

# Diinginkankah Kerjasama Ekonomi Pasifik?\*

Thanat KHOMAN

Sekali lagi kita berkumpul untuk membicarakan masalah yang rumit dan sulit yakni apakah Kerjasama Ekonomi Pasifik dapat berjalan dan diperlukan sekali serta apakah ASEAN seharusnya mengambil bagian di dalamnya sebagaimana kelihatannya menjadi keinginan sejumlah negara di kawasan.

Dua kali sebelumnya di Canberra dan Bangkok pertanyaan-pertanyaan ini secara panjang lebar diperdebatkan baik-buruknya dengan jujur dan terbuka sekali. Di antara seminar-seminar dan konperensi-konperensi, pembahasan-pembahasan yang segar dilanjutkan dalam bentuk eseи, artikel dan pernyataan yang menyajikan pandangan-pandangan yang sangat berlainan. Pada saat ini, karena kita bermaksud untuk mulai suatu peninjauan mungkin untuk terakhir kalinya atau kedua dari terakhir, sebaiknya dicatat pandangan-pandangan yang telah diajukan selama ini oleh baik pihak yang mendukung ataupun yang menentang.

Bagian pertama membahas pandangan-pandangan yang mengungkapkan keragu-raguan atau yang secara terbuka menentang pemikiran akan pembentukan semacam Kerjasama Ekonomi Pasifik struktura.

Pendapat yang paling umum dan berulang kali dibicarakan ialah bahwa partisipasi ASEAN dalam suatu kelompok besar seperti organisasi Kerjasama Pasifik akan meleburkan dan mungkin akan mengakibatkan pembubaran ASEAN. Anehnya preokupasi yang menarik bagi kesejahteraan ASEAN ini tidak berasal dari para pendirinya yang kelihatannya lebih memiliki keper-

\*Terjemahan pidato Dr. Thanat KHOMAN, "Is Pacific Economic Cooperation Desirable?" yang disampaikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan oleh CSIS Jakarta di Bali, pada tanggal 21-23 Nopember 1983. Diterjemahkan oleh Redaksi *Analisa*.

kembangan konsep ini juga banyak dipengaruhi dimasukkannya psikologi dalam pikiran para ahli ilmu sosial. Mereka akhirnya memusatkan perhatian pada segi-segi interaksi sosial yang lebih positif, dan menggunakan istilah masyarakat untuk segala bentuk perhimpunan di mana konflik yang boros disingkirkan dan di mana proses perhimpunan menjanjikan hasil-hasil yang positif. Dalam arti ini, suatu masyarakat adalah suatu proses interaksi sosial yang membangkitkan suatu sikap yang lebih intensif dan lebih ekstensi dan praktik interdependensi, kerjasama, kolaborasi dan unifikasi.

Seharusnya mungkin memikirkan KEP yang mencakup baik struktur maupun fungsi, tetapi kesulitannya terletak dalam membatasi gagasan-gagasan KEP yang menggabungkan keduanya. Suatu struktur yang dianggap baik pada dirinya sendiri boleh jadi tidak fungsional, sedangkan suatu orientasi pada fungsi mungkin menolak unsur-unsur struktural tertentu. Suatu contoh ialah ditolaknya atau dimasukkannya negara-negara dengan perencanaan ekonomi pusat yang berbatasan dengan Pasifik. Lagi pula, pendekatan fungsional terhadap konsep masyarakat mau tidak mau menghasilkan gagasan-gagasan kabur karena menekankan proses.

Agar menjadi lebih mudah dicernakan, gagasan-gagasan KEP perlu sosialisasi. Tetapi ini menuntut suatu proses yang pada pokoknya bersifat psikologis. Hanya suatu pendekatan strukturalis yang sungguh-sungguh terhadap pembangunan masyarakat akan menghasilkan gagasan-gagasan yang mudah dimengerti biarpun tidak mesti bisa diterima. Dalam pengkajian yang lebih mendalam, kita akan melihat bahwa pendekatan-pendekatan terhadap KEP harus meliputi suatu kombinasi struktur dan fungsi. Perlu diakui bahwa unsur fungsional cenderung membuat konsepnya kurang konkrit. Suatu konsep yang kurang konkrit belum tentu jelek; kenyataannya ia bisa baik kalau diperlukan keluwesan. Bukan sifat kurang konkrit, melainkan tiadanya sasaran yang dibatasi dengan jelas dalam usul KEP yang bermacam-macam itu tampak bertanggung jawab atas kekaburan dan banyaknya kelemahan gagasan-gagasan itu. Akan tetapi kita harus bertanya-tanya apakah ini bisa dihindari dalam keadaan di mana gagasan-gagasan KEP baru dicari waktu belakangan ini.

Laporan Kelompok Studi Jepang, yang disiapkan dalam keadaan yang sangat tidak menguntungkan seperti dibicarakan lebih dahulu, sayangnya adalah dokumen *resmi* yang pertama dan satu-satunya mengenai hal itu. Ini menempatkan Jepang dalam kedudukan kikuk. Di lain tempat telah dilihat bahwa "kesulitannya ialah bahwa laporan itu mengungkapkan keengganan tradisional Jepang untuk mengambil prakarsa-prakarsa, yang dalam hal ini menjadi lebih intensif akibat kekhawatiran bahwa, kalau Tokyo dirasa mendesakkan gagasan konsep itu terlalu keras, bangsa-bangsa lain -- dan khususnya bangsa-bangsa Asia Tenggara -- akan mundur karena curiga bahwa

## ASEAN DAN KEP: INTERDEPENDENSI DAN KERJASAMA

Kendati gejala difusi dan fragmentasi itu dalam perkembangan gagasan-gagasan KEP, usul yang bermacam-macam itu didasarkan atas pengakuan bahwa interdependensi antara ekonomi-ekonomi Pasifik meningkat. Menerima interdependensi ekonomi sebagai suatu kenyataan memberikan sedikit ruang untuk bertengkar. Bahkan, kerjasama Pasifik yang disusun berdasarkan interdependensi ekonomi, sangat masuk akal kalau ia bisa berfungsi sebagai suatu mekanisme untuk lebih baik menangani dan mempermudah perubahan-perubahan dalam mutu interdependensi. Tetapi gagasan KEP dengan premis tema ini harus menawarkan usul-usul konkret bagi suatu interdependensi yang lebih simetris, karena, seperti dinyatakan oleh Mahathir Mohamad, waktu itu Wakil Perdana Menteri Malaysia, "interdependensi masih merupakan suatu konsep ekonomi yang tidak nyata untuk banyak negara miskin. Interdependensi sejati harus berarti bukan saja saling bergantung tetapi tingkat persamaan kekuatan tertentu untuk saling mendukung."<sup>1</sup>

Dua isu penting perlu dikaji secara lebih dalam. *Pertama*, dapatkah interdependensi ekonomi -- yang kini terdapat di Kawasan Pasifik -- menjurus pada suatu persetujuan mengenai sasaran-sasaran bersama? *Kedua*, haruskah usaha meningkatkan interdependensi ekonomi didukung oleh suatu perasaan "interdependensi atau solidaritas politik" yang aktual atau diduga?

Meningkatnya interdependensi ekonomi Pasifik pada pokoknya disimpulkan berdasarkan catatan-catatan statistik. Angka-angka memberitahukan banyak hal kepada kita tetapi tidak seluruh ceritanya. Kenyataannya, suatu pengkajian struktur interdependensi yang ada di Kawasan Pasifik dewasa ini akan melukiskan perasaan interdependensi "tidak enak" yang tersebar luas. Jadi, sementara beberapa orang menyambut baik meningkatnya interdependensi ekonomi di kawasan dan menyarankan untuk memperkuatnya lebih lanjut, lain-lain orang tetap skeptis dan menyarankan kebijakan-kebijakan untuk menguranginya.

