

Hubungan Ekonomi ASEAN-Amerika Serikat*

Hadi SOESASTRO

ENAM PANDANGAN MENGENAI HUBUNGAN EKONOMI ASEAN-AS

Untuk menganalisa dan merumuskan kebijakan hubungan ekonomi antara AS dan ASEAN, perlu dipelajari pandangan-pandangan yang berbeda mengenai sifat hubungan tersebut.¹

Salah satu pandangan menganggap bahwa hubungan ekonomi ASEAN-AS pada dasarnya merupakan suatu kesatuan hubungan ekonomi bilateral AS dengan masing-masing negara anggota ASEAN. Para pendukung pandangan tersebut dalam kenyataannya masih memandang masing-masing negara ASEAN sama sekali independen dan hanya secara marginal membatasi kedaulatannya bagi tujuan-tujuan ASEAN. Masing-masing negara juga ingin meningkatkan hubungan ekonomi bilateralnya dengan AS, dan bukan karena kerjasama ASEAN. Namun pandangan ini tidak lagi cocok karena sama sekali mengabaikan adanya ASEAN sebagai suatu lembaga yang semakin penting.

*Terjemahan makalah Hadi Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," yang disampaikan pada Konferensi AS-ASEAN Ketiga, Chiangmai, 7-11 Januari 1985. Diterjemahkan oleh Redaksi.

¹Tinjauan berikut ini didasarkan atas tiga studi terakhir mengenai hubungan ekonomi AS-ASEAN, yakni oleh Hadi Soesastro, "Future ASEAN-US Economic Relations: Perspectives on Strategic Planning," dalam *ASEAN External Economic Relations*, Laporan-laporan dari Konferensi Federasi Asosiasi Ekonomi ASEAN Kelima, Singapura, 30 Oktober - 1 November, 1980 (Singapura: Chopmen Publishers, for the Economic Society of Singapore, 1982); Lawrence B. Krause, *U.S. Economic Policy Towards the Association of Southeast Asian Nations* (Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1982); Chi Siow Yue, "Development and Issues in U.S.-ASEAN Economic Relations," dalam Karl D. Jackson dan M. Hadi Soesastro (eds.), *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley, California: Institute of East Asian Studies, University of California, Research Papers and Policy Studies No. 11, 1984).

Jadi pandangan yang kedua menunjukkan relevansi ASEAN sebagai suatu kelompok ekonomi yang berfungsi sebagai pusat perhatian dalam hubungan AS dengan negara-negara bersangkutan di kawasan tersebut. Di samping usaha-usaha untuk meningkatkan hubungan bilateral mereka dengan AS, negara ASEAN telah bersungguh-sungguh memajukan ASEAN sebagai suatu kekuatan ekonomi melalui mekanisme dialog dengan rekan utama mereka dalam bidang ekonomi, termasuk AS. Pertemuan para pemimpin ASEAN pada 1976 mengakui perlunya untuk meningkatkan kerjasama ekonomi ASEAN dengan "Negara-negara Ketiga," kelompok negara dan organisasi internasional, dengan sasaran-sasaran sebagai berikut:

- a. Mempercepat usaha-usaha bersama untuk mempermudah masuknya bahan mentah dan barang jadi mereka ke pasaran di luar ASEAN, dengan mengusahakan penghapusan semua hambatan perdagangan di pasaran tersebut, mengembangkan penggunaan baru produksi tersebut, dan mengadakan pendekatan serta tindakan bersama dalam menghadapi pengelompokan-pengelompokan regional maupun setiap kekuatan ekonomi secara sendiri-sendiri;
- b. Bekerjasama dalam bidang teknologi dan cara-cara produksi guna meningkatkan produksi dan memperbaiki mutu produksi ekspor, dan juga untuk mengembangkan produksi ekspor baru dengan tujuan menganekaragamkan ekspor;
- c. Pendekatan bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional serta masalah-masalah ekonomi dunia lainnya seperti pembaharuan sistem perdagangan internasional, pembaharuan sistem moneter internasional dan pemindahan sumber-daya nyata, di Perserikatan Bangsa-Bangsa dan wadah-wadah multilateral lainnya yang berhubungan dengan itu, dengan tujuan memberikan sumbangan bagi terciptanya Tata Ekonomi Internasional Baru;
- d. Memberikan prioritas pada stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor dari komoditi yang dihasilkan dan diekspor melalui persetujuan-persetujuan komoditi termasuk rencana cadangan penyangga serta cara-cara lainnya.²

Selain dari sasaran-sasaran tersebut, mungkin diketahui benar oleh pemerintah negara-negara ASEAN bahwa ASEAN sebagai suatu organisasi dapat bertahan antara lain melalui kepentingan dan perhatian yang diberikan oleh negara-negara lain. AS, sebagaimana dianjurkan Lawrence Krause, sebaiknya menerima ASEAN -- sebagai suatu lembaga -- secara sungguh-sungguh sebagaimana sikap negara-negara anggota sendiri. Selanjutnya ia

²Lihat ASEAN Secretariat, *10 Years ASEAN* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1978).

menyatakan bahwa suatu tanggapan kelembagaan yang tepat untuk membentuk seksi ASEAN dalam "Foreign Commercial Service" AS. Seksi tersebut bertanggung jawab atas sikap kebijakan AS yang tepat. Juga sebaiknya ditunjuk seorang pembantu wakil menteri luar negeri untuk masalah-masalah ASEAN di bawah wakil menteri luar negeri bagi Asia dan Pasifik, yang bertanggung jawab atas pengembangan kelembagaan, termasuk persiapan dialog ASEAN-AS. Bila sudah tiba saatnya, dapat diangkat seorang duta besar Amerika untuk ASEAN.³ Seperti pengamatan di tempat lain, "sebagaimana (AS) melihat ASEAN sebagai suatu kenyataan dan mendekatinya sebagai suatu uni kerjasama ekonomi, demikian pula ASEAN menanggapi dari pandangan yang sama."⁴

