

OPSI-OPSI DUNIA KETIGA SESUDAH KEGAGALAN CANCUN*

Alat penyambung hidup yang berkaitan dengan Dialog Utara-Selatan akhirnya putus aliran di Cancun. Dialog Utara-Selatan itu berkisar pada gagasan alih sumber daya secara besar-besaran. Arus keuangan yang besar yang termaktub dalam alih sumber daya ini akan memungkinkan Dunia Ketiga membiayai akselerasi pembangunan lewat teknologi, pasaran komoditi yang mantap, dan investasi sosial maupun prasarana. Kini jelas, bahwa alih sumber daya itu tidak akan terjadi. Perubahan-perubahan institusional yang diperlukan juga tidak akan diijinkan.

Laporan Brandt menyatakan bahwa demi kepentingannya sendiri Utara harus melaksanakan alih sumber daya itu. Ia bahkan menyerukan agar dibentuk lembaga-lembaga baru untuk itu. Akan tetapi ia tidak membahas soal pengawasan lembaga-lembaga keuangan yang telah ada atau yang diusulkan. Sebagai akibatnya kata-kata "alih sumber daya secara besar-besaran" itu terbuka untuk penafsiran setiap orang.

Untuk para penganut garis keras seperti Presiden Reagan dan Ny. Thatcher kata-kata itu berarti "investasi swasta secara besar-besaran" di Selatan. Tidak dijelaskan bagaimana dan di mana saja. Presiden Reagan bahkan menawarkan kepada Dunia Ketiga petani-petani dan ahli-ahli pertanian negaranya, yang mengingat keberhasilan mereka di masa lampau akan segera mengatasi masalah pangan di Selatan. Tetapi janji itu tidak mencakup pengiriman Departemen Pertanian Amerika Serikat itu sendiri. Karena adalah bantuan pemerintah untuk para petani Amerika Serikat, lewat harga yang terjamin, kredit murah, fasilitas-fasilitas pergudangan dan proteksionisme, dan

*Diambil dari Mary Anne Thomson dan Francis Khoo, "Slippery Road Ahead," dalam *The South*, Desember 1981, oleh Kirdi DIPOYUDO.

bukan kemampuan luar biasa mereka yang merupakan kekuatan di belakang pertumbuhan pertanian Amerika Serikat. Namun langkah-langkah serupa itu, yang dituangkan dalam kebijaksanaan dan sikap Amerika Serikat terhadap para petaninya, tidak dipikirkan untuk diambil di Dunia Ketiga.

Ny. Thatcher memberikan suatu variasi tema yang sama. Ia memanfaatkan kunjungannya ke Cancun untuk mengadakan suatu persetujuan mengenai suatu pabrik baja bagi Meksiko yang akan dibangun oleh suatu perusahaan Inggris. Paket ini mencakup dana-dana konsesional yang diambil dari dana bantuan Inggris. Dalam kasus ini magi pasaran menghilang dan digeser oleh kepentingan-kepentingan nasional dan partisan. Kepentingan nasional Inggris mendiktekannya; suatu pemberi nafas baru untuk industrinya yang sakit.

Kegagalan pertemuan untuk mencapai suatu komitmen spesifik menempatkan para penganut garis lunak di antara negara-negara industri dalam suatu kedudukan yang sulit. Pierre Trudeau dari Kanada, ketua bersama pertemuan, dan Francois Mitterand dari Perancis tak dapat berbuat apa-apa selain mengeluarkan suara-suara yang marah tetapi bisu mengenai sikap Amerika Serikat untuk tidak menjanjikan sesuatu komitmen mereka untuk mengadakan dialog, kedua negara industri itu gagal menangani soal pokok mengadakan suatu pembaruan sistem moneter internasional yang berarti bersama dengan lembaga-lembaga internasional yang mengaturnya.

Garis paling bawah Dialog Utara-Selatan bukanlah garis perundingan tetapi garis penguasaan sistem moneter internasional. Dan tidak ada satu negara industripun yang berani menantang pandangan Reagan bahwa soal moneter harus dibicarakan dalam badan-badan yang sesuai.

Presiden Reagan telah berhasil mengembangkan suatu kemampuan yang menonjol untuk meyakinkan peserta-peserta lain pada pertemuan-pertemuan internasional bahwa mempertahankan status quo telah merupakan suatu konsesi yang penting. Bahkan kehadiran Presiden Amerika Serikat pada suatu pertemuan itu sendiri digambarkan sebagai suatu tindakan kemurahan.