Kekuatan-kekuatan yang memperkuat dan mengurangi interdependensi ekonomi keduanya sangat aktif, tetapi akibat bersihnya tidak mudah dihitung. Misalnya, masalah-masalah penyesuaian struktural telah diidentifikasi sebagai suatu isu penting yang mempengaruhi arah mendatang interdependensi ekonomi di kawasan. Akan tetapi kebijakan menjadikan penyesuaian struktural urusan sentral suatu mekanisme regional dipersoalkan sekalipun

<sup>1</sup>Mahathir bin Mohamad, "Tak Kenal Maka Tak Cinta," dalam *Asia-Pacific in the 1980s: Towards Greater Symmetry in Economic Interdependence*, makalah-makalah suatu Konferensi yang disponsori oleh CSIS (Jakarta: CSIS, Mei 1980).

soal kelayakan. Paling jelas adalah gerak menjauhi suatu susunan institusional jenis OECD yang sangat ketat ke arah badan konsultasi jenis OECD yang longgar strukturnya. Tetapi PBCC Kelompok Studi Jepang itu rupanya menggeser konsepnya sedikit terlalu jauh ke ujung ekstrem yang lain. Ini bisa mengaburkan apa yang bisa disebut "batas-batas sistem" konsepnya dan mengencerkan esensi kerjasama dalam kerangka Pasifik. Bahaya gejala difusi ini ialah bahwa kawasan bisa mengusulkan suatu ESCAP lain.<sup>1</sup> Kekaburuan usul PBCC juga bisa mengundang tanda tanya yang lebih besar mengenai motivasi dan maksud orang-orang Jepang yang sebenarnya dan secara demikian justru bisa mendatangkan hasil yang berlawanan dengan apa yang dimaksudkan.

### **"Forum ASEAN-Pasifik" Kojima (1981)**

Kiyoshi Kojima yang mengikuti dan terlibat dalam pengembangan gagasan-gagasan KEP selama sekitar dua dasawarsa juga melihat gejala difusi itu, tetapi secara tepat melihat masing-masing konsep yang lebih dahulu itu sebagai suatu akibat unik bidang perhatian yang berbeda-beda dan tingkat integrasi yang berbeda-beda.<sup>2</sup> Ia mengakui bahwa usul PAFTA-nya, yang meliputi suatu tingkat tinggi integrasi institusional, telah ketinggalan karena GATT berhasil menurunkan tarif-tarif dan lain-lain hambatan perdagangan di seluruh dunia. Tetapi suatu konsep yang terlalu umum - seperti PBCC - membuat dirinya kabur dan tidak pasti dan sasaran-sasarananya terlalu berbeda-beda sehingga menimbulkan soal mengapa sasaran-sasaran itu harus dicapai lewat pembentukan suatu kerangka seluas Kawasan Pasifik. Usaha-usaha untuk mengajukan suatu rencana kerjasama Pasifik, menurut Kojima, harus difokuskan pada suatu sasaran yang jelas. Rupanya ia menyarankan agar diskusi dan usaha-usaha selanjutnya difokuskan - dan diarahkan kembali pada - usul OPTAD Drysdale dan Patrick, yang pada hematnya paling mendekati penampungan kebutuhan-kebutuhan dan kenyataan-kenyataan kawasan Pasifik.

Kojima berpendapat bahwa membatasi keanggotaan formal OPTAD tetap sulit dan prematur. Ini juga disadari dalam Seminar Masyarakat Pasifik yang diselenggarakan oleh Universitas Nasional Australia bulan September 1980 dan merupakan salah satu isu yang paling kontroversial dalam banyak makalah mengenai - dan reaksi atas - gagasan KEP. Kojima yang penuh akal mencari suatu pendekatan alternatif dan mengisyaratkan bahwa, paling tidak

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>Lihat Kiyoshi Kojima, "Economic Cooperation in a Pacific Community," *Asia-Pacific Community* (Spring, 1981), hal. 1-10.

Jepang atas pertumbuhan perdagangan regional; dan (b) gerak menuju dianutnya dengan sengaja strategi-strategi industrialisasi yang berorientasi pada perdagangan yang melihat ke luar sebagai ganti strategi-strategi proteksionis sebelumnya;

- (3) merosotnya pertumbuhan di Eropa Barat. Sebagai akibatnya akan terdapat lebih sedikit peluang yang cepat berkembang di pasaran Eropa.

Studi Drysdale dan Patrick itu mengisyaratkan bahwa struktur kekuatan ekonomi yang baru di Kawasan Asia-Pasifik bisa mendapatkan banyak keuntungan dari suatu titik acuan regional yang baru untuk mempermudah usaha mencapai sasaran-sasaran perdagangan dan pembangunan bersama dan mengatasi sasaran-sasaran perdagangan dan pembangunan yang bertentangan satu sama lain di seputar Kawasan Pasifik. Mereka juga mengatakan bahwa institusi-institusi regional dan internasional yang ada tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan itu.

Mereka selanjutnya menginginkan agar OPTAD dikembangkan menurut garis-garis OECD dan menyarankan asas-asas organisasi umum berikut:

- (1) agar OPTAD menjadi suatu organisasi pemerintah;
- (2) bahwa struktur organisasi paling baik dibangun dengan keterlibatan ekonomi-ekonomi pasar Amerika Utara dan Pasifik Barat;
- (3) agar aparatur administrasi kecil dan tidak sangat birokratis;
- (4) agar isyu-isyu ditangani oleh satuan-satuan tugas fungsional yang spesifik;
- (5) agar gaya operasi bersifat konsultatif, informal dan komunikatif.

### Konsep Kerjasama Kawasan Pasifik (1980)

Dibandingkan dengan usul-usul sebelumnya, Konsep Kerjasama Kawasan Pasifik (PBCC) Kelompok Studi Jepang<sup>1</sup> paling komprehensif dan dengan demikian "paling melimpah" (most profuse) sehingga akan menciptakan apa yang oleh Hoon-mok Chung dinamakan suatu "gejala difusi" dalam perkembangan gagasan KEP.<sup>2</sup> Kendati kenyataan bahwa observasi ini observasi bersama banyak orang, usul PBCC itu perlu dievaluasi dalam konteks historis, politik dan institusionalnya. Kelompok Studi itu jelas mengetahui usul-usul sebelumnya dan keberatan-keberatan serta reservasi-reservasi terhadapnya. Kelompok Studi pasti mengetahui bahwa diskusi mengenai gagasan KEP bergerak lebih lanjut ke arah politik tinggi, yang melibatkan soal-soal aiasan-alasan dan maksud-maksud tersembunyi para pengusulnya, khususnya para pengusul Jepang.

<sup>1</sup>Kelompok studi yang dibentuk Perdana Menteri Ohira bulan Maret 1979 itu, pada bulan Mei 1980 menerbitkan studi finalnya yang berjudul *Report on the Pacific Basin Cooperation Concept*.

<sup>2</sup>Hoon-mok Chung, *op. cit.*

pengelompokan regional Eropa atau Pasifik. *Kedua*, kelima negara Pasifik yang maju itu masih belum memiliki solidaritas dan tingkat integrasi yang akan diperlukan untuk melepaskan tindakan-tindakan protektif.

Biarpun usul Kojima terutama diarahkan pada kelima negara Pasifik yang maju itu, ia tidak buta terhadap kepentingan-kepentingan negara-negara berkembang di kawasan. Ia mengisyaratkan bahwa pembentukan suatu "klub orang kaya" sebesar PAFTA akan mempunyai akibat-akibat yang merugikan bagi negara-negara berkembang Asia. Ia menunjukkan bahwa sekalipun penghapusan tarif-tarif di antara negara-negara PAFTA diperluas sampai produk-produk Asia berdasarkan ketentuan MFN (*Most Favoured Nations* atau Bangsa-bangsa yang Diutamakan), kenaikan impor akan tetap tidak berarti. Oleh sebab itu ia mendukung perlunya tindakan-tindakan yang lebih tegas untuk memperluas pasaran lewat penyesuaian-penesuaian struktural di negara-negara berkembang Pasifik itu sendiri dan bantuan untuk meningkatkan kemampuan ekspor negara-negara berkembang Asia.