Pandangan yang ketiga melihat hubungan antara ASEAN dan AS sebagai hubungan yang tidak seimbang, yang mencerminkan ketergantungan asimetri Utara-Selatan dalam perdagangan, investasi dan bantuan serta kekuatan-kekuatan tawar-menawar yang tidak seimbang.⁵ Dilihat dari sudut pandangan ini tidak dapat dihindarkan adanya pandangan-pandangan yang bertentangan mengenai banyak isu dalam bidang ekonomi baik bilateral, regional maupun global di antara kedua pihak. Namun secara luas diakui bahwa baik AS maupun ASEAN telah menganut sikap yang non-konfrontatif terhadap isu-isu tersebut dalam hubungan bilateral mereka. Sikap seperti itu memperlancar komunikasi yang lebih baik, tetapi masih perlu dilihat apakah hubungan ASEAN-AS dapat menyumbangkan suatu penyelesaian yang memuaskan bagi masalah-masalah global Utara-Selatan.⁶

Pandangan keempat tidak hanya memusatkan perhatian pada pertentangan masalah-masalah Utara-Selatan, tetapi memandang hubungan ekonomi ASEAN-AS dari banyaknya nilai dan kepentingan yang dimiliki bersama oleh kedua belah pihak.⁷ Salah satu kepentingan bersama adalah keamanan dan stabilitas Asia Tenggara. Kedua belah pihak tampaknya memahami benar bahwa pertumbuhan ekonomi di negara-negara ASEAN merupakan -- jika tidak yang paling -- determinan penting bagi kestabilan kawasan. Kebijakan AS yang mendorong perdagangan dengan negara-negara ASEAN dan memudahkan investasi swasta Amerika akan dilihat sebagai suatu penguatan komitmen politik dan keamanan umum yang kukuh. Namun mungkin

³Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 81.

⁴Lihat pernyataan Charles Robinson dalam *First ASEAN-US Business Conference*, Manila, Filipina, Juli 1979, Laporan Sekretariat AS, hal. 37-41.

⁵Chia Siow Yue, *op. cit.*

⁶Hadi Soesastro, *op. cit.*

⁷Lihat, misalnya Hans H. Indorf, "Critical Undercurrents in Future US-ASEAN Relations," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XII, No. 4 (Oktober 1984), hal. 440-460.

sulit bagi AS untuk menyampaikan isyarat-isyarat komitmen keamanan melalui tindakan-tindakan ekonomi, karena kebutuhan ekonomi Amerika tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi ASEAN. Sama-sama tidak jelas apakah kerjasama ekonomi antara ASEAN dan AS akan lebih lancar melalui pengaturan keamanan yang lebih terbuka. Diakui secara luas bahwa pertimbangan-pertimbangan politik keamanan tetap merupakan perhatian AS dalam pendekatannya terhadap kawasan Asia Tenggara. Namun tidaklah realistis untuk menyangka bahwa ASEAN akan bersedia melibatkan diri dalam pengaturan semacam itu.⁸ Terdapat pandangan bahwa hubungan antara ASEAN dan AS akan tetap kecil, antara lain karena ambivalensi ASEAN mengenai hubungannya dengan adikuasa ini.⁹

Jadi, walaupun diakui mata-rantai kekayaan-keamanan di Asia Tenggara, mungkin hubungan ekonomi ASEAN-AS sebaiknya berpedoman pada kepentingan ekonomi mereka sendiri. Lawrence Krause berpendapat bahwa keterlibatan ekonomi AS yang lebih besar di ASEAN juga untuk memenuhi kepentingan ekonomi AS sendiri.¹⁰ Dewasa ini tidak jelas sampai sejauh mana interaksi ekonomi yang meningkat tersebut mengarah pada pembentukan struktur-struktur ekonomi yang lebih resmi seperti kawasan perdagangan bebas AS-ASEAN yang telah diusulkan Wakil Perdagangan AS William Brock pada 1983.

Pandangan kelima menunjukkan bahwa hubungan ekonomi ASEAN-AS sebaiknya dilihat dalam kerangka interaksi ekonomi Amerika versus Jepang dengan ASEAN. Hubungan ekonomi bilateral antara AS dan ASEAN memiliki implikasi yang jauh melampaui hubungan bilateral tersebut. Suatu faktor penting yang ikut serta dalam hubungan ini adalah peranan ekonomi Jepang di kawasan ASEAN menginginkan suatu peningkatan kehadiran ekonomi AS antara lain untuk mengimbangi atau mencegah kehadiran Jepang secara berlebihan. Ini tidak berarti bahwa peningkatan peranan ekonomi Jepang. Ditinjau dari sudut pandangan strategik yang lebih luas, perimbangan kehadiran AS dan Jepang hanya untuk kepentingan Jepang sendiri, karena perimbangan tersebut menjamin hubungan ekonomi ASEAN-Jepang yang lebih luas dan stabil.¹¹ Terdapat petunjuk bahwa sebenarnya AS mendorong suatu kelanjutan perluasan peranan Jepang di kawasan ASEAN dan lebih menghendaki Jepang untuk memelopori penanganan dan perundingan rencana-rencana baru dengan ASEAN.

