

SOAL-SOAL UTARA-SELATAN DAN RELEVANSINYA UNTUK ASEAN*

Ali ALATAS

I

Suatu survei ekonomi dunia dewasa ini harus menimbulkan kesan pada orang optimis yang tak tersembuhkan sekalipun bahwa sistem ekonomi dunia sekarang ini pada dasarnya salah. Sejak beberapa waktu ini ekonomi dunia diganggu oleh suatu krisis dalam proporsi yang belum pernah kita jumpai dan semakin parah. Sementara krisis ini menimpa semua negara, kaya dan miskin, Utara maupun Selatan, dampak yang sangat melemahkan dirasakan oleh negara-negara berkembang.

Produksi dunia menurun 1,2% pada tahun 1981 dan menurun lagi pada tahun 1982. Ekonomi negara-negara maju mengalami pertumbuhan lamban, inflasi yang persisten dan pengangguran yang rata-rata melebihi 10% dari angkatan kerja, tingkat paling tinggi sejak Depresi Besar. Perdagangan dunia mengalami stagnasi dua tahun terakhir berturut-turut dan stagnasi ini menjadi lebih parah akibat proteksionisme defensif dan kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter ketat yang dilaksanakan negara-negara maju yang besar dalam rangka usaha menekan inflasi. Sistem moneter dan keuangan dunia lepas Bretton Woods terus merana dan bercirikan fluktuasi tak menentu dalam nilai tukar, ketergantungan terlalu besar pada beberapa mata uang cadangan kunci dan kini bahaya krisis likuiditas internasional.

*Terjemahan makalah yang disampaikan Wakil Tetap RI di PBB New York Ali ALATAS pada Konperensi Amerika Serikat-ASEAN Kedua mengenai Perkembangan Ekonomi dan Stabilitas Politik: Skenario-skenario Alternatif untuk Dasawarsa 1980-an. Penterjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

Keadaan itu semakin memperbesar nasib buruk negara-negara berkembang. Di banyak negara ini GDP per jiwa bahkan menurun. Harga komoditi-komoditi ekspor mereka secara nyata jatuh ke tingkat yang paling rendah selama 35 tahun. Akses ke pasaran negara-negara maju untuk produk-produk manufaktur mereka semakin dipersulit. Defisit neraca pembayaran dan beban utang mereka mencapai tingkat yang mencekik. Sementara suku bunga pinjaman luar negeri mereka meningkat secara dramatis, pinjaman jangka menengah dan panjang yang diberikan kepada mereka secara progresif berkurang. Berkurangnya ketersediaan valuta asing itu mengungkapkan dirinya dalam menurunnya kemampuan impor negara-negara berkembang dan secara demikian menurunnya ekspor negara-negara maju kepada mereka dan mengancam suatu kontraksi yang pervasif dan kumulatif dalam ekonomi dunia. Kenyataannya, seperti diperingatkan oleh Komisi Brandt, krisis kontraksi semacam itu -- kontraksi produksi, kesempatan kerja, perdagangan dan bantuan -- telah di tengah-tengah kita dan hampir semua negara berkembang harus mengurangi kegiatan pembangunan vital mereka atau lebih buruk di tepi jurang kebangkrutan ekonomi.

Terdapat suatu segi yang bahkan lebih menakutkan dalam seluruh situasi ini, yaitu *pendekatan* yang diambil oleh negara-negara maju tertentu untuk menghadapinya. Negara-negara maju yang besar bukannya bersatu dengan tegas dalam suatu tanggapan global yang terpadu terhadap masalah-masalahnya tetapi tampak bergerak justru ke arah yang berlawanan: dengan menganut kebijaksanaan-kebijaksanaan yang melihat ke dalam dan retroprogresif serta mengambil tindakan-tindakan ad hoc; dengan menarik diri dari multilateralisme ke bilateralisme selektif yang sering bermotivasi politik; dengan mengutamakan pertimbangan-pertimbangan kepentingan nasional jangka pendek dan bukan langkah-langkah jangka panjang yang diperlukan untuk kemajuan bersama dan kemakmuran dan dibagi secara adil.