Pada minggu-minggu sebelum pertemuan IMF dan Bank Dunia, Pemerintah Amerika Serikat dengan sengaja membocorkan kepada pers informasi "yang menegakkan rambut" tentang sikap Amerika Serikat mengenai kebijaksanaan meminjamkan IMF dan Bank Dunia. Pesannya rupanya ialah bahwa syarat-syarat harus diperketat dan dana-dana dikurangi.

Dalam keadaan itu, kesan kedudukan tawar-menawar bersama Dunia Ketiga apapun dihapus dan usahanya dirancang kembali untuk memper-

tahankan status quo, yang dilihat sebagai lebih menarik daripada kebijaksanaan regresif yang rupanya diisyaratkan pembocoran-pembocoran Amerika Serikat itu. Tetapi pada pertemuan itu Presiden Reagan maupun Menteri Keuangan Donald Reagan mendadak para peserta dengan suatu pernyataan mendukung kebijaksanaan IMF. Pernyataan galak sebelum pertemuan-pertemuan itu adalah untuk melumpuhkan setiap kecaman tajam yang bisa muncul dari Dunia Ketiga. Dihadapkan dengan kemungkinan kebijaksanaan peminjaman yang lebih ketat, wakil-wakil Dunia Ketiga lebih senang untuk tidak menyerang lembaga-lembaga keuangan itu. Dalam kata-kata seorang wakil Bangladesh, para wakil terpaksa "menerima segala sesuatu sambil tiarap."

Cancun adalah suatu latihan diplomasi ancaman yang lain. Pada 2 Agustus 1981 para menteri luar negeri 22 negara peserta pertemuan puncak itu menyelesaikan suatu konperensi persiapan yang disambut sebagai suatu "keberhasilan besar". Tetapi satu-satunya hasil ialah bahwa Presiden Amerika Serikat, lewat menteri luar negerinya, setuju untuk hadir. Sebagai imbalan, Amerika Serikat mampu menolak Fidel Castro dan menyapkan setiap agenda atau komitmen yang berarti. Pertemuan itu dijadikan tidak lebih banyak daripada suatu sidang "untuk mengenal anda" bagi Reagan dan ke-21 kepala negara. Mereka ini diandaikan mengulangi apa yang telah diketahui. Pertemuan Cancun itu mulai tanpa suatu agenda yang jelas dan bahkan tanpa komitmen untuk mengeluarkan sebuah komunike pada akhir sidangnya.

Orang harus bertanya-tanya mengapa para organisator konperensi begitu banyak berusaha untuk membujuk seorang tamu yang enggan untuk menghadiri konperensi. Jawabannya terletak dalam suatu jaringan soal politik dan ekonomi yang rumit. Bahkan kalau sementara sekutu Amerika Serikat di Utara kurang senang dengan Pemerintah Amerika Serikat sekarang ini, ikatan-ikatan, khususnya ikatan militer, antara lain negara OECD dan Amerika Serikat membatasi jumlah kritik umum lain-lain anggota klub negara-negara kaya dan ruang mereka untuk suatu politik yang independen.

Akan tetapi Jerman Barat dan Jepang maupun Perancis dan negara-negara Eropa yang lebih kecil semakin cemas dengan apa yang mereka lihat sebagai politik Amerika Serikat yang kurang realistis, bukan saja di tingkat Utara-Selatan tetapi juga dalam lain-lain persoalan seperti politik moneter Amerika Serikat sekarang ini. Akan tetapi Amerika Serikat berhasil memegang teguh "denominator bersama minimal" bilamana dibicarakan suatu posisi bersama terhadap Selatan.

Ini jelas dalam krisis yang melanda IDA pada hari-hari terakhir McNamara sebagai Presiden Bank Dunia. Krisis itu dipercepat karena

Amerika Serikat tidak mau melaksanakan komitmennya untuk menyediakan dana bagi lembaga itu. Sementara petugas Bank Dunia yang optimis menyarankan kepada para donor dari negara-negara industri agar menaikkan iuran mereka untuk mengubah struktur pemungutan suara lembaga. Tetapi tidak satupun dari sekutu-sekutu Amerika Serikat berani mengambil langkah serupa itu karena takut menyulitkan sekutu mereka. Sebagai akibatnya dana IDA kemudian dikurangi. Seperti dikatakan oleh seorang pejabat Jerman Barat: "Kita bisa mencoba mengadakan tekanan di belakang pintu tertutup, tetapi kita tidak akan mengadakan suatu konfrontasi di depan umum."