Usul PAFTA, sekalipun terbatas pada kelima negara Pasifik yang maju itu, akan menyambut baik negara-negara berkembang di Asia dan Amerika Latin sebagai anggota tergabung (associated). Rencana partisipasi ini bisa diilhami model MEE.

Dalam makalahnya tahun 1968, Kojima mengakui bahwa usulnya mengenai PAFTA prematur. Maka ia mengusulkan suatu alternatif yang lebih praktis untuk mengintensifkan hubungan dagang yang lebih erat antara kelima negara Pasifik yang maju itu dan untuk meningkatkan bantuan serta perdagangan dengan negara-negara berkembang di kawasan. Tujuan-tujuan itu harus dicapai dengan memperkuat integrasi *fungsional*, bukan integrasi *institutional* seperti tersirat dalam usul semulanya. Sehubungan dengan ini Kojima mengusulkan pembentukan suatu Organisasi Perdagangan dan Pembangunan Pasifik (OPTAD) untuk melaksanakan ketiga kode perilaku internasional yang diusulkannya: suatu kode perilaku baik di bidang kebijakan perdagangan; suatu kode investasi luar negeri; dan suatu kode kebijakan bantuan dan perdagangan terhadap negara-negara berkembang yang *tergabung*. Struktur organisasi OPTAD akan mengikuti model OECD, dengan tiga komite mengenai: (1) perdagangan; (2) investasi; dan (3) bantuan. Sebagai keharusan PAFTA maupun OPTAD, Kojima akan merupakan suatu badan antar pemerintah (IGO).

### OPTAD Drysdale dan Patrick (1979)

Pembicaraan-pembicaraan mengenai usul PAFTA dalam rangkaian konferensi ahli-ahli sejak 1968 membuktikan bahwa gagasan itu secara politik

suatu wawancara, tak lama setelah ia menjadi Perdana Menteri Malaysia, Mahathir menyatakan:

”Dalam hal Masyarakat Pasifik, sikap pokok kita ialah bahwa sudah cukup sulitlah bekerja dalam kerangka ASEAN, yang hanya merupakan suatu masyarakat lima anggota. Kita merasa bahwa ia tidak akan berjalan; kemungkinan besar akibat akhirnya ialah dominasi oleh anggota-anggota kelompok yang lebih kuat. Oleh sebab itu saya berpendapat bahwa dalam situasi semacam itu kredibilitasnya akan lenyap. Ia tidak akan merupakan suatu pengelompokan regional, ia akan merupakan suatu kawasan di bawah pengaruh beberapa anggotanya.”<sup>1</sup>

Kekaburuan bermacam-macam konsep KEP itu boleh jadi bertanggung jawab atas meningkatnya salah pengertian dan ”dugaan-dugaan” akibatnya bahwa terdapat alasan-alasan tersembunyi di belakang promosi gagasan-gagasan itu. Oleh sebab itu perkembangan rencana-rencana KEP yang diusulkan itu perlu ditinjau dalam suatu perspektif yang lebih relevan (dan historis).

#### PERKEMBANGAN RENCANA-RENCANA KEP YANG DIUSULKAN

Suatu evaluasi atas bermacam-macam usul untuk melembagakan gagasan-gagasan KEP bisa membantu mengidentifikasi segi-segi relevan pembentukan institusi atau masyarakat di Kawasan Pasifik. Chung telah membandingkan beberapa usul dari segi lingkup partisipasi (keanggotaan)-nya, sasaran-sasaran dan fungsi, dan susunan institusional dan operasionalnya.<sup>2</sup>

Akan tetapi bermacam-macam usul itu perlu dievaluasi dalam konteks historisnya. Karena rationale untuk menggalakkan kerjasama ekonomi lama-kelamaan bisa berubah, maka bermacam-macam pengaturan institusional yang diusulkan itu perlu dievaluasi berdasarkan hasil yang diinginkan. Selain itu, sementara rationale untuk mendukung kerjasama ekonomi regional bisa tepat dan diterima secara luas, susunan institusional yang diusulkan -- yang berasal padanya -- bisa dianggap tidak mungkin. Bermacam-macam rencana KEP yang diusulkan itu akan dievaluasi di bawah ini dalam urut-urutan pengumumannya.

#### PAFTA dan OPTAD Kojima (1968)

Makalah asli Kiyoshi Kojima mengenai usul PAFTA (Daerah Perdagangan Bebas Pasifik), yang diajukan pada tahun 1965 direvisi dan

<sup>1</sup> *Far Eastern Economic Review*, 30 Oktober 1981.

<sup>2</sup> Hoon-mok Chung, ”Economic Integration in the Pacific Basin: A Historical Review,” dalam Han Sung-joo (ed.), *Community-Building in the Pacific Region: Issues and Opportunities* (Seoul: The Asiatic Research Center, Korea University, 1981).

sekarang ini tidak cukup memberikan rangsangan kepada ASEAN karena tidak menyangkut keuntungan-keuntungan konkret yang bisa diinginkan ASEAN untuk dipertimbangkan secara spesifik kecuali apa yang ditawarkan sebagai suatu kerangka untuk membicarakan masalah-masalah regional.”<sup>1</sup>

Sejauh ini, analisa-analisa dan diskusi-diskusi mengenai konsep KEP biasanya difokuskan terutama pada keadaan ekonominya, yaitu interaksi dan interdependensi ekonomi di antara negara-negara di Kawasan Pasifik dan rationale ekonomi untuk menggalakkan kerjasama yang lebih erat. Hanya belakangan ini ada kesadaran yang lebih besar akan perlunya memberikan perhatian yang sama kepada proses politik dan kelembagaan dalam pengembangan gagasan itu karena tiadanya perhatian itu ternyata merugikan kemajuan kearah pembentukan suatu kerangka kerjasama Pasifik. Seperti disarankan oleh Krause, “usaha harus diarahkan untuk mengidentifikasi kepentingan-kepentingan dasar negara-negara, memeriksa posisi-posisi yang mereka ambil, meninjau masalah-masalah yang bisa muncul dan mengidentifikasi kemungkinan-kemungkinan penyelesaiannya.”<sup>2</sup>

Dalam meninjau posisi ASEAN mengenai konsep KEP Noordin Sopiee berusaha mengetahui “tentang apakah permainannya” dan akhirnya mengisyaratkan 4 soal dan 5 imperatif.<sup>3</sup> Keempat soal itu ialah: (a) manakah seharusnya tingkat integrasi; (b) apakah seharusnya lingkup fungsionalnya; (c) apakah yang harus menjadi sasaran-sasaran “tujuan besar” jangka pendek dan jangka panjang; dan (d) siapakah seharusnya menjadi anggota masyarakat Pasifik yang diusulkan itu, dalam jangka pendek dan menengah dan di hari depan yang jauh.

Sopiee mengisyaratkan bahwa ASEAN harus mempelajari konsep KEP sungguh-sungguh dan mengatakan bahwa gagasan itu, sekalipun masih kontradiktoris, kabur dan tanpa bentuk, harus dipertahankan. Dalam pandangan Sopiee, tanggapan pemerintah-pemerintah ASEAN paling tidak akan bergantung pada lima imperatif, yaitu: (1) mereka harus diyakinkan bahwa ASEAN tidak akan diperlemah dan bahwa eksistensi dan kemakmuran perhimpunan itu tidak akan dibahayakan; (2) mereka harus melihat keuntungan-keuntungan jelas dari gagasan KEP, keuntungan-keuntungan jelas yang sebagai keseluruhan melebihi kemungkinan biayanya; (3) konsep itu tidak boleh di-

<sup>1</sup>Gerardo P. Sicat, “ASEAN and the Pacific Region,” Pacific Community Lecture Series, East West Center, Honolulu, 30 Juli 1980.