Apa yang disebut perundingan-perundingan Utara-Selatan, yang dimulai menyusul resolusi-resolusi mengenai penyusunan suatu Tata Ekonomi Internasional Baru yang dibuat oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1974 hampir dihentikan sama sekali. Kemajuan terbatas mana pun telah dicapai di bidang-bidang tertentu kini lenyap akibat retrogresi di bidang-bidang itu dan kemunduran di lain-lain bidang. Sementara itu, konsep-konsep dan orientasi kebijaksanaan baru diajukan oleh beberapa negara maju besar dalam hal-hal seperti bantuan, perdagangan dan pengembangan sumber daya, dengan dalih untuk mendukung pendekatan-pendekatan yang lebih efektif menuju kerja sama ekonomi internasional. Tetapi kenyataannya, semuanya itu mendatangkan kepincangan dan ketidakpastian yang bahkan lebih besar dalam suatu sistem moneter dan perdagangan yang telah sangat tidak memuaskan.

II

Kalau kami memberikan gambaran suram ini mengenai ekonomi dunia, bukanlah maksud kami untuk mengajukan sederetan keluhan negara-negara berkembang. Juga bukanlah maksud kami menyalahkan suatu negara atau kelompok negara tertentu. Tetapi adalah beralasan untuk menyimpulkan bahwa kekacauan dalam ekonomi dunia sekarang ini disebabkan oleh faktor-faktor yang tidak semata-mata siklis atau sementara sifatnya. Sebaliknya, kekacauan itu mengungkapkan suatu krisis yang lebih fundamental dalam sistem ekonomi internasional itu sendiri dan suatu ketimpangan struktural dalam berfungsinya lembaga-lembaga dan mekanisme-mekanismenya. Akibatnya ialah ketidakadilan yang inheren dalam hubungan antara negara-negara maju dan berkembang. Oleh sebab itu penyelesaiannya tidak boleh dicari dalam tindakan-tindakan tambal-sulam untuk bantuan jangka pendek. Konsep-konsep dan struktur-struktur yang baru dan berpandangan jauh akan diperlukan seperti juga "aturan-aturan permainan" baru dalam kerja sama ekonomi global.

Terlepas dari retorika, inilah esensi seruan untuk suatu Tata Ekonomi Internasional Baru: suatu tata yang lebih demokratis yang lebih mampu menjamin keadilan sosial yang lebih besar, efisiensi dan viabilitas (kemampuan hidup) bagi pengembangan ekonomi global, dan khususnya bagi akselerasi pembangunan negara-negara berkembang. Tata Ekonomi Internasional Baru bukanlah suatu seruan untuk pembagian kembali pendapatan dan kekayaan secara besar-besaran dari negara-negara maju kepada negara-negara berkembang, seperti sering digambarkan secara mencela. Dalam suatu dunia yang semakin saling bergantung di mana masalah-masalah ekonomi utama dan pemecahannya saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara yang semakin kompleks dan intens, nasib ekonomi dan stabilitas politik kedua kelompok negara itu semakin berpautan. Suatu perbaikan dalam ekonomi negara-negara maju sungguh-sungguh akan menciptakan prospek pertumbuhan yang lebih baik untuk negara-negara berkembang. Tetapi sebaliknya, kemajuan di negara-negara berkembang pasti akan ikut menyegarkan ekonomi negara-negara maju yang macet. Oleh sebab itu kita tidak boleh mempertahankan nosi-nosi lama dan tanggapan-tanggapan stereotip, melainkan kita harus menggalang kemampuan kolektif kita dan kemauan politik yang diperlukan untuk menangani tantangan-tantangan dan implikasi-implikasi interdependensi global atas dasar kepentingan dan keuntungan bersama.

Bahkan kalau ramalan-ramalan optimistis sekarang ini mengenai perbaikan ekonomi pada tahun 1983 tepat, hanyalah realistis untuk berasumsi bahwa laju-laju pertumbuhan di negara-negara OECD akan tetap sangat rendah untuk tahun-tahun mendatang ini. Mungkin kita bisa mengatasi segi-segi

jangka pendek krisis sekarang ini, tetapi paling banter kita baru mulai menyelesaikan masalah-masalah struktural di bawahnya. Setelah bertahun-tahun pembaharuan tambal-sulam dalam sistem yang dalam keadaan degenerasi yang jelas semacam itu, bukankah telah tiba saatnya untuk memikirkan suatu sistem baru yang lebih tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan yang banyak berubah dewasa ini untuk keamanan dan kemakmuran global?

