

Konsep Kerjasama Pasifik: Batasan dan Ruang Lingkup*

Sung-joo HAN

I

Secara keseluruhan Korea cenderung mendukung gagasan kerjasama Pasifik. Namun terdapat perbedaan pemikiran mengenai artinya. Beberapa ingin melihat konsep ini mencakup masalah-masalah politik dan kebudayaan serta juga ekonomi. Yang lain ingin membatasinya pada kerjasama ekonomi. Dan masih banyak yang lain yakin bahwa, walaupun diinginkannya peningkatan kerjasama regional dalam bidang ekonomi maupun non-ekonomi, jalan yang paling efektif untuk melaksanakan konsep tersebut adalah pemuatan diri pada masalah-masalah ekonomi. Tampaknya pandangan yang terakhir ini paling kuat di Korea.

Pertimbangan ekonomi untuk membangun kerjasama regional sangat meyakinkan. Telah diakui bahwa dalam keseluruhan *setting* dunia di mana hubungan ekonomi semakin penting, Kawasan Pasifik sekarang muncul sebagai pusat utama kegiatan ekonomi. Dalam waktu yang bersamaan, negara-negara dengan ekonomi pasar di kawasan ini, yang sangat tergantung pada perdagangan bebas agar dapat melanjutkan pertumbuhannya, memperlihatkan tingkat ketergantungan yang tinggi di antara mereka.

Meningkatnya arti penting ekonomi Kawasan Pasifik, meningkatnya salingtergantungan antara berbagai negara di kawasan, dan pengakuan bahwa proteksionisme dalam perdagangan internasional dapat merusak kelangsungan kekuatan ekonomi di kawasan -- semuanya ini merupakan argumen-

*Terjemahan revisi makalah yang disampaikan pada Hudson Institute Workshop bertema "Major World Trends Affecting Korean Unification," yang diselenggarakan di Seoul, Korea, 15-18 Juni, 1983. Diterjemahkan oleh Redaksi *Analisa*.

Konsep kerjasama Pasifik, dengan cara apa pun dikembangkan, meliputi dua pokok persoalan -- yaitu adanya keinginan dan feasibilitas. Alasan yang kuat tentang perlunya kerjasama Pasifik pasti akan membantu meningkatkan kemungkinan realisasi kerangka kerja tersebut. Namun alasan yang meyakinkan saja tidak merupakan kondisi yang memadai bagi pembentukan suatu organisasi atau masyarakat regional. Ini bahkan tidak merupakan alasan yang mengharuskan waktu masyarakat regional dapat dibentuk tanpa alasan intelektual secara eksplisit. Seperti sekarang, terdapat beberapa hambatan yang dapat diidentifikasi yang agaknya mempengaruhi lambatnya proses pembentukan masyarakat di Kawasan Pasifik. Hambatan-hambatan itu adalah: (1) perasaan skeptis terhadap ide Masyarakat Pasifik; (2) kurangnya rasa regionalisme yang kuat; (3) kurangnya dukungan domestik; (4) kelompok-kelompok sub-regional; dan (5) kurangnya dukungan dari luar.¹

II

Kesangsian

Konsep kerjasama Pasifik menghadapi golongan skeptis teoretis dan penentang-penentang pragmatisnya. Mereka merasa bahwa Kawasan Pasifik terlalu besar dan majemuk. Menurut pendapat tersebut, negara-negara di kawasan terlalu beraneka-ragam dalam kebudayaan, komposisi etnis, ideologi, kepentingan keamanan dan tingkat perkembangan ekonomi. Mereka beranggapan akan sulit memecahkan masalah tantangan terhadap kekuatan proteksi di negara-negara maju di satu pihak dan keengganan nasionalis di negara-negara berkembang terutama ASEAN di lain pihak. Bagaimanapun juga, diajukan pendapat bahwa kebutuhan untuk membentuk struktur kerjasama internasional dapat secara memadai dipenuhi oleh organisasi-organisasi regional yang sudah ada seperti ESCAP atau organisasi global seperti UNCTAD dan GATT. Golongan skeptis juga takut bahwa apabila pertemuan kepala pemerintahan atau organisasi regional baru dilembagakan, ini akan menjadi birokrasi internasional yang baru atau berlebihan.