Sejauh ini terdapat dua kekecualian peraturan ini. Pemerintah Mitterand tiga kali menyimpang dari politik "nonkonfrontasi" ini. Ia mengeluh tentang akibat sedunia tingkat bunga Amerika Serikat yang tinggi dan ia mengakui kekuatan-kekuatan oposisi di El Salvador. Perancis juga mengumumkan suatu pendekatan yang sangat positif terhadap pertemuan Cancun.

Kekecualian yang lain terhadap peraturan "nonkonfrontasi" itu ialah perpecahan dalam soal-soal mengenai "politik rendah". Suatu celah yang meningkat antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dapat dilacak dalam soal-soal yang berkaitan dengan kredit ekspor, Peretujuan Multi-Fibre (MFA) dan persetujuan-persetujuan komoditi. Dalam hal yang terakhir ini Amerika Serikat rupanya bersedia untuk berkompromi dari kawan-kawan OECD-nya.

Kendati perpecahan pada tingkat "politik rendah" itu, mayoritas kawan OECD Amerika Serikat terus menganut "garis partai". Dalam beberapa hal ini adalah karena Amerika Serikat secara tak sengaja menawarkan dirinya sebagai kambing hitam politik untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bagaimanapun akan didukung oleh negara-negara OECD. Kasus serupa itu ialah seruan Amerika Serikat akan sikap yang lebih keras di Bank Dunia, yang mendapat persetujuan implisit Jerman Barat; Pemerintah Amerika Serikat bersedia untuk memainkan peranan "Ugly American".

Kebijaksanaan-kebijaksanaan terhadap Selatan bisa diubah kalau kondisi global berubah - suatu perubahan yang tidak dapat terjadi kalau soal-soal Utara-Selatan berkembang menjadi persetujuan dan perjanjian internasional yang mengikat. Suatu contoh yang jelas ialah sikap keras yang diambil oleh Perancis - suatu negara di Utara yang jelas pro Dunia Ketiga - sehubungan dengan perundingan-perundingan MFA

Suatu faktor lain di belakang penerimaan sikap Amerika dalam soal Utara-Selatan oleh negara-negara industri ialah tiadanya persetujuan politik dalam tubuh MEE. Pemerintah Perancis mengumumkan suatu pendekatan

positif, Bonn berusaha memainkan permainan "di tengah jalan" dan Inggris mengambil suatu sikap yang sama dengan sikap Amerika Serikat.

Mungkin alasan yang paling penting di belakang kebijaksanaan untuk tidak menyulitkan Amerika Serikat ialah *keamanan*. Baik Jepang maupun kebanyakan negara Eropa Barat mengandalkan payung nuklir Amerika Serikat. Meningkatnya ketegangan Timur-Barat menempatkan sejumlah Pemerintah Eropa, khususnya Jerman Barat dan Inggris, dalam posisi yang mewajibkan mereka untuk hampir selalu menunjukkan suatu front bersatu dengan Amerika Serikat.

Bobot Amerika Serikat di antara kawan-kawan OECD-nya merupakan salah satu sebab yang mengijinkan Presiden Reagan sekedar "pergi dan mendengarkan" di Cancun. Dunia Ketiga, suatu campuran kepentingan-kepentingan yang kadang-kadang berlawanan, tidak mempunyai kedudukan tawar-menawar yang baik. Pernyataan-pernyataan biasa mengenai perlunya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru dan himbuan pada kepentingan diri Utara disuarakan. Tetapi tiada cukup tekanan untuk memaksa Utara, khususnya Amerika Serikat, membicarakan bisnis lebih dari deklarasi maksud baik. Kedudukan Dunia Ketiga terpuak oleh memburuknya situasi ekonomi dunia dan sejumlah bujukan Amerika Serikat.

Keuangan dan hutang adalah salah satu bidang di mana pendekatan bujukan digunakan. Seluruh hutang Dunia Ketiga mencapai AS\$ 438,7 milyar pada akhir 1980. Walaupun angka ini mengisyaratkan suatu kepentingan bersama Dunia Ketiga, kebhinekaannya besar. Lapisan teratas (AS\$ 68 milyar) volume hutang itu adalah pada negara-negara pengekspor minyak yang mengalami defisit. Walaupun mereka menghadapi masalah menurunnya harga-harga minyak mentah, sifat ekspor mereka membuat mereka menarik bagi pemberi pinjaman swasta dan menciptakan suatu bantalan yang menyenangkan terhadap fluktuasi harga. Harga minyak turun dalam nilai nyata tetapi fluktuasinya bila dibandingkan dengan lain-lain komoditi (kopi, kakao, tembaga) mudah dikendalikan. Dan kemampuan negara-negara ini untuk membayar kembali atau membayar bunga hutang-hutang mereka tidak dipersoalkan.