Sudah barang tentu, sistem ekonomi yang dibaharui semacam itu tidak bisa terwujud dalam waktu singkat. Ia hanya bisa diwujudkan lewat suatu proses dialog dan perundingan global yang berlanjut, yang dilakukan dalam rangka suatu pendekatan yang koheren dan terpadu terhadap masalah-masalah yang saling berkaitan sekarang ini. Itulah yang selalu dipertahankan oleh negara-negara berkembang. Sayang, kendati sejarah yang menyedihkan mengenai tahun-tahun perundingan-perundingan yang intensif tetapi kebanyakan fragmentaris dan sektoral, dalam atau di luar forum-forum PBB, termasuk KTT Cancun tahun 1981, beberapa negara maju yang besar belum menerima sahnya dan mendesaknya pendekatan terpadu serupa itu. Di Majelis Umum PBB, setelah perdebatan selama empat tahun, bahkan belum dicapai sepakat kata mengenai agenda dan prosedur untuk suatu putaran baru Perundingan Global.

Kami tidak bermaksud memaparkan kronologi konsultasi-konsultasi yang sulit dan mengecewakan yang berlangsung di New York dalam rangka usaha mencapai sepakat kata, pertama-tama mengenai agenda dan prosedur untuk perundingan itu dan, bila hal itu ternyata tidak mungkin, mengenai naskah suatu resolusi singkat yang akan melancarkan Perundingan Global itu pertama-tama dan menyelesaikan soal-soal prosedural kemudian. Berulang kali, negara-negara berkembang Kelompok 77 menunjukkan keluwesan dan kesediaan mereka untuk menerima kompromi demi kompromi, akan tetapi usul-usul mereka hanya ditanggapi dengan penolakan yang tidak mengenal kompromi oleh beberapa negara industri, khususnya satu negara industri besar.

Pada kesempatan ini kami ingin menyoroti kenyataan bahwa pada KTT Ketujuh di New Delhi baru-baru ini (Maret 1983) kepala-kepala negara atau pemerintah negara-negara Non-Blok sekali lagi mengajukan usul-usul spesifik dengan maksud untuk mengatasi kemacetan sekarang ini. Untuk memberikan impetus baru kepada Perundingan Global itu, KTT memutuskan untuk mengusulkan suatu konperensi di PBB guna melancarkan Perundingan Global pada awal 1984, dengan membicarakan, pada tahap pertama, soal-soal yang akan lebih mudah mendapatkan persetujuan mengenai formulasi dan alokasinya. Pada dasarnya soal-soal itu adalah soal-soal "non-struktural" yang dalam konsultasi-konsultasi sebelumnya mengenai agenda tampak akan dimufakati.

Tetapi pada tahap pertama ini harus dilakukan usaha-usaha paralel oleh suatu kelompok kerja konperensi untuk memperluas Perundingan Global agar meliputi, pada tahap kedua, lain-lain soal, khususnya soal-soal yang menyangkut struktur sistem ekonomi internasional dan lembaga-lembaganya. Jadi, suatu persetujuan mengenai agenda dan prosedur, atau bahkan suatu resolusi yang membuka jalan, lebih dahulu tidak dijadikan kondisi untuk memulai Perundingan Global.

Bersama itu, Konperensi Puncak itu juga mengakui bahwa diperlukan suatu tindakan mendesak untuk mewujudkan pemulihan dini dalam ekonomi global, dengan tekanan khusus atas reaktivasi proses pembangunan di negara-negara berkembang. Tindakan semacam itu harus segera dilakukan, bahkan sementara dilakukan usaha untuk memulai Perundingan Global. Sesuai dengan itu, KTT setuju untuk mengusulkan dimulainya perundingan demi diterima dan dilaksanakannya suatu program tindakan-tindakan segera di bidang-bidang yang sangat penting bagi negara-negara berkembang, yaitu keuangan, perdagangan, komoditi-komoditi primer, energi, pangan dan pertanian.