<sup>2</sup>Lihat laporan Lawrence B. Krause, “Highlights of the Korea University Workshop on the Pacific Community,” *Pacific Community Newsletter*, Vol. I, No. 2, Summer 1981.

<sup>3</sup>Noordin Sopiee, “ASEAN and the Pacific Basin Concept: Four Questions and Five Imperatives,” dalam *Day After Tomorrow in the Pacific Region, 1981* (Asia Society, 1981).

hami dimensi-dimensi masalahnya dan bermacam-macam segi yang terlibat. Beberapa contoh bisa menjelaskannya.

Menurut seorang anggota kabinet Malaysia, gagasan KEP tidak akan mudah mendapat dukungan di Malaysia karena tidak mudah dipadukan dengan sikap non-blok Malaysia. Selanjutnya dikatakan bahwa dari segi ekonomi suatu kerjasama regional yang lebih luas di Kawasan Pasifik bisa memberikan beberapa keuntungan kepada Malaysia kalau mencakup preferensi-preferensi yang dibatasi dengan jelas. Akan tetapi, soal pokok yang diajukan adalah mengenai landasan dan implikasi-implikasi politik-keamanan kerjasama semacam itu.<sup>1</sup> Pandangan ini jelas melukiskan relevansinya menangani apa yang disebut dikotomi politik tinggi/politik rendah yang terdapat dalam diskusi mengenai konsep KEP itu.

Bentuk dan struktur, sasaran-sasaran dan fungsi-fungsi maupun tingkat integrasi yang terliput dalam rencana kerjasama yang diusulkan menentukan tempat yang diduduki oleh gagasan KEP dalam spektrum antara politik "rendah" dan "tinggi." Seperti dibatasi oleh Nye: "Politik tinggi itu penuh lambang, emotif dan didasarkan atas sikap-sikap yang bercirikan intensitas yang lebih besar dan waktu yang lebih lama daripada politik 'rendah' yang sebagai akibatnya lebih terbuka untuk kalkulasi rasional keuntungan-keuntungan yang terjalin dengan masalah-masalah ekonomi."<sup>2</sup> Jadi, orang perlu mengidentifikasi dan memahami bermacam-macam faktor yang cenderung mendorong gagasan itu ke arah ujung politik tinggi spektrum itu.

Sikap berhati-hati Malaysia terhadap gagasan itu kelihatannya juga berlaku untuk Indonesia. Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, meletakkan tekanan pada segi-segi berikut, yaitu: (a) bahwa Pemerintah Indonesia tidak melihat urgensi gagasan itu; sebagian karena (b) para pendukungnya itu sendiri tidak jelas mengenai usul-usul mereka; dan (c) gagasan itu disampaikan kepada pemerintah secara "kaku."<sup>3</sup> Dengan demikian tanggapan sementara pemerintah dipengaruhi oleh cara mereka merasa didekati.

Akan tetapi ada bahaya bahwa reservasi-reservasi negara-negara ASEAN terhadap gagasan itu cenderung dibesar-besarkan. Seperti dilukiskan di

<sup>1</sup> Didasarkan atas wawancara penulis dengan pemimpin-pemimpin politik Malaysia pada awal 1982.

<sup>2</sup> Joseph S. Nye, "Patterns and Catalysts in Regional Integration," *International Organization*, 19 (Autumn 1965).

<sup>3</sup> Dinyatakan pada suatu simposium yang diselenggarakan oleh Badan Litbang Departemen Luar Negeri di Jakarta, 30 April - 1 Mei 1981.

rupakan peralatan dalam pembentukan organisasi internasional oleh kelompok-kelompok negara tampaknya kurang mendukung pembangunan pelembagaan Masyarakat Pasifik sesedikitnya dalam jangka pendek. Namun suatu kombinasi faktor-faktor dalam tenaga gerak khusus bisa menimbulkan suatu akibat yang berbeda dari yang diharapkan dari analisa tersendiri variabel-variabel individu. Selanjutnya momentum yang tidak diperkirakan dapat diciptakan oleh kejadian atau rangkaian kejadian. Sementara itu dasar-dasar dan persiapan-persiapan dapat dilakukan untuk meningkatkan kerjasama regional yang aktif dan memudahkan pembentukan masyarakat.

Korea menerima pandangan bahwa kerjasama regional Pasifik perlu dikembangkan sebagai kebijaksanaan dan tujuan jangka panjang. Tetapi ia juga mengakui bahwa banyak yang telah dilakukan dalam memajukan kerjasama regional melalui kegiatan-kegiatan organisasi yang ada seperti PECC (Pacific Economic Cooperation Conference), Konferensi-konferensi PAFTAD (Pacific Trade and Development) dan PBEC (Pacific Basin Economic Council). Secara khusus dianggap penting bahwa proses usaha-usaha bersama dan pertemuan-pertemuan sesering mungkin untuk memecahkan masalah regional itu membantu memperkaya saling pengertian dan meningkatkan rasa bermasyarakat dalam kawasan. Terdapat kesan bahwa semakin banyak pihak di berbagai negara di kawasan mulai memikirkan bahwa konsep kerjasama Pasifik adalah usaha yang berharga.

Bagi negara-negara ASEAN dan negara-negara lainnya, proses dengan mana suatu organisasi regional diusulkan, dipertimbangkan secara masak, dan disetujui tampaknya sama pentingnya dengan manfaat dan kerugian dari organisasi tersebut. Dengan mengesampingkan isi dan arti sesungguhnya dari gagasan itu, beberapa negara akan memberi reaksi yang berbeda tergantung siapa yang mengambil prakarsa dan dengan cara bagaimana. Tidak dapat dihindarkan bahwa, dalam situasi seperti ini, tampaknya kelompok-kelompok dinamik akan berkembang dalam hal mana setiap negara ingin tetap berada dalam garis bersama dengan yang lain dan tidak bergerak mendahului yang lain. Ini akan memberi nilai yang lebih tinggi pada sikap pasif yang berhati-hati daripada prakarsa yang mengandung risiko.

Sekarang semakin banyak orang di negara-negara ASEAN mulai melihat manfaat usaha-usaha multilateral di bawah konsep kerjasama Pasifik. Untuk suatu hal, suatu kerangka kerja organisasi yang mengikat tidak dinyatakan di dalamnya. Kedua, terdapat sejumlah masalah, khususnya masalah "Utara-Selatan," yang tidak dapat diatasi secara efektif pada tingkat internasional. Kawasan Pasifik dapat menjadi suatu kasus model di mana negara-negara maju dan berkembang dapat mengadakan kerjasama dan koordinasi dalam pembangunan dan kegiatan-kegiatan ekonominya untuk kepentingan masing-masing. Ketiga, telah tersedia hasil-hasil konkret yang diperoleh dari kegiatan multilateral oleh kelompok-kelompok seperti satuan-satuan tugas PECC. Mereka telah menyiapkan laporan-laporan yang sangat berguna dalam bidang perdagangan komoditi manufaktur, mineral dan sumber daya energi, dan hasil-hasil pertanian. Laporan-laporan lain menyangkut masalah-masalah investasi dan alih teknologi.

### **Kurangnya Dorongan dari Luar**

Pembentukan suatu organisasi sering merupakan akibat pengaruh luar, baik secara sengaja ataupun tidak, terhadap negara-negara anggota. Ancaman dari luar, secara militer atau ekonomi, akan memudahkan usaha-usaha organisasi yang dibuat atas nama lembaga regional. Dalam waktu yang sama, suatu negara luar yang bersahabat dan bebas ancaman menginginkan persatuan yang lebih kokoh di antara berbagai negara akan mendorong dan bahkan menekan mereka untuk membentuk organisasi kesatuan fungsional. Peranan seperti ini telah dimainkan Inggris dalam kasus "West Indies Federation" dan Amerika Serikat dalam kasus MEE pada 1950-an. Kasus pertama tidak berhasil dan yang kedua berhasil.