Lapisan terbawah - hutang 32 negara yang paling miskin di dunia (LLDC) - secara menyedihkan kecil; AS\$ 5,455 milyar dan hampir seluruhnya dari lembaga-lembaga kredit bilateral atau multilateral yang resmi. Kecilnya jumlah hutang mereka menunjukkan kesulitan keuangan mereka. Mereka tidak mempunyai kemampuan apapun untuk menarik pemberi pinjaman. Dari kebutuhan valuta asing mereka, 82% diberikan oleh bantuan resmi bilateral maupun multilateral. Ketergantungan pada arus keuangan "ad hoc"

serupa itu membuat negara-negara yang paling miskin itu sangat rawan. Apabila sebagian besar kebutuhan valuta asing suatu negara bergantung pada itikad baik negara lain, ruang lingkup untuk manuver politik sangat kecil. Pada lapisan teratas kekurangan keuangan bisa berarti menurunnya usaha pembangunan; pada lapisan terbawah menurunnya keuangan dan pinjaman bisa berarti antara kekurangan gizi dan kelaparan.

Paling tidak dua lapisan lain bisa diidentifikasi di tengah. Langsung di atas LLDC terdapat banyak negara yang mengandalkan ekspor satu atau dua bahan mentah untuk sebagian terbesar kebutuhan valuta asing mereka. Akses mereka ke pasaran modal swasta terbatas dan sebagian besar keuangan mereka berasal dari lembaga-lembaga resmi bilateral dan multilateral. Bank Dunia dan filialnya IDA yang memberikan pinjaman lunak termasuk kreditor besar mereka. Demikianpun bank-bank pembangunan regional dan lembaga-lembaga kredit ekspor pemerintah. Negara-negara itu dihambat oleh terbatasnya kelayakan mereka mendapat kredit - sebagai akibat terbatasnya dasar pendapatan valuta asing mereka - dan oleh lingkup proyek-proyek yang dapat mereka tangani. Oleh sebab itu terbataslah ruang gerak mereka untuk mendapatkan dana konsesional atau semi-konsesional guna membiayai proyek-proyek yang tidak dapat membayar tingkat bunga pasaran dan untuk mendapat pinjaman proyek dari Bank Dunia dan lembaga-lembaga serupa bagi proyek-proyek yang tidak dapat menarik keuangan pasaran. Hanya AS\$ 1 milyar disediakan oleh Bank Dunia pada tahun 1980 sebagai pinjaman "penyesuaian struktural" nonproyek kepada negara-negara itu. Tetapi karena negara-negara itu tidak mempunyai alternatif untuk mendapatkan uang dari pasaran swasta mereka harus bergantung pada lembaga-lembaga yang tidak mereka kuasai untuk sebagian terbesar kebutuhan valuta asing mereka.

Di atas lapisan ini dan di bawah lapisan teratas pengekspor minyak adalah negara-negara pengekspor Dunia Ketiga atau negara-negara industri baru (NIC). Mereka merupakan kelompok peminjam tunggal yang paling penting di Dunia Ketiga (AS\$ 150 milyar). Uang ini lebih dari 50% adalah milik sistem perbankan swasta. Ini menempatkan negara-negara itu dalam kedudukan kekuatan dan kerawanan pada waktu yang sama.

NIC rawan karena model pembangunan mereka didasarkan atas suatu kombinasi faktor-faktor: upah yang relatif rendah, "perdamaian industrial" (kadang-kadang dicapai secara yang kurang sedap), persaingan untuk pasaran di Utara yang sangat jenuh, ketergantungan parah pada investasi transnasional, pola meniru konsumsi dan banyak hutang luar negeri untuk membiayai pertumbuhan yang berlanjut. Meningkatnya harga minyak pada 1970-an menempatkan tekanan lebih lanjut atas ekonomi mereka tetapi, berlainan dengan lain-lain negara Dunia Ketiga, negara-negara NIC mampu meminjam

kelebihan uang OPEC di pasaran uang internasional. Karena kelebihan uang OPEC mulai menemukan jalan mereka ke pasaran modal swasta, para bankir mulai bersaing dengan hebatnya untuk memberikan pinjaman kepada negara-negara NIC.