Dalam Deklarasi Ekonomi KTT, usul-usul spesifik yang akan dimasukkan dalam program tindakan-tindakan segera ini dirumuskan. Di antaranya yang paling jauh jangkauannya adalah diadakannya Konperensi Internasional mengenai Uang dan Pembiayaan Pembangunan, dengan partisipasi universal. Konperensi ini hendaknya bertujuan untuk secara lebih efektif memenuhi kebutuhan-kebutuhan pembangunan dan pembiayaan lain ekonomi internasional dan perlunya penyesuaian-penyesuaian struktural yang berorientasi pertumbuhan. Secara itu pembaharuan sistem moneter dan pembiayaan internasional yang tidak adil dan usang sekarang ini yang lama ditunda dapat dilaksanakan. KTT lebih lanjut menyatakan tekadnya untuk memperjuangkan program tindakan-tindakan segera ini dengan segala tenaga pada konperensi-konperensi mendatang dalam rangka sistem PBB, khususnya pada UNCTAD VI yang diadakan di Beograd pada bulan Juni ini.

Sungguh-sungguh diharapkan bahwa usul-usul KTT New Delhi ini, yang telah didukung oleh Pertemuan Tingkat Menteri Kelompok 77 di Buenos Aires tiga minggu yang lalu dan yang sekali lagi menunjukkan pendekatan konstruktif dan pragmatis negara-negara berkembang, akan mendapatkan tanggapan positif dari negara-negara maju. Kesempatan pertama untuk melakukannya adalah pada KTT Williamsburg Ketujuh negara industri besar. Negara-negara berkembang Selatan sudah barang tentu mengharapkan tanda-tanda suatu sikap yang lebih akomodatif di pihak Utara. Kami percaya, bahwa kegagalan untuk menggunakan kesempatan di Williamsburg ini akan meningkatkan suasana frustrasi dan kegetiran yang semakin besar sekarang

ini mengenai berlanjutnya kemacetan dan hanya akan memperkuat tendensi-tendensi intransigen dan radikal di kedua ujung spektrum Utara-Selatan.

III

Apa relevansinya soal-soal Utara-Selatan untuk ASEAN dan apakah taruhan ASEAN dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan? Pada hemat kami bukan saja ASEAN mempunyai suatu taruhan vital padanya, tetapi juga suatu peranan yang sangat penting dalam Dialog Utara-Selatan dan dalam pemulihan ekonomi dunia.

Kepentingan langsung ASEAN paling tidak terlibat dalam empat bidang pokok Tata Ekonomi Internasional Baru, yaitu komoditi-komoditi primer, perdagangan internasional, alih teknologi, uang dan pembiayaan, dengan bidang kelima, yaitu energi, yang menjadi perhatian khusus Indonesia.

Pertama, marilah kita bahas bidang komoditi primer dan perdagangan komoditi. Kekayaan sumber daya ASEAN adalah kekayaan komoditi dan mineral yang strategis penting. Ia adalah pemasok utama karet alam, minyak kelapa dan kelapa sawit di dunia. Ia adalah produsen dan pengekspor penting minyak dan gas alam, timah, kayu tropis, kopi, tembaga, tungsten, gula, beras dan tembakau. Karena banyak negara maju dengan cepatnya menghabiskan cadangan pribumi banyak komoditi dan mineral ini, arti penting cadangan ASEAN meningkat secara proporsional.

Di bidang perdagangan internasional penampilan ASEAN tidak kurang spektakuler. Bagiannya dari perdagangan internasional meningkat dengan laju pertumbuhan rata-rata 24% per tahun lawan laju pertumbuhan dunia 18%. Ia muncul sebagai rekanan dagang Jepang yang terbesar kedua dan rekanan dagang Amerika Serikat yang terbesar kelima. Walaupun lebih kecil, perdagangannya dengan MEE menunjukkan laju pertumbuhan 30% per tahun yang fenomenal antara 1975 dan 1980. Perdagangan ekspor saja merupakan suatu sumber valuta asing yang berarti dan merupakan 42% seluruh GNP ASEAN pada tahun 1980.