Amerika Serikat sebenarnya memainkan peranan penting pada tahap permulaan integrasi Eropa mulai dari akhir 1940-an ketika negara ini mencari

golongan masyarakat berpengaruh seperti usahawan dan buruh. Tetapi pada umumnya belum ada kesesuaian pandangan yang dapat dikemukakan di dalam maupun antara golongan (termasuk pemerintah) dari suatu negara. Selama perdebatan aktif mengenai gagasan Masyarakat Pasifik beberapa tahun yang lalu, kebanyakan pandangan yang dikemukakan umumnya menerima gagasan itu dengan sedikit kekecualian. Apabila beberapa orang agak ragu-ragu mengenai feasibilitasnya, namun kebanyakan mereka tampaknya mengakui perlunya pengaturan kelembagaan regional. Tetapi ini adalah kebanyakan pandangan para akademisi dan beberapa pengusaha dari berbagai negara. Pejabat-pejabat pemerintah lebih berhati-hati dalam mengemukakan pandangannya. Dalam setiap negara, terlihat bahwa minat sering terbatas pada orang-orang yang menangani masalah-masalah ekonomi kawasan yang biasanya tidak mempunyai pandangan-pandangan yang kuat baik mendukung ataupun menentang gagasan Masyarakat Pasifik.

Kita belum mendengar pendapat beberapa golongan utama dan partai politik, khususnya di negara-negara maju yang pluralistik di mana mereka mempunyai suara yang lebih kuat dan pengaruh yang lebih besar dalam penentuan kebijaksanaan pemerintah. Seperti dikatakan banyak pengamat, tampaknya kekuatan proteksionis (termasuk golongan buruh dan pengusaha) tidak akan mendukung gagasan organisasi regional untuk kerjasama ekonomi. Di lain pihak, tampaknya tidak ada kelompok kuat yang menentang gagasan tersebut di negara-negara berkembang walaupun tidak banyak juga pendukung yang kuat. Kelompok penentang organisasi mungkin dapat dikurangi dengan membentuk model OECD yang bertindak sebagai badan konsultasi bagi negara-negara maju utama daripada MEE yang mempersyaratkan saling disiplin diri dan pengurangan hambatan-hambatan perdagangan secara drastis.

Pengalaman menunjukkan bahwa keberhasilan dalam pembentukan kelembagaan internasional sering merupakan usaha luar biasa dari beberapa orang seperti Robert Schuman dan Jean Monnet (dalam kasus ECSC) yang pada waktu bersamaan dapat menyatukan berbagai pandangan politik negara-negara kunci. Tantangan keras dari setiap kelompok kunci menyulitkan terwujudnya ECSC, tetapi pembentukan pada tahap permulaan tidak mempersyaratkan dukungan kuat dari banyak kelompok yang berkepentingan di beberapa negara. Bagaimanapun juga suatu konsensus luas mungkin tidak dapat dicapai.

Dalam kasus gerakan Masyarakat Pasifik, kelihatannya terdapat sedikit, jika ada, kelompok atau individu yang menentang keras gagasan tersebut kendati banyak menyangsikan pelaksanaan atau kegunaannya. Di lain pihak, tidak banyak kelompok elite penting dalam sektor pemerintahan dan swasta di setiap negara yang memperlihatkan dukungan akan gagasan pelembagaan kesalingtergantungan.

bilisasi dan pengukuhan kekuatan proteksionis di negara-negara pengimpor dan menyulitkan negara-negara pengekspor untuk menghindari pembatasan-pembatasan perdagangan.

Tetapi semakin banyak orang di banyak negara mulai menyadari bahwa perdagangan regional telah dipengaruhi secara negatif oleh kecenderungan proteksionisme di negara-negara maju dan tahun-tahun mendatang akan menunjukkan tantangan yang semakin besar dan semakin sulit bagi negara-negara pengekspor tanpa adanya sejenis pengaturan multilateral. Usul kerjasama regional Pasifik dibuat sebagai tanggapan terhadap kesulitan-kesulitan di masa lalu dan sebagai antisipasi terhadap masalah-masalah di masa datang. Selanjutnya konsep kerjasama Pasifik secara sederhananya lebih daripada rencana perdagangan bebas. Konsep ini mewarnai kerjasama dalam masalah-masalah penting lainnya seperti investasi, keuangan dan restrukturisasi industri yang semuanya berhubungan erat dengan masalah perdagangan. Satuan-satuan tugas regional yang dibentuk oleh Konferensi kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC) di Bangkok sebetulnya telah menangani masalah-masalah tersebut akibat ditunjukkannya bahwa kerjasama regional dibutuhkan dan feasible.

### **Kurangnya Rasa Regionalisme**

Beberapa studi mengenai integrasi internasional telah menunjukkan bahwa rasa keterasingan dan identitas di kalangan negara-negara dan masyarakat untuk membentuk suatu persatuan sangat membantu pembentukan masyarakat sub-regional. Rasa keterasingan ini berasal dari kedekatan geografis dan psikologis, keseragaman sosial dan kesalingtahuan. Kedekatan geografis secara relatif mudah didefinisikan, tetapi kedekatan psikologis sangat sulit diukur. Jelas Kawasan Pasifik secara relatif kurang kompak seperti MEE atau ASEAN walaupun secara geografis kawasan ini tidak terbentang lebih luas daripada negara-negara anggota OECD. Di lain pihak, tidak dapat ditutut padanya kedekatan psikologis seperti dirasakan anggota-anggota OECD satu dengan lainnya seperti di bawah satu perkumpulan negara-negara maju.

Kawasan Pasifik terdiri dari banyak negara yang mana di antara mereka sulit dibangkitkannya suatu perasaan keterasingan dan identitas. Kawasan ini terdiri dari berbagai negara yang berbeda dalam tradisi dan sistem politik, tingkat perkembangan, dan aspek-aspek lain seperti agama, ras, bahasa dan nilai-nilai. Kecuali organisasi-organisasi global seperti PBB (dan organisasi-organisasi afiliasinya), sungguh sulit untuk menemukan kasus yang berhasil dalam hal pembangunan lembaga internasional yang didasarkan atas kumpulan negara seperti negara-negara di Kawasan Pasifik.

tasi-argumentasi pokok yang meyakinkan Korea akan kebutuhan yang mendesak untuk mencari jalan guna membangun suatu kerangka kerjasama regional yang dapat memadai koordinasi dan kerjasama ekonomi multilateral.

Korea juga menaruh perhatian terhadap konsep kerjasama regional karena ia merasa bahwa kerjasama seperti ini selanjutnya dapat membantu beberapa tujuan diplomatiknya. Korea mengharapkan bahwa, dengan melalui kerjasama Pasifik, ia dapat memperluas peranan regionalnya dan memperbaiki wajah internasional. Karena Korea bukan merupakan anggota dari organisasi-organisasi regional seperti ASEAN atau OECD, mekanisme regional yang lebih besar seperti yang diusulkan bagi Kawasan Pasifik akan memberi Korea akses yang lebih baik dan menempatkannya dalam hubungan yang lebih teratur dengan negara-negara lain. Oleh karena negara dibagi dua dan akibat hambatan diplomatik, Korea Selatan berharap memperluas kegiatannya sejauh mungkin dengan menjadi anggota yang aktif dari suatu organisasi regional.

Usul Presiden Chun Doo Hwan untuk mengadakan pertemuan kepala pemerintahan Pasifik memberikan dorongan tambahan untuk meningkatkan minat orang Korea terhadap ide kerjasama Pasifik. Seperti dijelaskan oleh pemerintah, pertemuan kepala pemerintahan itu tidak dimaksudkan untuk mengambil alih atau menggantikan usaha-usaha yang ada untuk melembagakan kerjasama ekonomi regional. Ini juga tidak berarti mengandaikan pembentukan Masyarakat Pasifik. Usul pertemuan kepala-kepala pemerintahan Pasifik dapat dilihat sebagai suatu usaha untuk menemukan suatu sarana lengkap dan tambahan daripada alternatif dari kerjasama regional untuk mengatasi banyak masalah regional yang sama demi resolusi dalam hal mana usul-usul untuk kerjasama regional telah diajukan. Dalam pengertian ini, pertemuan kepala pemerintahan, apabila diadakan, dimaksudkan untuk konduif terhadap pelaksanaan ide Masyarakat Pasifik itu sendiri.