Hutang luar negeri ini merupakan suatu sumber kerawanan. Kebanyakan diatur dengan nilai tukar mengambang dan ini membuat perencanaan keuangan tidak dapat diperhitungkan dan servis hutang suatu beban yang berat. UNCTAD menghitung bahwa setiap prosen kenaikan tingkat bunga menambah AS\$ 2 milyar pada hutang Dunia Ketiga. Akan tetapi ironis bahwa tingkat tinggi hutang itu juga merupakan sumber kekuatan. Hutang-hutang kecil adalah masalah peminjam tetapi hutang-hutang yang sangat besar sumber kecemasan para kreditor. Suatu default, atau ancaman default, setiap peminjam besar (Brasilia saja mempunyai lebih dari AS\$ 60 milyar hutang) akan mengacaukan sistem perbankan internasional. Ini memaksa semua pihak yang bersangkutan - peminjam, bankir, pemegang deposito - memainkan suatu permainan keseimbangan delikat di mana kemacetan-kemacetan keuangan diperlicin dengan pinjaman-pinjaman baru agar pinjaman lama dapat dibayar kembali.

Permainan "penanggungan diam-diam" kini dimainkan sejak beberapa waktu. Tetapi para bankir melihat situasi ini dengan kecemasan yang semakin besar karena hal itu menempatkan leverage pada para peminjam. Selama 3-4 tahun terakhir item tunggal yang paling penting pada agenda setiap pertemuan bankir yang besar adalah hutang sedosin peminjam besar di Dunia Ketiga. Sebagian publisitas bermaksud meningkatkan penyebaran dan biaya yang dikenakan oleh para bankir pada langganan-langganan mereka di Dunia Ketiga. Tetapi juga benar bahwa para bankir menjerakan depositor-depositor mereka dari negara-negara OPEC. Kelebihan uang yang menimpa sistem perbankan swasta untuk sebagian menyelesaikan dirinya sendiri dengan pengalihan parsial surplus-surplus OPEC yang baru dari sistem perbankan swasta tradisional dan sebagian akibat munculnya peminjam-peminjam baru yang lebih menarik di pasaran. Sebagian uang yang mengambang (sekitar AS\$ 8 milyar) menemukan jalannya ke investasi dalam saham di Jepang. Badan Moneter Arab Saudi (SAMA) meminjamkan AS\$ 8 milyar lagi kepada IMF. Suatu jumlah yang tidak diumumkan dipinjam dari sumber yang sama oleh Pemerintah Jerman Barat dalam suatu operasi di luar pasaran. Suatu jumlah besar lain dipinjamkan untuk membiayai pengambilalihan perusahaan (corporate takeovers) di Amerika Serikat. Akhirnya, negara-negara pengeksport minyak yang menderita defisit terpaksa meningkatkan pinjaman mereka sebagai akibat jatuhnya harga-harga minyak.

Semuanya itu belum menguras uang dalam sistemnya; ia memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada para bankir terhadap para peminjam.

Mereka tidak perlu lagi meminjamkan uang kepada negara-negara NIC atau dibebani dana-dana yang tidak dipakai. Penyebaran dan biaya secara perlahan meningkat tetapi para peminjam masih dalam kedudukan kuat sehubungan dengan pinjaman yang telah diberikan. Tom Clausen, presiden baru Bank Dunia, memberikan penenang kepada para bankir dan suatu bujukan "ikut membiayai" untuk negara-negara NIC agar mengindahkan peraturan-peraturan.

Bank Dunia sejak 9 tahun ikut membiayai proyek-proyek di Dunia Ketiga dengan sumber-sumber pemerintah maupun swasta lain. Yang baru ialah meningkatnya peranan yang dimainkan oleh proyek-proyek yang dibiayai bersama dalam peminjaman bank di Dunia Ketiga. Clausen secara terang-terangan menyatakan bahwa ia bermaksud menggunakan dana bank sebagai "leverage" untuk pembiayaan yang meningkat. Istilah "leverage" Amerika Serikat membatasi suatu situasi di mana orangnya atau suatu lembaga menggunakan jumlah yang sekecil mungkin dari dananya sendiri dalam suatu usaha bisnis. Perusahaan-perusahaan "leverage tinggi" adalah perusahaan-perusahaan yang saham pemegang sahamnya merupakan bagian yang sangat kecil dari seluruh dana yang tersedia bagi mereka.