⁸Lihat, misalnya pembahasan oleh J. Soedjati Djiwandono, "The Soviet Presence in the Asia-Pacific Region: An Indonesian Perspective," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XII, No. 4 (Oktober 1984), hal. 423-439.

⁹Hans H. Indorf, *op. cit.*

¹⁰Lawrence B. Krause, *op. cit.*

¹¹Lihat Hadi Soesastro, *op. cit.*

Lawrence B. Krause telah mengembangkan suatu pandangan yang berbeda: Jepang adalah rekan ekonomi yang dominan bagi negara-negara ASEAN: "Apabila AS berhasil di ASEAN, ia akan mampu menghadapi tantangan Jepang di kawasan-kawasan lainnya juga."¹²

Pandangan keenam dan terakhir adalah bahwa hubungan ASEAN-AS seharusnya diletakkan pada kerangka regional yang lebih luas, karena konteks Asia-Pasifik negara-negara tersebut menjadi semakin penting.¹³

Berbagai pandangan di atas dapat mengarah pada perumusan berbagai alternatif kebijakan yang meliputi berbagai kombinasi dari pandangan-pandangan tersebut. Yang menarik adalah tinjauan sejauh mana pandangan-pandangan yang berbeda tersebut mempengaruhi sifat hubungan ASEAN-AS di masa yang akan datang. Namun hal ini berada di luar jangkauan tulisan ini.

Secara umum dapat diamati bahwa hubungan ASEAN-AS selama 10 tahun terakhir, terutama sejak pembentukan Dialog ASEAN-AS dalam bulan September 1977, telah ditingkatkan oleh ASEAN untuk beberapa alasan. Hubungan bilateral AS dengan masing-masing negara ASEAN tetap penting, tetapi negara-negara ASEAN telah berusaha merumuskan pendekatan-pendekatan bersama terhadap banyak masalah ekonomi yang mempengaruhi ASEAN dan memanfaatkan Dialog ASEAN-AS sebagai forum untuk mencecuskan tuntutan-tuntutan dan usul-usul bersama bagi kerjasama ekonomi yang lebih besar di bidang-bidang perdagangan, penanaman modal, dan pembangunan. Bidang-bidang yang mungkin paling sesuai bagi dialog-dialog ASEAN-AS sebagian besar serupa dengan bidang-bidang dalam dialog Utara-Selatan. Tidak dapat dielakkan bahwa banyak masalah ekonomi dalam hubungan ASEAN-AS disampaikan dan didekati dari sudut pandangan Utara-Selatan.

ASEAN menganggap dirinya, seperti sering ditegaskan oleh pihak luar, faktor yang moderat dalam dialog Utara-Selatan. Karenanya dianjurkan, dan melalui dialog-dialog ASEAN dengan rekan-rekan utamanya dalam bidang ekonomi, agar ASEAN dapat memberi sumbangan bagi pemecahan-pemecahan yang memuaskan mengenai masalah-masalah Utara-Selatan terutama di bidang-bidang perdagangan dan komoditi. Perundingan-perundingan yang berhasil mengenai masalah-masalah tersebut oleh ASEAN dengan AS dan Je-

¹²Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 75.

¹³Hadi Soesastro, "ASEAN and North-South Trade Issues," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (July, 1983), hal. 59-82. Pandangan ini juga dikemukakan oleh Lawrence B. Krause, *op. cit.*, hal. 81. Secara lebih spesifik mengenai pemikiran dari yang disebut Kerjasama Ekonomi Kawasan Pasifik, lihat misalnya Hadi Soesastro dan Han Sung-joo (eds.), *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase* (Jakarta: CSIS, Oktober 1983).

pang khususnya dapat dijadikan model bagi perundingan-perundingan global. Namun motif ASEAN tidak sepenuhnya altruistik dan memang tidaklah demikian. ASEAN seharusnya berusaha mengoptimalkan perolehan-perolehannya sendiri dari perundingan-perundingan tersebut.

Beberapa kalangan di ASEAN berpendapat bahwa kedudukan ASEAN di dialog Utara-Selatan tetap tidak terpisah dari kedudukannya di dalam Kelompok 77, dan ASEAN tidak perlu mengambil jalan yang terpisah. Lainnya berpendapat bahwa ASEAN sebaiknya maju sedikit demi sedikit dengan rencana-rencananya sendiri dan mengutamakan kepentingan ASEAN dahulu dan bergerak ke arah tingkat yang lebih luas bila suatu perjanjian mendasar telah dicapai dengan satu atau dua negara industri besar, khususnya AS dan Jepang. Pandangan terakhir ini sebenarnya menganjurkan bahwa tekanan sebaiknya diletakkan pada dialog-dialog ASEAN dengan rekan-rekan dagang utamanya.¹⁴

Jadi dialog ASEAN-AS yang merupakan mekanisme konsultasi yang paling nyata dan satu-satunya manifestasi hubungan yang konkret antara AS dan ASEAN sebagai kelompok sebenarnya memperkuat hakikat Utara-Selatan dari hubungan tersebut.

Selama bertahun-tahun, perhatian yang lebih besar cenderung diberikan oleh ASEAN terhadap dialog-dialog ini, sebagian karena dianggapnya sebagai prestasi yang paling berhasil. Ini pada gilirannya cenderung menurunkan fungsi dialog ASEAN-AS menjadi kegiatan rutin, yang berulang-ulang membahas masalah-masalah yang sama.