Dengan demikian, orang Korea sekarang berpikir kerjasama Pasifik (atau pembentukan masyarakat) sebagai usaha dengan dua jalur pada dasarnya. Jalur pertama terdiri dari usaha untuk memberi bentuk kelembagaan pada konsep kerjasama melalui pertemuan-pertemuan seperti Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC).<sup>1</sup> Jalur kedua adalah pertemuan kepala pemerintahan yang diusulkan oleh Presiden Chun. Walaupun Korea merasa bahwa keduanya merupakan sarana yang mungkin digunakan dan diinginkan untuk meningkatkan kerjasama regional, ia tidak menganggap bahwa saiah satunya menjadi prasyarat bagi yang lain atau keduanya tidak dapat dicapai sekaligus.

<sup>1</sup>Pertemuan PECC pertama diadakan di Canberra pada tahun 1980, yang kedua di Bangkok pada tahun 1982, dan yang ketiga di Bali dalam bulan Nopember, 1982. Pertemuan keempat akan diadakan di Seoul pada akhir 1984.

Akan tetapi kami percaya bahwa harus ada pengertian yang lebih besar bahwa hubungan-hubungan ekonomi lebih bersifat repetitif (berulang) daripada episodis. Hanya waktu hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Jepang menjadi tidak berimbang, perhatian dunia ditarik ke Kawasan Pasifik dan dalam keadaan itu lebih sering dalam arti konflik atau reaksi. Kita perlu membina hubungan bilateral kita lebih lanjut maupun lebih memanfaatkan organisasi-organisasi multilateral yang ada. Dalam kedua hal itu kita harus ingat bahwa kalangan pemerintah mudah terlalu dibebani dan keputusan-keputusan kebijaksanaan terlalu dilandasi motivasi-motivasi politik. Dengan demikian pertemuan-pertemuan luar atau non-pemerintah bisa berfungsi sebagai suatu dimensi lain yang penting dalam prosesnya.

Semua skenario yang tersedia menunjukkan suatu masa depan yang cerah dan penuh harapan untuk Kawasan Pasifik kendati tantangan-tantangan yang dihadapinya. Untuk merencanakan hari depan, kita harus berpikir dalam waktu mendatang. Teori harapan-harapan masuk akal, untuk pertama kalinya diajukan oleh John Muth pada tahun 1961, mengatakan bahwa tindakan-tindakan rasional kita dalam antisipasi suatu kejadian mendatang akan mendatangkan kejadian itu. Dengan demikian tinggal mencapai suatu konsensus mengenai bagaimanakah hari depan itu dan sekali lagi ini merupakan suatu proses untuk dibicarakan dan diperdebatkan.

Salah satu kondisi pasti yang akan kita hadapi di masa depan adalah pertumbuhan penduduk. Berdasarkan proyeksi-proyeksi PBB, separuh dari kota-kota super abad ke-21 akan terdapat di Kawasan Pasifik. Dan pernah diperkirakan bahwa 60% konsumen dunia pada tahun 2000 akan hidup di kawasan. Kedua statistik itu berarti bahwa harus diciptakan kesempatan kerja maupun suatu pasaran yang sangat besar. Dengan demikian bagi hasil akan merupakan suatu konsep yang lebih berarti dan pervasif (meresapi).

Cepatnya laju perubahan di depan kita mengandung sejumlah risiko yang sebagian dibahas di sini dan sebagian akan disoroti di lain tempat. Risiko akhirnya ialah bahwa para ahli sejarah masa depan akan menengok ke belakang dan mengatakan bahwa sistem-sistem politik, ekonomi dan sosial kita gagal membarengi proses perubahannya. Tiada alasan untuk menghentikan usaha mencari penyelesaian-penyelesaian yang dilembagakan untuk masalah ini. Akan tetapi pengelompokan, kekuatan, nilai-nilai dan kebijaksanaan-kebijaksanaan negara-negara bangsa yang membatasi tata internasional mengandung lebih banyak dimensi daripada dimensi kelembagaan.

Dalam jangka panjang tiada negara yang dapat menarik dirinya dari kawasan-kawasan vital dunia dan kita juga tidak dapat memilih untuk mengadakan interaksi secara intensif tetapi selektif. Bilateralisme, regionalisme dan internasionalisme harus sama-sama memainkan suatu peranan yang penting.

garan penghematan untuk tahun fiskal 1983/1984, devaluasi rupiah hampir 28% terhadap dollar AS, penjadwalan kembali 48 proyek besar dan perubahan-perubahan dalam peraturan-peraturan perbankan yang mempunyai dampak yang sangat positif atas tabungan. Indonesia juga dalam proses menetapkan undang-undang perpajakan yang akan meningkatkan pendapatan dengan memperluas basis pajak, sambil menggalakkan suatu sektor swasta yang kuat.

Sekalipun tindakan-tindakan ini pertama-tama diambil untuk keuntungan domestik Indonesia, kami percaya bahwa keuntungan-keuntungan langsung dan sekunder bagi rekan-rekan dagangnya juga berarti. Dalam arti yang paling elementer, langkah-langkah sulit yang diambil oleh Indonesia dan tetangga-tetangganya menjamin berlanjutnya partisipasi mereka dalam pasar ekonomi global. Sementara kami bangga atas vitalitas luar biasa yang ditunjukkan oleh banyak bangsa Pasifik, kami juga bangga bahwa bangsa-bangsa kawasan mengakui peranan interdependensi ekonomi dalam penyusunan strategi ekonomi domestik.

Kesulitan-kesulitan ekonomi kita belakangan ini telah menyoroti suatu segi lain interdependensi kita dan salah satu masalah terpenting yang mempengaruhi semua ekonomi yang muncul di Asia, yaitu proteksionisme.

Kini banyak orang berpendapat bahwa tekanan-tekanan untuk perundungan perdagangan proteksionis guna menyelamatkan pasaran domestik tradisional atau mendorong usaha-usaha yang padat karya atau berdasarkan sumber daya alam dengan nilai tambah untuk ekspor akan berhenti setelah perbaikan ekonomi mencapai perbatasan setiap negara Kawasan Pasifik.

Kami merasa bahwa kesulitan-kesulitan ekonomi yang kita jumpai tahun-tahun belakangan ini hanya menghilangkan sepuhan yang menutupi sentimen proteksionis yang pasti akan kita jumpai. Proteksionisme bukanlah suatu kecenderungan sementara ataupun suatu penyelesaian jangka pendek untuk suatu masalah jangka panjang. Proteksionisme adalah suatu ancaman bagi struktur pasaran bebas itu sendiri yang berusaha menjamin perkembangan sektor swasta kita dan menjamin partnership yang lebih besar bagi sektor itu dalam pembangunan nasional.

Sementara kami mendorong setiap pembuat kebijaksanaan yang membaca ulasan ini untuk mempelajari secara mendalam perundungan proteksionis dan dampaknya atas perkembangan ekonomi dunia, kami juga mendorong para ahli untuk mempertimbangkan nilai persetujuan-persetujuan perdagangan yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan spesifik rekan-rekan dagang regional maupun internasional. Persetujuan-persetujuan perdagangan bisa memberikan keuntungan jangka pendek yang efektif kepada pertumbuhan pasaran negatif. Secara demikian persetujuan-persetujuan itu bisa memberikan jawaban kepada seruan-seruan akan perundang-undangan yang

Semuanya ini soal-soal dan masalah-masalah yang bisa didiskusikan dengan enak dalam pertemuan seperti Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik itu. Kami melihat suatu keuntungan tertentu bahwa diskusi-diskusi dilakukan di luar pemerintah sedangkan pada waktu yang sama badan-badan seperti ASEAN, UNCTAD, dan GATT menghadapi soal-soal ini di tingkat pembuatan kebijaksanaan. Para pejabat mendapat keuntungan dari diskusi-diskusi terus terang dan lengkap yang terjadi pada pertemuan-pertemuan semacam itu.