Mengenai teknologi, tingkat pembangunan ASEAN yang giat dan meningkatnya usaha industrialisasi sekarang ini sudah barang tentu menciptakan kebutuhan-kebutuhan esensial. Ia membutuhkan jumlah-jumlah besar impor teknologi dan barang-barang modal untuk mempertahankan pembangunan itu. Kenyataannya, mesin-mesin, perlengkapan pengangkutan dan lain-lain impor dengan isi teknologi tinggi meningkat secara mantap dan mencapai 64% seluruh impor pada tahun 1978. Terlepas dari akses ke dan keter-

sediaan teknologi, meningkatnya kemampuan teknologi dalam negeri selanjutnya akan merupakan suatu determinan yang sangat penting bukan saja untuk pertumbuhan lebih lanjut ASEAN tetapi juga bagi kemampuannya untuk berkembang.

Pembiayaan dan akses ke pasaran uang menjadi sangat penting untuk ASEAN. Pembiayaan yang memadai adalah esensial untuk mempermudah industrialisasi cepat dan perdagangan internasional skala besar. Singapura telah menjadi suatu pusat keuangan yang semakin penting untuk seluruh kawasan Asia-Pasifik. Kebutuhan menjamin arus keuangan yang memadai secara yang berlanjut dan lebih dapat diramalkan adalah sangat penting bagi berlanjutnya pertumbuhan ASEAN.

Dengan tingkat laba yang paling tinggi dari investasi di dunia, ASEAN merupakan suatu kesempatan yang unik bagi investor asing. Lapornya di sini bicara untuk dirinya sendiri. Investasi langsung Amerika Serikat di kawasan pada akhir 1981 lebih dari US\$5 milyar dan meningkat 10%-15% per tahun. Amerika Serikat adalah investor asing terbesar di Filipina, Malaysia dan Singapura dan terbesar kedua setelah Jepang di Indonesia dan Muang-thai.

Mengingat taruhan berat ASEAN dalam masing-masing bidang yang vital ini, tidaklah mengherankan bahwa negara-negara ASEAN telah mengambil bagian yang aktif dan sangat menyolok dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan sejak permulaan.

Pertama, karena konsentrasinya pada komoditi-komoditi dan kedudukan dominannya dalam perdagangan komoditi, ASEAN selalu mendukung sepenuhnya seruan akan pengaturan-pengaturan stabilisasi harga yang menguntungkan serta adil dan pendapatan. Dengan demikian negara-negara ASEAN di barisan depan dalam perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama dan ratifikasinya. Mereka juga di garis depan usaha-usaha untuk memprakarsai dan melaksanakan Program Komoditi Terpadu UNCTAD, termasuk diadakannya Persetujuan-persetujuan Komoditi Internasional Baru untuk masing-masing komoditi. Dari sepuluh komoditi inti Program Komoditi Terpadu, hampir semuanya penting bagi ASEAN. Dewasa ini perhatian ASEAN ditujukan pada bidang perundingan berikutnya, yaitu dibentuknya kerangka-kerangka kerja sama baru dengan maksud untuk meningkatkan partisipasi negara-negara berkembang dalam pemrosesan, pemasaran dan pengangkutan komoditi-komoditi mereka. Jatuhnya harga komoditi baru-baru ini mempunyai dampak yang sangat berat atas ekonomi ASEAN dan jelaslah bahwa hubungan ekonomi internasional sekarang ini terus beroperasi secara yang merugikan ekonomi negara-negara berkembang.