Tulisan ini hanya meninjau masalah-masalah dan perkembangan dalam hubungan ASEAN-AS selama dua tahun terakhir.¹⁵ Perubahan lingkungan ekonomi internasional tahun 1980-an, resesi dunia dan perbaikannya yang rapuh secara khusus tampaknya mempengaruhi cara ASEAN menilai hubungannya dengan AS seperti terwujud dalam rangkaian dialog ASEAN-AS. Tampaknya ASEAN telah mengakui pendekatan-pendekatan yang segar, tetapi sejauh telah berlangsung hingga saat ini.

¹⁴Lihat pembahasan oleh Narongchai Akrasanee, "ASEAN and the New International Economic Order: A View from Thailand," dan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "ASEAN, Japan and NIEO: Towards A New Strategy of Dialogue," kedua-duanya dalam B.A.R. Mokhzani, Khong Kim Hoong, R.J.G. Wells (eds.), *ASEAN Economic Cooperation and the New International Economic Order* (Kuala Lumpur: Malaysian Economic Association, 1980).

¹⁵Masa sebelumnya telah diulas penulis secara panjang lebar dan dapat dilihat pada *ASEAN External Economic Relations*, *op. cit.*

DIALOG ASEAN-AS: PENILAIAN KEMBALI

Selama pertemuan persiapan Dialog ASEAN-AS Kelima, kedua belah pihak sepakat untuk memasukkan dalam agenda satu pokok acara mengenai suatu penilaian terhadap dialog-dialog ASEAN-AS. Dalam dialog kelima,² yang berlangsung dalam bulan Desember 1983, ASEAN mengajukan suatu memorandum, yang antara lain menyampaikan hal-hal berikut ini:¹⁶

- a. Peliputan agenda dialog-dialog masa lalu pada dasarnya terdiri dari pokok-pokok acara yang berhubungan dengan perdagangan internasional dan komoditi-komoditi; investasi dan kerjasama keuangan; perkapalan; dan kerjasama pembangunan. Dalam dialog-dialog aktual, masalah-masalah perdagangan internasional dibahas panjang lebar, tetapi kebanyakan masalah yang dibahas adalah masalah-masalah yang disampaikan rekan-rekan dialog dalam berbagai fora internasional. Investasi dan keuangan, perkapalan dan juga kerjasama pembangunan tidak mendapat perhatian yang cukup, dan pembahasan yang diperlukan untuk mengembangkan struktur konstruktif bagi perdagangan dan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya.
- b. Dalam kebanyakan pembahasan, pihak Amerika Serikat memperhatikan permintaan dan pandangan-pandangan ASEAN ataupun tanggapannya dalam bentuk *klarifikasi* atau informasi mengenai kebijakan atau kegiatan-kegiatan Amerika Serikat yang ada mengenai masalah-masalah yang sedang dipertimbangkan. Umumnya dialog-dialog tidak menghasilkan keputusan-keputusan konkret yang menguntungkan kedua belah pihak bagi rekan-rekan dialog.
- c. Terdapat beberapa kemajuan dalam bidang kerjasama pembangunan yang berkenaan dengan proyek-proyek nyata dalam bidang pertanian, energi, kesehatan masyarakat, latihan akademis dan penelitian. Dalam bidang perdagangan dan komoditi, yang menjadi perhatian utama dalam dialog-dialog, hanya dua permintaan utama ASEAN yang dipenuhi dengan baik oleh Amerika Serikat. Permintaan-permintaan tersebut adalah: (a) pencantuman Indonesia dalam US-GSP (generalized system of preferences); (b) penerimaan kembali perabotan rotan Pilipina dalam US-GSP. Dalam investasi dan kerjasama keuangan, tidak satu pun permintaan utama ASEAN dikabulkan.
- d. ASEAN yakin bahwa untuk memperkuat hubungan ekonomi ASEAN-Amerika Serikat, dialog-dialog sebaiknya diselenggarakan pada tingkat menteri yang tepat dan dengan wakil-wakil pemerintah yang relevan atas dasar *ad hoc* bila perlu. Selanjutnya ASEAN menyarankan agar pempa-

¹⁶Lihat *ASEAN Memorandum on Assessment of the ASEAN-US Dialogue* yang disampaikan pada Dialog ASEAN-AS Kelima, Manila, 5-6 Desember 1983.

hasan-pembahasan di masa mendatang sebaiknya lebih dipusatkan pada pengembangan struktur-struktur konstruktif bagi perdagangan dan kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya dan juga pada kebutuhan akan alih teknologi. Ia juga menyarankan keinginan pihak Amerika Serikat untuk membentuk suatu struktur kerjasama ekonomi yang menyeluruh bagi ASEAN.

Melihat penilaian di atas dapat dikatakan bahwa hasil-hasil dialog-dialog ASEAN-AS sungguh tidak lengkap, khususnya di bidang perdagangan, yang telah menjadi *preokupasi* utama dalam dialog-dialog.

Namun hasil-hasil yang mengecewakan dari dialog-dialog tersebut tidak segera tercermin dalam pelaksanaan perdagangan AS-ASEAN. Berdasarkan angka-angka pertumbuhan perdagangan dalam Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa walaupun dalam pembahasan perdagangan hasilnya mengecewakan, perdagangan antara AS dan ASEAN telah tumbuh lebih cepat daripada antara AS dan dunia. Kegiatan perdagangan AS-ASEAN umumnya lebih baik daripada kegiatan antara AS dan negara-negara industri, negara-negara peng-ekspor minyak (oil-exporting LDCs), atau negara-negara berkembang yang bukan penghasil minyak (non-oil LDCs).