Golongan yang menganut politik realis mengemukakan bahwa proteksionisme dalam perdagangan secara terbaik diatasi dengan dan melalui mekanisme dan metoda hubungan bilateral yang lebih luas. Menurut alur pemikiran ini, multilateralisasi dan pelembagaan usaha-usaha atas mana perdagangan terbuka akan bersifat *counter-productive*, yang hanya mengakibatkan mo-

¹Beberapa masalah tentang hal ini dibahas secara terperinci oleh penulis dalam sebuah artikel, "The Political Conditions of Regional Integration: Theoretical and Practical Considerations," dalam Sung-joo Han, ed., *Community Building in the Pacific Region: Issues and Opportunities*, (Seoul: Asiatic Research Center, 1981), hal. 160-178.

Dalam Kawasan Pasifik, terdapat beberapa konflik dan kecurigaan antara kelompok-kelompok negara serta juga antara negara satu dan yang lain yang dapat menghambat pembentukan suatu organisasi regional. Yang secara khusus penting adalah konflik kepentingan aktual dan potensial antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Ini sering kali tercermin dalam bentuk perasaan waswas yang dirasakan banyak negara yang berada di bawah pengaruh baik Amerika Serikat maupun Jepang.

Keterasingan dan "in-group" dapat dengan mudah dirasakan apabila bangsa-bangsa yang saling bersatu dengan mudah mengenali atau mengakui hubungan yang kurang bersahabat dengan obyek luar. Negara-negara MEE merasakan tekanan blok komunis yang dipimpin Uni Soviet. Negara-negara ASEAN menghadapi masalah Indocina. Pembentukan OECD jelas dirangsang oleh adanya negara-negara berkembang. Namun sulit untuk menunjukkan suatu musuh bersama yang nyata, yang diketahui secara diam-diam ataupun diakui secara eksplisit, bagi berbagai negara di Kawasan Pasifik.

Jelaslah dari pembahasan di atas bahwa Kawasan Pasifik kekurangan semacam kedekatan, keseragaman dan saling pengetahuan yang dapat memberi sumbangan berarti bagi pembentukan Masyarakat Pasifik. Apakah tidak adanya kondisi sosial yang memadai untuk pelembagaan regional akan menghambat realisasinya akan tergantung pada kekuatan faktor-faktor lain yang mungkin kondusif terhadap usaha ini.

Namun selama beberapa tahun terakhir, telah berlangsung banyak interaksi dan pertukaran yang berarti dalam bidang ekonomi, kebudayaan, cerdik cendekiawan dan bidang-bidang lainnya di kalangan berbagai negara kawasan sehingga saling pengertian dan pengetahuan di antara mereka sangat meningkat. Terdapat juga perkembangan pengertian bahwa dengan mengingat keanekaragaman regional, konsep Kerjasama Pasifik dapat diterapkan pada mulanya di kalangan negara-negara yang sampai sejauh ini telah memiliki hubungan yang saling bergantung dan multilateral. Masalah keanggotaan, bila ada dan kalau timbul, dapat diatasi dengan cara yang luwes guna menerima keterlibatan negara-negara tambahan sesudah kerangka kerja tambahan dibentuk.

Kurangnya Dukungan Kelompok

Suatu usaha untuk mengadakan pelembagaan atau integrasi regional, apabila tidak memperoleh dukungan nasional secara luas atau menghadapi oposisi yang kuat. Sebagian besar dukungan atau oposisi "nasional" (yakni dalam negeri) timbul karena sikap pejabat-pejabat pemerintah dan golongan-

Namun lambat-laun tampaknya akan muncul kepemimpinan dalam kerjasama regional, khususnya dalam hubungannya dengan Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC). Komisi Tetap PECC terdiri atas delapan tokoh berpengaruh di kawasan, dan beberapa di antaranya mempunyai bobot politik dan sosial di negaranya. Dengan semakin banyaknya individu dan negara yang terlibat dalam Komisi Tetap PECC, tampaknya akan berkembang suatu kelompok inti kepemimpinan kawasan yang akan menjadi faktor penting dalam pelaksanaan konsep kerjasama regional Pasifik.

Kelompok-kelompok Sub-regional

Salah satu aspek rumit mengenai gerakan Masyarakat Pasifik adalah usaha untuk mempersatukan beberapa negara secara fungsional, di antaranya (misalnya kelima negara ASEAN) telah bergabung atas dasar sub-regional. Dalam situasi ini, seseorang akan melihat beberapa hal yang sejalan dengan OECD yang tercakup di antaranya negara-negara anggota MEE. Namun terdapat beberapa perbedaan penting antara OECD dan Masyarakat Pasifik. *Pertama*, OECD adalah suatu organisasi multilateral yang menggantikan Organisasi Kerjasama Ekonomi Eropa (OEEC) yang telah berdiri sejak 1948, sebelum MEE terbentuk. *Kedua*, ketika OECD didirikan pada tahun 1960, MEE dan penerapan kerjasama telah mapan sehingga para anggotanya tidak perlu merasa takut bahwa dengan menjadi anggota organisasi konsultasi yang "lebih besar, hubungan kerjasama mereka akan diperlemah atau diperkecil. *Ketiga*, negara-negara yang tergabung dalam OECD telah memiliki "common denominator" dalam bentuk status negara industri maju. Kondisi seperti ini belum dimiliki Kawasan Pasifik.

