya.

Industri dan jasa merupakan dasar perekonomian Singapura. Dalam hal ini, sektor penerbangan mempunyai saham yang tidak kecil bagi ekonomi Singapura. Kemacetan di bidang penerbangan akan mengakibatkan menurunnya pasaran jasa di Singapura. Hal ini disebabkan oleh sektor penerbangan yang merupakan jembatan masuk dan ke luar pendatang asing ke Singapura.

Dalam tahun 1976, Produk Domestik Bruto (GDP) Singapura mencapai S\$ 9,4 milyar. Sebanyak 71% dari GDP tersebut adalah bagian jasa. Sehingga semakin jelas bahwa jasa mempunyai pengaruh penting bagi ekonomi negara ini. Keberhasilan Singapura di bidang jasa setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari peningkatan jumlah pengunjung asing ke negara tersebut. Sejak tahun 1972 sampai 1977, pengunjung asing secara keseluruhan yang tiba di Singapura meningkat rata-rata 10% setiap tahun.

Dalam bulan Januari lalu, ketua SIA, J.Y.N. Fillay, mengemukakan kebijaksanaan tarif baru sebagai kamuflase Australia dan Inggris untuk melindungi perusahaan-perusahaan penerbangan mereka. Kiranya ini disebabkan oleh kekhawatiran di pihak Singapura, bahwa kebijaksanaan tersebut bisa

mengakibatkan (a) kerugian bagi Singapura, karena negara tersebut akan kehilangan setengah dari jumlah orang Australia yang berkunjung; (b) para pengunjung Eropah akan beralih ke Australia daripada ke Singapura atau negara-negara ASEAN lainnya; (c) kemungkinan besar negara-negara maju lainnya akan membuat kebijaksanaan sama; dan (d) negara-negara ASEAN dengan sendirinya akan sukar mencari pasaran bagi penerbangan serta pariwisata.

Masalah yang dihadapi Australia dan ASEAN ini pada dasarnya menyangkut kepentingan ekonomi masing-masing negara. Dan dalam hal ini, negara-negara ASEAN telah memperlihatkan sikap solidaritas, meskipun dari uraian di atas jelas bahwa pihak Singapura yang paling dirugikan. Negara-negara ASEAN bersikap bahwa kepentingan salah satu negara anggotanya, seperti Singapura, adalah kepentingan ASEAN. Pada tanggal 26 Januari 1979, Menteri Luar Negeri Indonesia Mochtar Kusumaatmadja selaku ketua panitia tetap ASEAN menyampaikan secara tertulis kekecewaan pihak ASEAN terhadap cara penanganan masalah tarif murah yang dilaksanakan tanpa memperhatikan kepentingan negara-negara anggota ASEAN.

Australia berusaha meyakinkan bahwa kebijaksanaan tersebut tidak bermaksud merugikan ASEAN. Duta Besar Australia untuk Filipina Richard Woolcott menyatakan bahwa kebijaksanaan tersebut berdasarkan atas "end-to-end flight" (penerbangan ujung ke ujung) tanpa persinggahan (stop over). Tetapi tidaklah berarti bahwa persinggahan tidak dimungkinkan. Masalahnya adalah bahwa tarifnya saja yang menjadi lebih mahal daripada penerbangan langsung.¹

Alasan-alasan yang dikemukakan Australia supaya masalah tersebut tidak sampai merusakkan hubungan kedua belah pihak tampaknya tidak begitu mudah diterima oleh pihak ASEAN. Kelompok ini tetap mendesak Australia untuk mengubah sikapnya terhadap tarif murah tersebut. Pertemuan antar negara

1 *Asiaweek*, 12 Februari 1979

ANALISA

ASEAN yang diadakan di Kuala Lumpur pada tanggal 22 — 23 Pebruari menghasilkan komunike yang antara lain menyatakan bahwa : (a) kelompok ASEAN setuju untuk mengambil tindakan balasan terhadap Australia, kalau pembicaraan-pembicaraan yang diusulkan gagal mengubah kebijaksanaan penerbangan internasional Australia; (b) perusahaan-perusahaan penerbangan ASEAN harus diikutsertakan dalam skala tarif murah antara Australia dan Eropah, dengan atau tanpa singgah di negara-negara ASEAN; dan (c) tidak boleh ada pengurangan kapasitas penerbangan ASEAN yang sekarang.

Pada tanggal 20 — 21 Maret diadakan pertemuan tingkat menteri antara negara-negara ASEAN dan Australia. Pertemuan tersebut lebih menitikberatkan pertimbangan politis daripada ekonomis, karena yang dipertaruhkan adalah hubungan baik antara ASEAN dan Australia. Tetapi yang jelas adalah bahwa ASEAN mulai bersikap lunak. ASEAN menyetujui tarif murah tersebut tetapi kelompok ini menginginkan terbukanya kesempatan bagi penerbangan ASEAN untuk ikut serta dalam skala tarif murah tersebut. Sebagai kelanjutannya, para ahli ASEAN mengadakan pertemuan teknis di Singapura untuk membahas dan memperoleh data-data lengkap tentang tarif murah penerbangan Qantas.

PENUTUP

Negara-negara ASEAN beranggapan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi Australia kurang memperhatikan kepentingan ekonomi negara-negara tetangganya. Ini berkaitan erat dengan kepentingan hubungan antara kedua belah pihak. Australia kurang menyadari bahwa proteksionisme di bidang perdagangan merupakan penghambat kerjasama kedua belah pihak. Hal ini terbukti juga dengan tindakan menetapkan tarif murah di bidang penerbangan. Ketegangan dalam hubungan antara Australia dan ASEAN menunjukkan bahwa (a) para pejabat Australia memandang ringan solidaritas ASEAN; (b) kelompok ASEAN sedang mengalami ujian dalam mengembangkan

perekonomian mereka; dan (c) tantangan bagi kesetiakawanan Australia dan ASEAN di mana dipertaruhkan sejauh mana Australia bersedia mengorbankan kepentingan ekonomi demi hubungan kerjasama yang baik dengan ASEAN.

Meskipun dewasa ini volume perdagangan antara Australia dan ASEAN tidak begitu besar, negara-negara ASEAN merupakan pasaran yang potensial bagi Australia. Hal ini mengingat jumlah penduduk ASEAN yang banyak serta letak geografis yang berdekatan satu sama lain. Sedangkan di pihak lain, pertumbuhan kerjasama perdagangan kedua belah pihak memberi peluang bagi masing-masing negara untuk berkembang bersama.