Tabel 1

PERDAGANGAN AS DENGAN ASEAN
(pertumbuhan rata-rata tahunan, dalam %)

	Ekspor AS		Impor AS	
	1976-1979	1979-1983	1976-1979	1979-1983
Brunei	12,4	3,3	9,7	-42,7
Indonesia	19,1	10,6	13,8	9,6
Malaysia	14,8	15,9	22,7	-0,5
Pilipina	17,7	3,6	13,5	7,0
Singapura	24,7	12,7	20,5	17,9
Muangthai	29,0	2,6	20,4	12,5
ASEAN	21,0	9,6	16,7	8,4
Dunia	12,1	2,5	13,8	4,9
Negara-negara industri	12,1	2,5	13,0	8,0
Negara-negara berkembang pengekspor minyak	4,4	3,2	13,0	-15,0
Negara-negara berkembang non-minyak	14,4	3,4	15,9	9,9

Sumber: IMF, *Direction of Trade Yearbook*, berbagai penerbitan.

Impor AS dari ASEAN meningkat sekitar 16,7% per tahun dalam periode 1976-1979, dibandingkan dengan 13,8% untuk total impor AS. Tingkat pertumbuhan impor AS dari ASEAN turun hingga 8,4% dalam masa 1979-1983, tetapi selama masa tersebut total impor AS meningkat kurang dari 5%. Pertumbuhan impor AS dari Singapura dan Muangthai tetap berada di atas tingkat pertumbuhan rata-rata impor AS dari ASEAN, sedangkan impor AS dari Malaysia memburuk selama periode 1979-1983. Penampilan-penampilan yang berbeda ini menunjukkan bahwa beberapa persoalan mungkin spesifik bagi setiap negara ASEAN.

AS telah menjadi rekan dagang terbesar Singapura di luar perdagangan intra-ASEAN-nya (lihat Tabel 2). Perdagangan antara kedua negara terus me-

Tabel 2

TUJUAN EKSPOR ASEAN, 1983 (dalam %)

	Tujuan			
	AS	Jepang	ME	ASEAN
Brunei	8,1	67,7	0,7	13,2
Indonesia	20,2	45,8	4,5	16,4
Malaysia	13,1	19,4	14,2	29,1
Pilipina	36,3	19,9	16,6	7,3
Singapura	18,1	9,2	9,1	25,5
Muangthai	15,2	15,5	23,0	14,3
ASEAN	18,3	26,0	10,1	20,7

Sumber: IMF, *Direction of Trade Yearbook 1984*.

ningkat dan tidak menghadapi masalah serius. Lingkup masalah utama dalam hubungan antara kedua negara dewasa ini adalah masalah pembajakan dan proteksi hak cipta bagi produk-produk AS. Muangthai juga telah berhasil dalam ekspornya ke AS. Akhir-akhir ini para pengeksport tuna Muangthai telah menggagalkan usaha untuk menaikkan tarif impor tuna di AS akibat perdebatan resmi dan *lobbying* yang gencar oleh sektor swasta Muangthai, yang didukung oleh pemerintahnya.¹⁷ Peningkatan impor tekstil dan pakaian secara tajam dan mendadak -- walaupun dari dasar yang amat rendah -- dari Indonesia mengakibatkan tanggapan yang keras dari Washington, dan sejak

¹⁷Lihat peliputan khusus mengenai proteksionisme dalam *Far Eastern Economic Review*, 1 November 1984.

Agustus 1984, tekstil telah menjadi isu yang paling panas dalam hubungan perdagangan Indonesia-AS. Masalah-masalah terakhir ini menunjukkan bahwa kebanyakan masalah perdagangan dengan AS harus ditangani langsung di Washington, dan harus melibatkan pendekatan-pendekatan ke Kongres. Persyaratan-persyaratan ini tidak dipenuhi oleh rangkaian dialog ASEAN-AS.

Seperti diajukan oleh suatu survei baru-baru ini, mengingat tumbuhnya kepercayaan terhadap penerimaan ekspor, negara-negara Asia terpaksa menjadi lebih canggih dalam menghadapi proteksionisme di negara-negara industri. "Dengan hanya menunjukkan keadaan mereka menimbulkan sedikit simpatik di Washington, terutama bila mereka menjual semakin banyak kepada AS dan memperoleh surplus dengannya tahun demi tahun." Selanjutnya telah diamati bahwa walaupun semua negara Asia memiliki taruhan dalam memerangi proteksionisme, tidak satu pun berani mengandalkan terlalu banyak pada tetangga-tetangga mereka dalam pertempuran tersebut, karena kekalahan satu negara dalam pertarungan perdagangan sering menjadi kemenangan pihak lainnya.¹⁸ Pengamatan ini berlaku akhir-akhir ini pada kebanyakan negara-negara industri baru (*newly industrializing countries*) di Asia Timur Laut. Namun kita tidak perlu kaget bila ini segera terjadi di kawasan ASEAN juga. Hal ini juga cukup untuk mendesak ASEAN agar merencanakan pendekatan-pendekatan yang segar dan strategi perdagangan baru.

Mengenai perdagangannya dengan AS, bisa ditinjau sejauh mana ASEAN masih dapat meningkatkan eksportnya ke AS. Tabel 2 menunjukkan bahwa kemungkinan-kemungkinan tersebut ada mengingat kenyataan bahwa ekspor ASEAN ke AS masih ketinggalan dari eksportnya ke Jepang. Pada tahun 1983, ekspor ke AS berjumlah 18,3% sedangkan ekspor ke Jepang sebesar 26% dari total ekspor ASEAN. Namun perlu dicatat bahwa ekspor non-minyak (bahan bakar) ke AS mungkin setaraf dengan ekspor ke Jepang.