Negara-negara ASEAN, sebagai kelompok dan individu, jelas sungkan untuk melompat ke organisasi yang lebih besar: Masyarakat Pasifik. Tidak terhindarkan perhatian mereka bahwa gagasan untuk suatu organisasi Pan-Pasifik secara aktif dipertimbangkan negara-negara non-ASEAN. Hingga penerapan penuh dari rencana yang diusulkan diketahui dan dipahami, suatu reaksi mula-mula yang hati-hati dan waswas tidak dapat diabaikan. Mereka juga beranggapan bahwa solidaritas ASEAN belum kokoh. Di samping tekanan eksklusif mereka pada kerjasama ekonomi, keberhasilan kerjasama ASEAN lebih terlihat dalam bidang politik daripada ekonomi. Maka dapat dimengerti bahwa negara-negara ASEAN takut bahwa partisipasi mereka dalam organisasi ekonomi yang lebih besar akan memperlemah atau memecah-belah organisasi yang telah dipelihara mereka bersama dengan baik selama ini. Bahkan negara-negara yang dapat mengharapkan banyak manfaat dari bentuk skema integrasi yang lebih besar ini enggan menunjukkan keinginan karena takut akan diartikan sebagai suatu pengkhianatan terhadap solidaritas ASEAN.

suatu cara yang efektif untuk mengelola "Marshall Plan." Selanjutnya di Eropa, Amerika Serikat mempunyai kemampuan maupun kemauan untuk menggunakan pengaruhnya yang agaknya sejalan dengan perkembangan struktur kekuatan Eropa.

Perbedaan antara situasi di Eropa dan gerakan Masyarakat Pasifik sangat jelas. Bukan saja kekuatan-kekuatan potensial, Amerika Serikat dan Jepang, juga memiliki kecenderungan maupun kemampuan untuk "meyakinkan," melalui kata dan tindakan, negara-negara lainnya untuk melangkah ke depan dengan organisasi kesatuan, mereka menganggap dirinya dan dianggap negara-negara lain sebagai bagian integral organisasi kesatuan yang diharapkan itu. Ini menjadi hambatan serius bagi Amerika Serikat dan Jepang dalam usaha untuk meyakinkan negara-negara lain akan "itikad baik" mereka mengenai konsep Masyarakat Pasifik.

Apa peranan yang dimainkan kalangan oposisi luar dalam proses pembentukan suatu organisasi regional? Dalam situasi bipolar di mana dua kelompok negara saling bertentangan, oposisi kuat yang besar dari kubu lainnya ke organisasi kesatuan internasional tidak berpengaruh ataupun sebaliknya menjadi faktor positif dalam proses integrasi. Namun tidak demikian halnya dalam sistem internasional (atau regional) di mana penyesuaian politik kurang jelas dan lebih mudah berubah. Dengan demikian dalam Kawasan Pasifik yang diartikan luas, secara relatif akan lebih mudah bagi kekuatan luar untuk menggunakan pengaruhnya dalam proses tersebut dengan cara yang negatif bila dipilihnya. Pendeknya selagi gerakan Masyarakat Pasifik tidak dapat mengharapakan dan menerima dorongan luar, ia tetap rawan terhadap rongrongan dari luar.

Namun terdapat tanda-tanda bahwa Amerika Serikat tidak begitu sungkan lagi untuk mengutarakan orientasi Pasifiknya. Negara-negara di kawasan Pasifik Barat tampaknya juga semakin mengakui dan melihat perlunya Amerika Serikat tertarik dan terlibat secara ekonomi di kawasan Asia-Pasifik. Jepang juga tidak merasa malu akan peranan regionalnya, yang siap diterima negara-negara Asia, walaupun secara terbatas dan dengan syarat saling menguntungkan.

III

Pembahasan sebelumnya menggarisbawahi kesulitan-kesulitan dan potensi-potensi yang terkandung dalam usaha untuk membentuk kerangka kerja yang koperatif dan fungsional di antara beberapa negara dalam Kawasan Pasifik yang belum ditetapkan. Banyak faktor penentu sosial-politik yang me-