Pada hemat kami, di antara sumbangan-sumbangan terpenting yang bisa diberikan oleh dialog-dialog Pasifik ialah menggerakkan kemauan politik untuk menyelesaikan persoalan politik. Dengan berkata demikian, bukanlah maksud kami mengesampingkan soal-soal ekonomi yang disebutkan di atas. Dalam kenyataan, soal-soal ini termasuk di antara soal-soal politik yang kami sebutkan.

Bekas Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Henry Kissinger melukiskan salah satu pengalaman dininya dengan soal-soal ekonomi internasional, yaitu diakhirnya konvertabilitas emas oleh Amerika Serikat. Dalam memoirnya ia menulis: "Baru kemudian kami mengetahui bahwa keputusan-keputusan ekonomi kunci bukanlah teknis melainkan politik." Bekas Wakil Perdagangan Amerika Serikat, Robert Strauss mempunyai pandangan yang sama: "Semakin banyak adalah pemerintah-pemerintah, bukan kekuatan-kekuatan pasar, yang menentukan arah dan isi arus perdagangan."

Sekali lagi, suatu organisasi lain tidak perlu meniadakan ekspedensi politik, yang menguasai pembuatan kebijaksanaan ekonomi. Akan tetapi menggunakan forum-forum ini untuk diskusi bisa membantu menempatkan fokus perhatian pada beberapa kenyataan pokok. Kenyataannya, laporan-laporan Satuan-satuan Tugas Kerjasama Ekonomi Pasifik menekankan pentingnya peranan semacam itu untuk memperdalam pengertian mengenai soal-soal gawat dan membina iklim yang akan mendorong tindakan-tindakan kebijaksanaan spesifik yang dikoordinasi.

Di antara kenyataan-kenyataan pokok yang minta perhatian kita dan akhirnya suatu penyelesaian politik adalah masalah hutang beberapa negara berkembang sekarang ini yang mengancam akan mempengaruhi ketersediaan dan biaya kredit bahkan bagi negara-negara berkembang dengan neraca pembayaran yang sehat. Berapa lama jawaban atas masalah-masalah hutang luar negeri akan terus berupa penjadwalan kembali pinjaman yang meliputi pembayaran bunga atau kebijaksanaan-kebijaksanaan impor dan ekspor yang dipaksakan? Suatu konsensus global baru mengenai penyusunan kembali sistem ekonomi akan diperlukan.

Para ahli peserta konperensi bertukar pikiran mengenai keduanya. Pada hemat kami tujuan akhir kerjasama Pasifik pasti akan merupakan unsur pemersatu. Tetapi kami ingin menambahkan gagasan ini pada pertukaran pikiran itu: diperlukan perubahan-perubahan struktural yang serius dalam hubungan ekonomi di antara semua bangsa, perubahan-perubahan yang tidak memerlukan suatu organisasi Pasifik yang formal. Bentuk organisasi kerjasama tidak boleh menutupi kebutuhan yang lebih mendasar akan suatu pendekatan segar pada jalinan-jalinan ekonomi mereka.

Sebelum konperensi itu, di bawah naungan suatu bank AS di Pantai Barat, sejumlah ahli ekonomi dan futurologi bersama-sama mengemban tugas merumuskan suatu skenario untuk Kawasan Pasifik. Suatu unsur kunci Kawasan Pasifik yang dibayangkan pada tahun 2010, seperti halnya dengan banyak skenario lain, adalah semacam Masyarakat Ekonomi Pasifik menurut model Masyarakat Eropa. Ahli-ahli lain menyerukan lembaga-lembaga serupa.

Dengan semua organisasi regional yang ada, di antaranya ASEAN bukan yang paling kecil, soalnya ialah apakah formalisasi pendekatan Kawasan Pasifik diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran yang menurut kita penting. Atau, untuk mengatakannya secara berlainan, dapatkah kerjasama Pasifik dicapai tanpa suatu organisasi pemerintah-pemerintah Kawasan Pasifik yang baru semacam itu?

Sebagian besar impetus (dorongan) untuk suatu pendekatan Masyarakat Pasifik bersumber pada persepsi kebutuhan untuk memperbaiki konsultasi, mengatur perencanaan ekonomi dan mengurangi ketegangan ekonomi. Ketiga kebutuhan ini dalam kenyataan bisa dan memang dibicarakan dalam dialog-dialog di antara dan di kalangan pemimpin-pemimpin pemerintah Kawasan Pasifik. Akan tetapi bahkan dengan maksud yang paling jujur pun, kita telah melihat keterbatasan pertemuan-pertemuan puncak yang diadakan atas dasar *ad hoc* untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan semacam itu secara efektif.

Mungkin kita dapat mengambil kebijaksanaan moneter sebagai suatu soal dan menyelidiki apakah suatu lembaga baru dengan banyak dan bermacam-macam negara Kawasan Pasifik sebagai anggota merupakan bentuk yang paling baik untuk menanganinya. Pada hemat kami ada alasan-alasan mengapa ini boleh jadi tidak praktis. *Pertama*, akan ada risiko besar untuk pasar-pasar uang kalau dirasa bahwa kebijaksanaan moneter ditundukkan pada lain-lain tujuan yang ingin ditekankan oleh bangsa-bangsa dalam lembaga itu. *Kedua*, ada suatu kebutuhan lebih dahulu yang logis akan koordinasi antara kebijaksanaan moneter domestik dan kebijaksanaan fiskal domestik. Ini bertentangan dengan atau menghambat keluwsenan untuk membuat penyesuaian-penyesuaian moneter yang bisa menguntungkan dari perspektif internasional

Soal-soal liberalisasi perdagangan dan komplementasi industri yang sangat kompleks dalam ASEAN sulit diselesaikan hanya dalam satu rangkaian pertemuan. Akan tetapi pada hemat kami jelaslah bahwa telah dicapai kemajuan besar bukan saja mengenai eksternalisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan ASEAN tetapi juga mengenai persetujuan-persetujuan antar anggota dalam soal-soal yang sulit ini.

Kami berpendapat bahwa pengalaman ASEAN -- dan pengalaman lain-lain entitas regional -- membuktikan kebenaran bahwa kepentingan-kepentingan ekonomi nasional bisa membantu perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan bersama.

Melihat peta atau mengetahui perkembangan-perkembangan politik dan ekonomi yang terjadi di Asia Tenggara selama beberapa dasawarsa yang lalu, orang dapat langsung melihat logika suatu organisasi regional seperti ASEAN. Akan tetapi, apa yang disebut Kawasan Pasifik bukanlah suatu kondisi otomatis. Dikatakan oleh Michael Banks dalam suatu essay yang berjudul "Systems Analysis and the Study of Regions" bahwa "kawasan adalah apa yang diinginkan oleh para politisi dan orang-orang." Soalnya ialah bahwa alasan untuk memandang sekelompok negara sebagai suatu kawasan berbeda-beda menurut perhatian dan maksud orang. Kedekatan geografi adalah atribut yang paling umum biarpun bukan satu-satunya.

Memang, tiada kelompok bangsa yang begitu aneka-ragam secara politik, sosial, budaya dan ekonomi seperti negara-negara Pasifik. Bahkan dalam ASEAN terdapat beberapa tahap perkembangan. Tambahan Jepang, Amerika Serikat, negara-negara industri baru dan bangsa-bangsa seperti Vietnam, Kamboja dan Birma yang belum sepenuhnya ikut dalam hubungan-hubungan ekonomi regional tetapi potensi sumber daya alam kolektifnya besar. Bangsa-bangsa seperti Kanada, Australia dan Selandia Baru telah sangat berkembang tetapi penduduknya relatif sedikit. Dan bangsa-bangsa seperti Meksiko dan negeri-negeri pantai Pasifik Amerika Latin mempunyai lain-lain masalah dan ciri yang unik.