Melalui dialog-dialognya dengan pihak-pihak ketiga, terutama AS dan Jepang, ASEAN telah menekankan perlunya tindakan-tindakan spesifik di bidang perdagangan, yakni: (a) pembentukan skema STABEX untuk memantapkan penghasilan ekspor, khususnya melalui pinjaman-pinjaman AS dan Jepang; dan lambat-laun (b) akses pasar yang lebih besar bagi produk-produk ASEAN di negara-negara tersebut.

Penilaian dialog ASEAN-AS sebaiknya mencakup suatu peninjauan terhadap ketepatan pendekatan-pendekatan ASEAN dalam menghadapi masa-

¹⁸*Ibid.*

lah-masalah tersebut di atas. Hal semacam ini sangat diinginkan, khususnya mengenai akses pasar, sebagai akibat pengesahan Rancangan Undang-Undang Perdagangan AS pada 12 Oktober 1984, yang lebih ketat dan diskriminatif.

Isyu-isyu Komoditi dan STABEX

Tujuan-tujuan kebijakan dasar ASEAN dalam hal ekspor komoditi adalah: (a) tercapainya harga-harga yang lebih stabil; (b) pertumbuhan penghasilan ekspor riil jangka panjang yang mantap; (c) terjaminnya pengembangan akses pasar bagi bahan mentah dan barang olahan sektor primer ke pasaran negara-negara industri.

Di waktu yang lampau, negara-negara ASEAN mengandalkan skema stabilisasi harga komoditi internasional dan CFF (compensatory financing facility) dari IMF untuk menyelesaikan masalah-masalah ketidakstabilan ekspor komoditi. Pengalaman telah menunjukkan adanya kekurangseriusan dari perjanjian-perjanjian komoditi internasional berdasarkan pengendalian penawaran (supply control) dan mekanisme cadangan penyangga. Skema-skema ini telah menimbulkan masalah-masalah yang berkaitan dengan pembiayaan cadangan penyangga, penetapan batasan harga dasar, pengaturan peraturan-peraturan kuota, dan lain-lain. Perlu diingat bahwa secara teoretis setiap program pengendalian suplai mengakibatkan kekakuan dalam produksi dan perdagangan dan dengan demikian menghambat pergerakan ke arah pengalokasian sumber daya yang lebih efisien.¹⁹ CFF-IMF yang berlaku juga dinilai kurang tepat.

Dukungan ASEAN terhadap IPC (Integrated Program for Commodities) didasarkan atas fakta bahwa sasaran dari IPC adalah melebihi stabilisasi harga komoditi. IPC juga bertujuan untuk meningkatkan daya saing produk-produk alamiah, pemasaran dan distribusi dan juga diversifikasi produk dan pengembangan pengolahan produk-produk primer.

Pada tingkat global, ASEAN telah ikut-serta secara aktif dalam perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama IPC untuk membiayai cadangan penyangga komoditi dan langkah-langkah lainnya guna memantapkan harga-harga komoditi. ASEAN juga telah mengambil bagian secara aktif dalam perundingan-perundingan mengenai masing-masing komoditi yang penting bagi ASEAN, seperti timah dan karet alam. Perundingan-perundingan ini dilakukan bersamaan dengan perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama sehingga perjanjian-perjanjian komoditi spesifik bisa memanfaatkan Dana Bersama bila ia menjadi operasional.

¹⁹Lihat Mohamed Ariff, *Malaysia and ASEAN Economic Cooperation* (Singapura: ISEAS, 1981).

Sejumlah komoditi penting ASEAN, seperti gula dan bibit-bibit sayuran dan minyak tumbuh-tumbuhan, tidak mungkin dijadikan cadangan penyangga. Dengan demikian dibutuhkan suatu pemecahan alternatif. Dalam hal ini negara-negara ASEAN menganggap pengaturan STABEX jenis Lome bermanfaat sebagai langkah tambahan bagi operasi cadangan penyangga terhadap komoditi-komoditi di bawah IPC. Pada pertemuan tingkat tinggi ASEAN-Jepang di Kuala Lumpur, ASEAN mengusulkan Jepang untuk menyusun suatu skema yang sama antara ASEAN dan Jepang. AS dan ME juga melakukan pendekatan yang sama.

Jepang tampaknya ingin mempertimbangkan usul tersebut. Namun Pemerintah AS menolak STABEX yang lebih setuju untuk melanjutkan usaha-usaha yang pada umumnya berdasarkan perundingan-perundingan Utara-Selatan. Departemen Luar Negeri AS secara khusus menentang keterlibatan Jepang dalam skema STABEX. Menurut AS, masalah-masalah ketidakstabilan dalam penerimaan ekspor lebih efektif disampaikan melalui CFF-IMF.

Dalam Dialog ASEAN-AS Pertama, STABEX ditentang ASEAN sebagai suatu pengaturan transisi -- menunggu pematangan IPC -- yang pada tahap selanjutnya diperluas. Dalam dialog ASEAN-AS yang kedua pada tahun 1978, diusulkan agar STABEX dipandang sebagai tindakan tambahan dan pelengkap bagi Dana Bersama dan pengaturan masing-masing komoditi, dan tidak sebagai pengganti. Dengan dicapainya perjanjian mengenai pembentukan Dana Bersama pada tahun 1980, usul-usul STABEX tampaknya kurang mendapat prioritas dalam agenda dialog-dialog ASEAN.