Dalam kasus Bank Dunia "leverage" akan berarti suatu peningkatan dalam ikut membiayai di mana partisipasi Bank Dunia lebih kecil dalam persetujuan-persetujuan. Ini berarti bahwa untuk setiap milyar dollar yang tersedia baginya untuk dipinjamkan, ia akan dapat membiayai proyek-proyek seharga 3 atau 4 milyar dollar (sisanya diberikan oleh sistem perbankan swasta).

Pada waktu kekurangan dana investasi di Dunia Ketiga, hal itu rupanya menarik. Dan memang demikian. Paling tidak untuk negara-negara yang dapat mengajukan proyek-proyek yang cukup menguntungkan untuk mempertahankan tingkat-tingkat bunga pasaran dan mungkin harga-harga mengambang untuk uang mereka.

Lagi pula, karena bank-bank mengambil keputusan-keputusan mereka sendiri apakah akan mengadakan suatu persetujuan pembiayaan bersama, pejabat-pejabat pinjaman akan mendahulukan negara-negara dengan mana mereka telah menjalin hubungan yang operasional. Baik dari segi fisibilitas keuangan proyek-proyek maupun kelayakan proyek-proyek untuk mendapat kredit, trend yang baru akan menguntungkan kedua lapisan atas peminjam.

Suatu alasan lain yang akan mendahulukan persetujuan-persetujuan pembiayaan bersama dengan mereka yang telah menikmati akses ke pasaran adalah 'cross default clause' yang dimasukkan dalam semua persetujuan pem-

biayaan bersama. Ini menempatkan suatu pinjaman dalam 'default' teknik kalau salah satu pinjaman yang termasuk dalam persetujuan-persetujuan itu tidak membayar pada waktunya, dan ia meningkatkan keamanan yang dinikmati bank-bank swasta dalam kontrak-kontrak mereka dengan negara-negara Dunia Ketiga. Ia akan meningkatkan mutu portofolio mereka dan meredakan kecemasan para bankir swasta. Untuk peminjam-peminjam besar Dunia Ketiga dahulu mudah memaksa para bankir swasta melakukan "penangguhan diam-diam" sehubungan dengan besarnya komitmen yang telah ada. Para peminjam yang mengadakan persetujuan pembiayaan bersama akan kehilangan keuntungan itu. Kelalaian dalam pembayaran mereka kepada bank swasta akan berarti kelalaian hutang mereka dari Bank Dunia. Dan "tiada orang yang lalai terhadap bank itu."

Suatu belitan lebih lanjut ialah bahwa kebanyakan operasi bank swasta itu sendiri memuat 'cross default clause'. Oleh sebab itu, kalau seorang peminjam mempunyai dua pinjaman dengan banknya dan gagal melakukan pembayaran, pinjaman yang lain secara teknik juga dalam default. Pejabat-pejabat bank mengatakan bahwa 'cross default clause' hanya opsional bagi mereka, dan bahwa lembaganya tidak mengadakan persetujuan yang mengikat untuk menyatakan suatu pinjaman dalam default atas permintaan peserta pembiayaan swasta. Tetapi mereka tidak dapat menyangkal bahwa opsi itu ada.

Pembiayaan bersama paling tidak akan mendorong bank-bank besar untuk meminjamkan lebih banyak uang kepada negara-negara NIC. Dan pada akhir pertemuan IMF-Bank Dunia, delegasi dari suatu Negara Amerika Selatan membual bahwa mereka telah mendapat janji pinjaman AS\$ 1,6 milyar. Negara-negara NIC ditawarkan sebuah wortel (carrot) tetapi juga dapat melihat sebuah pentung.

Pentungnya berupa graduasi (dikeluarkan). Bank Dunia mungkin adalah satu-satunya lembaga dari mana orang tidak ingin lulus (graduate). Calon-calon lulusan yang jelas dari kemungkinan mendapat pinjaman Bank Dunia adalah negara-negara NIC, yang jelas tidak senang dengan prospek itu. Dewasa ini Bank Dunia bukan saja sumber pinjaman, tetapi juga pasak (linchpin) yang diandalkan proyek-proyek baru negara-negara NIC. Walaupun keputusan dalam lembaga ini diambil berdasarkan konsensus, tiada sesuatupun yang mencegah Amerika Serikat mengumpulkan cukup suara dari lain-lain negara Utara untuk memaksa graduasi setiap negara Dunia Ketiga yang membangkang.