Kedua, ketergantungan besar negara-negara ASEAN pada perdagangan internasional mendorongnya untuk memainkan suatu peranan yang penting dalam penyusunan kembali hubungan-hubungan perdagangan. Suatu soal kunci bagi ASEAN dalam perdagangan dunia ialah akses ke pasaran. Sistem dagang sekarang ini cenderung untuk mendiskriminasikan impor dari negara-negara berkembang, khususnya impor barang-barang manufaktur yang padat karya, hasil-hasil pertanian dan komoditi-komoditi diolah yang begitu vital untuk industrialisasi lebih lanjut mereka. Lagi pula, terjadi peningkatan yang jelas dalam hambatan-hambatan non-tarif dan berbagai tindakan perlindungan baru. Berbeda dengan tarif-tarif, banyak dari tindakan-tindakan ini di luar pandangan sistem GATT. Aplikasi dan implikasi-implikasinya sangat bergantung pada tafsir unilateral negara pengimpor atau pada pengaturan bilateral pihak-pihak yang bersangkutan. Tindakan-tindakan itu tampak terutama ditujukan pada sejumlah kecil negara-negara berkembang pengekspor yang dinamis, dan negara-negara ASEAN, karena keberhasilan industrialisasi mereka, merasakan dampak penuh proteksionisme semacam itu. Oleh sebab itu ASEAN dengan tegas menyerukan penyingkiran hambatan-hambatan tarif dan non-tarif yang dibuat terhadap barang-barang manufaktur mereka maupun pengaturan yang lebih baik untuk bentuk-bentuk proteksionisme yang lebih licik.

Demikian pun ASEAN meletakkan tekanan kuat atas penyusunan suatu sistem moneter dan keuangan yang lebih adil dan lebih viabel (dapat hidup). Kontraksi berbahaya dalam likuiditas internasional harus ditangani secara efektif dan komprehensif. Meningkatnya defisit neraca pembayaran negara-negara berkembang dan berkurangnya arus bantuan konsesional dan semi-konsesional multilateral harus dibalik. Juga terdapat suatu kebutuhan obyektif untuk mengembangkan suatu kerangka kerja multilateral bagi penyusunan kembali beban hutang negara-negara berkembang guna memberikan tanggapan internasional yang teratur dan tepat pada waktunya atas timbulnya krisis-krisis hutang yang serius.

Tidak dapat disangkal bahwa kawasan ASEAN telah menjadi suatu unsur dinamis dalam ekonomi internasional. Dari segi ekonomi, ia merupakan salah satu kawasan dunia yang berkembang paling cepat. Kendati resesi sekarang ini, ia menunjukkan ketahanannya dengan mempertahankan laju pertumbuhan nyata sekitar 7% per tahun selama dasawarsa terakhir. Pendek kata, ASEAN mempunyai sumber-sumber daya, potensi, dan kemauan politik untuk menopang momentumnya sekarang ini bagi pembangunan ekonomi yang cepat.

Tetapi di dunia tempat kita hidup dewasa ini, kemajuan ekonomi berlanjut di tingkat nasional hanya bisa dicapai kalau ia juga bisa dijamin di tingkat

global. Seperti dikemukakan dengan tepat oleh Albert Bresano dalam nomor Musim Semi *Foreign Affairs Magazine* baru-baru ini, ekonomi dunia sudah tidak dapat dilihat sebagai dan dibatasi pada interaksi ekonomi-ekonomi nasional. Kini adalah ekonomi-ekonomi nasional yang dapat dilihat sebagai perluasan suatu sistem terpadu global, yang mempunyai logika dan dinamikanya sendiri.

Itulah sebabnya mengapa negara-negara ASEAN, bahkan dengan kemampuan dan tekad mereka yang telah terbukti untuk maju terus dalam keadaan yang tidak menguntungkan, mempunyai suatu taruhan vital dalam dan harus menyumbang secara aktif pada penyelesaian soal-soal Utara-Selatan dengan maksud untuk mengamankan lingkungan global yang menunjang kemajuan berlanjutnya.

Kami ingin menekankan, bahwa sekalipun ASEAN selalu bersuara dan tegas dalam dukungannya untuk Tata Ekonomi Internasional Baru, pendekatannya selalu rasional. Kami tidak mencari suatu hasil zero-sum dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan tetapi suatu tata ekonomi global yang sama-sama menguntungkan semua negara. Sekalipun posisi kami tidak dapat dipisahkan dari sikap Kelompok 77, kami percaya bahwa berkat kekuatan khusus, tradisi dan temperamen kami dapat dan harus memainkan suatu peranan yang substansial, konstruktif dan melunakkan, baik dalam kelompok kami sendiri maupun terhadap negara-negara Utara. Kami bertekad untuk terus memainkan peranan itu, demi kepentingan kami sendiri maupun, mudah-mudahan, demi stabilitas, keamanan dan kemajuan kawasan dan dunia yang lebih besar.