Pandangan dari ASEAN sendiri menyayangkan bahwa ASEAN telah mengusulkan skema STABEX. Dinyatakan bahwa: (a) CFF-IMF sebenarnya merupakan suatu skema yang baik dan persyaratannya dapat dirundingkan dan diatur; (b) STABEX dalam bentuk pinjaman lunak cocok untuk negara-negara AKP miskin (Afrika, Karibia, dan Pasifik) yang sebelumnya merupakan jajahan ME, sehingga pihak ME memiliki tanggung jawab moral tertentu untuk membantu; tetapi alasan-alasan yang sama ini menyebabkan STABEX tidak cocok untuk ASEAN.²⁰

Dalam Forum ASEAN-Jepang yang kelima pada tahun 1982, ASEAN mendesak Jepang untuk memberi prioritas pada pembentukan rencana jenis STABEX yang umum secara bertahap dukungan terhadap kedudukan Kelompok 77 yang seharusnya fasilitas seperti itu ditambahkan bagi CFF-IMF, fasilitas-fasilitas lainnya dan pada tindakan-tindakan yang diambil melalui IPC untuk menghadapi masalah-masalah stabilisasi harga.

²⁰Narongchai Akrasanee, *op. cit.*

Demikian juga melihat kemajuan yang lambat dalam pelaksanaan Dana Bersama, ASEAN mendesak Jepang yang telah mengesahkan Persetujuan Dana Bersama, untuk mendukung gerakan-gerakan internasional untuk menekan dengan usaha-usaha dalam Komisi Persiapan. ASEAN secara khusus menekankan pentingnya memperkuat Babak Kedua dari Dana Bersama yang memberi kemudahan: (a) penelitian dan pengembangan yang bertujuan untuk memperkuat kedudukan bahan-bahan mentah; (b) pengangkutan, pemasaran dan distribusi bahan-bahan mentah; (c) pengembangan dan diversifikasi sumber daya alam ASEAN; (d) pengolahan bahan mentah secara lokal.

Mengenai pemecahan masalah-masalah komoditi, ASEAN mencatat tugas yang lebih besar dan sulit menghadapi kesimpulan perjanjian-perjanjian komoditi internasional yang merupakan sokoguru dari Dana Bersama, walaupun perundingan-perundingan mengenai Perjanjian Timah Internasional Keenam (enam tahun ITA) dan Perjanjian Karet Alam Internasional (INRA) telah ditandatangani dalam kerangka IPC.

Selain perjanjian-perjanjian komoditi internasional tersebut di atas, ASEAN terus mencari dukungan erat dari rekan-rekan dialog di beberapa bidang lainnya seperti biji-biji sayuran dan minyak tumbuh-tumbuhan, produk-produk kayu dan perikanan tropis, pisang, dan serat keras.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa pendekatan-pendekatan bersama ASEAN melalui mekanisme dialog ASEAN dengan negara-negara ketiga, termasuk AS, telah gagal membuahkan hasil-hasil nyata sejauh menyangkut pengaturan regional atau bilateral -- seperti STABEX regional buat ASEAN. Walaupun mungkin benar bahwa diplomasi ASEAN dalam masalah-masalah komoditi pada tingkat global sudah memiliki beberapa pengaruh, kesulitan dalam cara penciptaan dan pengoperasian penetapan stabilisasi harga komoditi tetap tidak dapat diatasi.²¹

Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN ke-14 di Singapura dalam bulan November 1982 telah mempertimbangkan perlunya pemikiran segar dan inisiatif baru di bidang komoditi penting ASEAN, termasuk penilaian kembali kedudukannya yang menyangkut IPC. Seperti telah dinyatakan beberapa waktu lalu, negara-negara ASEAN perlu benar-benar dianjurkan "untuk mengumpulkan sumber-sumber daya mereka guna meningkatkan penelitian dan pengembangan bersama-sama dan tetap bersaing dalam produksi bahan mentah daripada mencoba meningkatkan harga bahan mentah melalui pengendalian komoditi."²²

²¹Memang suatu studi belum lama ini oleh Seiji Naya mencoba menghitung biaya STABEX dan menemukan beban biaya terlalu tinggi yang menyebabkan usul tersebut tidak menarik dan tidak feasible. Informasi ini berdasarkan hubungan pribadi dengan penulis.

²²Mohamed Ariff, *op. cit.*

Isyu-isyu Perdagangan dan Akses ke Pasar

Sistem perdagangan internasional dewasa ini mendapat tekanan besar seperti terwujud dalam berbagai kesulitan dan kontradiksi dalam pelaksanaan perdagangan. Kesulitan-kesulitan ini timbul karena tetap meningkatnya tingkat diskriminasi dan penyebaran langkah-langkah proteksi secara luwes (misalnya usaha perlindungan); menurunnya prinsip MFN tak bersyarat (dalam hal pelaksanaan Kode/Perjanjian MTN mengenai rintangan non-tarif); kecenderungan yang lebih besar untuk menggunakan prosedur bilateral (misalnya pembatasan ekspor dengan sengaja); dan diperketatnya kebijakan komersial negara-negara pengimpor utama, khususnya produk-produk pertanian.

Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN ke-14 dalam bulan November 1982 telah mengambil kedudukan yang jelas terhadap isyu-isyu di atas dalam mempersiapkan Pertemuan Menteri GATT dalam bulan yang sama. Kebanyakan isyu tersebut telah ditangani dalam berbagai dialog ASEAN dengan rekan-rekan dagang utama, yang terutama memusatkan perhatian pada pengembangan akses ASEAN ke pasaran negara-negara industri.