Pendekatan "pentung dan wortel" itu juga diterapkan pada LLDC. Selama dua minggu pertama September 1981, para perunding Dunia Ketiga

gagal mendapat janji Utara untuk mengadakan persetujuan bantuan. Paling banter Utara setuju untuk menjanjikan "berusaha sebaik mungkin." Negara-negara Dunia Ketiga menderita kemunduran lain dengan pengurangan dana IDA. Ini akan menempatkan negara-negara itu dalam suatu situasi yang bahkan lebih rawan, yang memaksa mereka untuk berpikir dua kali sebelum mengambil sikap blok militan dengan lain-lain negara Dunia Ketiga - terutama kalau ini berarti menjauhkan itikad baik pemerintah-pemerintah Barat yang sudah relatif. Presiden Reagan mengatakan hal itu pada pertemuan IMF-Bank Dunia. Pesannya, yang juga dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri, adalah jelas: "harga kelangsungan hidup adalah sikap yang bersahabat."

Dalam penjelasan mengapa keuntungan Dunia Ketiga terpukul, kita juga harus memperhatikan Selatan. Pada tahap-tahap persiapan Cancun, wakil-wakil Dunia Ketiga menunjukkan kenaifan yang menyolok mengenai maksud-maksud Amerika Serikat. Ketika ditanyai oleh *South* mengenai hasil pertemuan persiapan Cancun, Menteri Luar Negeri, Shamshu Huqs dari Bangladesh memuji hasilnya. Kenyataan bahwa tidak disiapkan suatu agenda formal rupanya tidak mencemaskan wakil Dunia Ketiga, dan hasil pertemuannya diukur dengan kenyataan bahwa ia diadakan. L.K. Jha, utusan khusus Ny. Gandhi, juga optimis tentang sandiwara Cancun itu.

Dapat diperdebatkan apakah optimisme ini taktis ataukah sungguh-sungguh. Bagaimanapun, tampak suatu konsensus di antara wakil-wakil Dunia Ketiga untuk tidak bicara dengan keras. Sayang, banyak pemimpin Dunia Ketiga kelihatannya mengacaukan kelantangan dan retorika dengan pernyataan fakta-fakta yang jelas. Dan fakta-fakta mengenai hutang, proteksionisme dan pangan seharusnya menjadi kedudukan tawar-menawar yang lebih kuat daripada ancaman bahwa Selatan akan binasa kalau Utara tidak segera berbuat sesuatu.

Kalau dapat dianggap bahwa metode tawar-menawar yang lemah adalah akibat kesalahan taktis atau optimisme yang berlebihan, peranan elit Dunia Ketiga yang membela kepentingan mereka bukan soal kenaifan. Pada tahun 1978 sekitar 5% rumah tangga Dunia Ketiga memonopoli 19,4% seluruh pendapatan sedangkan 20% rumah tangga pada tingkat paling bawah hanya menerima 4,1%. Bagian pendapatan golongan miskin di Dunia Ketiga antara 1970 dan 1978 menurun 0,8%.

Bagian kueh itu juga menjadi lebih kecil untuk golongan paling atas, yaitu menurun 5,3% dari 24,7% tahun 1970. Walaupun golongan paling atas menunjukkan penurunan yang lebih besar daripada golongan paling bawah, situasinya tidak mengijinkan optimisme. Dengan membagi sebagian pendapatan mereka dengan kelas-kelas menengah, elit Dunia Ketiga membeli dukungan

mereka untuk kelangsungan hidup politik mereka. Dan kelangsungan hidup politik mereka berarti bahwa kaum elit yang menjunjung tinggi nilai-nilai Barat - yang tidak banyak berbeda dengan nilai-nilai 'ugly Americans' - berunding atas nama Dunia Ketiga.

Amerika Serikat menjatuhkan pemerintah Allende, tetapi tidak dapat melakukannya tanpa kerja sama golongan elit Argentina. Bankir-bankir asing boleh jadi membeli Zaire dengan harga borongan, tetapi Presiden Mobutu dengan senang bekerja sama dalam proses itu.

Soalnya tidak berkisar pada sosialisme atau kapitalisme seperti diperkirakan sementara orang radikal di Barat, tetapi pada konsolidasi suatu "kata hati nasional" di Selatan. Selama kaum elit berusaha meniru gaya hidup dan pola konsumsi di Utara, kecillah kemungkinan dibentuknya suatu blok bersatu Dunia Ketiga di hampir segala bidang.