Referensi paling dini pada istilah Kawasan Pasifik rupanya terjadi pada pertengahan tahun 1960-an. Kami tidak tahu apakah ini telah dicek kebenarannya, tetapi istilah itu rupanya mulai digunakan oleh Menlu AS Dean Rusk. Karena mengetahui keprihatinan Amerika Serikat pada waktu itu, fokusnya kemungkinan besar adalah suatu perluasan logis faktor-faktor keamanan yang secara tradisional menarik perhatian Amerika Serikat ke Pasifik. Tetapi sejak itu diskusi-diskusi mengenai Kawasan Pasifik juga mencakup seluruh hubungan sosial, ekonomi dan politik yang ada antara semua bangsa kawasan ini.

menyoroti perkembangan rencana Kerjasama Ekonomi Pasifik yang diusulkan, yakni PAFTA dan OPTAD Kojima (1968), OPTAD Drysdale dan Patrick (1979), dan Forum ASEAN-Pasifik Kojima (1981); dan faktor interdependensi antara ekonomi-ekonomi Pasifik sebagai dasar pengakuan Kerjasama Ekonomi Pasifik.

Karangan yang keempat merupakan terjemahan pidato Dr. Thanat KHOMAN "Is Pacific Economic Cooperation Desirable?" pada Konferensi Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan CSIS di Bali, 21-23 Nopember 1983. Thanat Khoman menekankan perlunya keikutsertaan negara-negara ASEAN dalam suatu bentuk Kerjasama Ekonomi Pasifik dan sekaligus menyanggah pandangan-pandangan yang ragu-ragu terhadap pembentukan kerjasama ekonomi tersebut.

Kenaikan harga minyak yang kedua pada tahun 1979 telah menciptakan resesi besar yang mencerminkan kemunduran ekonomi dunia. Keadaan ini antara lain mengakibatkan menurunnya GNP per kapita, meningkatnya pengangguran, menurunnya perdagangan internasional, menurunnya harga bahan-bahan mentah, dan meningkatnya hutang negara-negara berkembang. Namun yang menarik adalah bahwa beberapa negara di Kawasan Pasifik, khususnya negara-negara ASEAN, menikmati pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Dalam makalahnya, Lawrence B. KRAUSE membahas secara berturut-turut krisis ekonomi dunia termasuk asal-usul dan akibat-akibatnya, berakhirnya keampuhan ekonomi Jepang sebagai kekuatan ekonomi utama di Asia-Pasifik, reaksi berlebihan Amerika Serikat terhadap keadaan ekonomi dunia serta implikasi bagi Kawasan.

Untuk melengkapi pandangan-pandangan mengenai Kerjasama Pasifik dan memberi gambaran yang lebih jelas mengenai keadaan ekonomi dunia dewasa ini, kami menyajikan sebuah karangan oleh A. KILPATRICK yang membahas perkembangan baru dalam GATT dan perubahan-perubahan dalam lingkungan perdagangan dunia. Akhir-akhir ini terjadi perkembangan baru dalam manajemen sistem perdagangan multilateral. Dalam bulan Nopember 1982 GATT telah menyelenggarakan pertemuan tingkat menteri dan hasilnya adalah komitmen umum untuk mendukung sistem perdagangan multilateral dan program kerjanya. Pertemuan ini telah berlanjut antara lain dengan pertemuan-pertemuan multilateral lainnya dan kesepakatan akan komitmen tentang proteksionisme yang akan dimonitor GATT secara teratur. Kegiatan-kegiatan GATT ini jelas dilakukan untuk menghadapi situasi ekonomi dunia yang sulit ini.

*negara maju lainnya. Menurut sumber IMF dan Bank Dunia, pertumbuhan GNP negara-negara ASEAN adalah antara 5-7%, sedangkan Amerika Serikat hanya 1,83% dan Australia hanya 2,32% antara 1973-1982. Petunjuk lain adalah bahwa dalam kurun waktu lima tahun yang lalu, untuk pertama kalinya dalam sejarah orang-orang Amerika lebih banyak berdagang melewati Pasifik daripada melewati Atlantik. Dengan demikian keadaan ini tidak jauh berbeda dari pandangan Ali Moertopo yang disampaikan pada salah satu konferensi CSIS bulan Juni 1983: "Kalau gagasan-gagasan kerjasama Pasifik yang lebih dahulu didasarkan atas analisa akibat faktor-faktor ekstern atas ekonomi-ekonomi Pasifik, gagasan yang lebih baru mempunyai fokus yang lebih positif, yaitu pada dinamika intern ekonomi-ekonomi Pasifik yang menghasilkan suatu transformasi dalam dimensi-dimensi ekonomi kawasan yang mendatangkan kesempatan-kesempatan baru tetapi bersamaan dengan itu juga masalah-masalah baru dalam hubungan-hubungan ekonomi luar negeri."*

*Namun hingga kini suatu bentuk organisasi kerjasama ekonomi Pasifik belum juga terwujud dan masih merupakan gagasan. Sung-joo Han dalam makalahnya "Konsep Kerjasama Pasifik: Batasan dan Ruang Lingkup" menyebutkan beberapa hambatan yang mempengaruhi lambatnya proses pembentukan masyarakat di Kawasan Pasifik. Pertama, adanya kesangsian terhadap gagasan tersebut mengingat kondisi Kawasan Pasifik yang terlalu luas dan majemuk, dan keengganan sikap nasionalistik negara-negara berkembang terutama ASEAN. Bentuk organisasi yang lebih luas dirasakan tidak perlu karena masalah-masalah kawasan bisa dipecahkan melalui organisasi-organisasi regional dan internasional yang sudah ada seperti ESCAP dan UNCTAD. Kedua, kurangnya rasa regionalisme, yang berdasarkan pengalaman organisasi lain seperti Masyarakat Ekonomi Eropa menjadi salah satu faktor pendorong pembentukan suatu organisasi bersama. Ketiga, kurangnya dukungan berbagai kelompok dalam negeri masing-masing negara karena keraguan mengenai feasibilitas suatu organisasi regional, meskipun sebagian sudah menyadari perlunya pengaturan kelembagaan regional. Keempat, adanya kelompok-kelompok sub-regional, di antaranya ASEAN, menimbulkan kesulitan untuk mempersatukan kawasan secara fungsional. Dan akhirnya kurangnya dorongan dari luar yang biasanya mempengaruhi juga pembentukan suatu organisasi.*

*Di kalangan ASEAN sendiri masih terdapat sikap yang menentang dan mendukung gagasan kerjasama Pasifik. Di satu pihak, terdapat keragu-raguan bahwa partisipasi dalam organisasi yang lebih besar akan melemahkan organisasi ASEAN dan juga akan menimbulkan risiko untuk didominasi oleh negara-negara kuat. Maka kalaupun negara-negara ASEAN ingin memikirkan penggabungan diri dengan organisasi seperti itu, mereka harus mengadakan*



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari iuar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

*Dewan Redaksi*

**Kirdi DIPOYUDO**

**Daoed JOESOEOF**

**Rufinus LAHUR**

**J. PANGLAYKIM**

**A.M.W. PRANARKA**

**Pande Radja SILALAHI**

**M. Hadi SOESASTRO**

**Harry TJAN SILALAHI**

**Jusuf WANANDI**

**A. Sudiharto DJIWANDONO**

**J. Soedjati DJIWANDONO**

**Ronald NANGOI**

*Redaksi Pelaksana*

**Kirdi DIPOYUDO**

**Ronald NANGOI**

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532 - 35

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta 10160, Telepon 349489