Sengketa antara petani kopi Brasilia dan otoritas kopi Brasilia merupakan suatu contoh. Yang terakhir ini kadang-kadang berusaha membatasi ekspor kopi untuk meningkatkan harga dunia. Mereka mendapat perlawanan sengit dari para petani kopi. Kalau para penanam kopi memperhatikan kepentingan-kepentingan bisnis jarak pendek mereka, pemerintah berusaha menganut suatu pandangan jarak jauh. Para perunding Dunia Ketiga sulit mengambil kedudukan yang kuat kalau kepentingan-kepentingan sektional di tanah air merongrong kesatuan mereka. Berhadapan dengan Utara yang bersatu dan lebih kuat dan tanpa dukungan bersatu di tanah air, para perunding Dunia Ketiga tidak dapat berbuat banyak pada tingkat global untuk menghasilkan suatu penggeseran kekuasaan.

Tiga kondisi menentukan suatu penggeseran kekuasaan pada tingkat global: (1) adanya suatu bidang di mana mereka yang ingin mengadakan suatu penggeseran kekuasaan bisa melakukan tekanan; (2) adanya suatu disfungsi dalam sistem; (3) adanya persatuan politik di antara mereka yang ingin mengubah peraturan-peraturan permainannya.

Pada tahun 1973 OPEC berhasil menggeser sebagian kekuasaan Utara. Pengumpulnya (lever) adalah minyak. Tiadanya kebijaksanaan konsumsi yang rasional di Utara adalah disfungsi sistemnya. Sengketa Arab-Israel menyediakan katalisator dan persatuan politiknya. Soalnya ialah apakah lain-lain negara Dunia Ketiga bisa menemukan kondisi sama yang diperlukan untuk menghasilkan suatu penggeseran lebih lanjut.

Pengumpulan (leverage) mempunyai potensi. Ini bukan saja dalam penyediaan komoditi-komoditi vital, tetapi lebih langsung dalam adanya

hutang Dunia Ketiga yang besar sekali. Bahkan ancaman suatu moratorium internasional yang masif akan menghancurkan sisa-sisa sistem moneter Bretton Woods. Disfungsinya juga hadir dalam bentuk euromarket (pasar Eropa) yang sama sekali di luar kontrol segala otoritas moneter nasional. Tetapi untuk sementara ini belum ada persatuan politik.

Akan tetapi tiada bagian Dunia Ketiga yang akan mampu bertindak sendiri. Bahkan peminjam-peminjam Dunia Ketiga yang besar, yang tampaknya paling beruntung dengan perkembangan-perkembangan baru, dihadapkan dengan dilema-dilema. Salah satu di antaranya ialah prospek bahwa meningkatnya pembiayaan bersama bisa memancing kondisionalitas yang meningkat atas pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga. Penguncupan (constriction) ini kiranya tidak akan populer dan secara demikian pemerintah-pemerintah diancam dengan ketidakstabilan, bila keresahan rakyat meningkat. Sekalipun masalah-masalah keuangan jangka pendek mereka bisa dikurangi secara marginal kalau bank-bank meningkatkan pinjaman mereka, terdapat tanda tanya besar mengenai viabilitas model-model pembangunan mereka. Produksi mereka menghadapi pembatasan yang meningkat di pasaran Utara. Kedudukan mereka sebagai pensuplai alternatif bagi sesama negara miskin Selatan akan sangat bergantung pada pandangan yang akan dianut lain-lain negara Dunia Ketiga mengenai posisi mereka sehubungan dengan perundingan-perundingan bersama dengan Utara. Kalau negara-negara NIC tidak ingin kehilangan dukungan lain-lain negara Dunia Ketiga dalam hal proteksionisme, mereka harus menetapkan quid pro quo dengan mendukung negara-negara Dunia Ketiga ini dalam tuntutan-tuntutannya.

Akhirnya, pemerintah-pemerintah Dunia Ketiga harus memperhatikan bahwa satu-satunya kemungkinan kelangsungan hidup politik mereka terletak dalam perbaikan nasib rakyat mereka. Ini akan memerlukan banyak perubahan dan suatu hubungan baru dengan Utara. Dan hubungan ini hanya akan mungkin kalau Dunia Ketiga mencapai suatu kedudukan tawar-menawar yang bersatu.