Dalam hal ini ASEAN telah berusaha menghapus rintangan-rintangan yang ada dan meningkatkan jenis barang mereka -- terutama barang-barang manufaktur -- yang bisa memasuki pasar negara-negara industri dengan bebas bea atau melalui preferensi tertentu.

Rintangan-rintangan khusus bagi ekspor barang-barang manufaktur dari negara-negara sedang berkembang (LDC) timbul dari tiga sebab yang jelas. Pengurangan tarif industri sebagian besar terjadi sejak Perang Dunia II melalui konsesi-konsesi timbal-balik di kalangan negara-negara industri atas dasar MFN (most-favored-nation). Akibatnya AS menetapkan tarif yang lebih rendah pada ekspor barang-barang manufaktur dari ME, misalnya, dibandingkan dengan ekspor dari kebanyakan negara-negara berkembang (LDC).

Kenaikan tarif merupakan sumber rintangan khusus lainnya. Tarif negara-negara industri menetapkan bobot yang lebih besar pada barang-barang manufaktur daripada bahan-bahan mentah. Kuota dan berbagai perjanjian sukarela merupakan sumber utama rintangan khusus lainnya. Melalui peraturan-peraturan perdagangan yang dianut negara-negara industri, arus impor yang mendadak dapat dihadapi dengan pembatasan perdagangan.

Memorandum ASEAN mengenai proteksionisme, yang disampaikan pada Dialog ASEAN-AS Kedua, mencantumkan kasus balasan bea masuk tekstil dan pakaian yang dikenakan terhadap negara-negara ASEAN oleh Departemen Keuangan AS dengan alasan bahwa produksi mereka disubsidi. Isyu ini

akhirnya diselesaikan dan menguntungkan pihak ASEAN. ASEAN juga telah menunjukkan kekecewaannya terhadap perhatian AS pada MFA sejak dialog pertamanya.

Untuk menanggapi rintangan-rintangan khusus bagi ekspor maupun biaya produksi yang tinggi, negara-negara sedang berkembang telah mendesak dunia industri untuk melakukan pemotongan tarif secara unilateral terhadap produk-produk yang diimpor dari negara-negara tersebut.

Dalam berbagai dialog ASEAN, isu-isu perdagangan di MTN telah ditingkatkan oleh ASEAN, dan rekan-rekan dialog telah didesak untuk memenuhi komitmen mereka yang diajukan dalam Deklarasi Tokyo dan juga untuk meningkatkan tawaran mereka dalam pengenalan produk, besarnya potongan dan dipercepatnya peningkatan. Dalam MTN, AS memutuskan untuk memberi pengurangan MFN secara tetap tetapi mengharapkan imbalan. Negara-negara industri lainnya memusatkan konsesi-konsesi mereka pada produk-produk tropis dalam sistem preferensi mereka yang berlaku.

Rumusan pemotongan tarif yang dianut MTN dirasakan memiliki pengaruh mendasar terhadap ekspor negara-negara sedang berkembang. Dalam dialog-dialog ASEAN-AS yang pertama, misalnya, ASEAN telah mengajukan daftar produk untuk dimasukkan dalam penawaran AS, dan kemudian setiap negara ASEAN telah menunjukkan besarnya imbalan yang dapat diberikannya pada AS sesuai dengan Deklarasi Tokyo. AS setuju memberi konsesi pada ekspor ASEAN, antara lain impor minyak kelapa dari Pilipina dengan tarif nol mulai Januari 1981.

Dalam dialog-dialog ASEAN, perhatian sungguh-sungguh diberikan untuk perbaikan dalam GSP. ASEAN menganggap GSP sebagai alat yang penting untuk perluasan ekspornya dan peningkatan industrinya. Daftar produk-produk yang diusulkan untuk dicantumkan dalam skema GSP Jepang, AS, atau ME secara teratur disampaikan bersama oleh negara-negara ASEAN dalam dialog-dialog. Lagipula sejumlah perubahan spesifik diusulkan oleh ASEAN, yang mencakup: sifat memenuhi syarat (eligibility) semua negara ASEAN (apabila Indonesia dikeluarkan sebagai negara pewaris anggota OPEC); liberalisasi pembatasan kebutuhan bersaing; liberalisasi dan penyederhanaan CRO (cumulative rules of origin); penyederhanaan prosedur dan persyaratan-persyaratan data bagi produk yang diminta; GSP sebagai unsur tetap dalam sistem perdagangan internasional, dan yang lebih baru yang disebut erosi GSP.²³

²³Karena negara-negara pengimpor menurunkan banyak bea dan tarifnya, perbedaan antara tarif baru (MFN) dan tarif GSP berkurang. Jadi negara-negara berkembang menerima sedikit keuntungan dari program GSP. AS, Jepang, dan ME menolak mengakui masalah erosi GSP.

Perundingan mengenai GSP oleh ASEAN mungkin cocok bagi mekanisme dialog, yakni secara bilateral antara "pemberi" GSP dan "penerima" GSP. Perlu dicatat bahwa GSP melibatkan suatu konsesi unilateral oleh si pemberi, dan pemberi GSP-nya memperkenalkan skema preferensinya yang unik.

ASEAN sebagai kelompok tampaknya telah memperoleh beberapa konsesi dari perundingan-perundingannya mengenai GSP dengan AS dan ME, dan Jepang, seperti dalam penerapan CRO untuk ASEAN dan dalam perluasan jangkauan produk.

Namun studi-studi spesifik yang mempelajari pengaruh-pengaruh GSP, seperti GSP-ME terhadap produk-produk ASEAN,²⁴ atau terhadap ruang lingkup yang lebih global,²⁵ menunjukkan keuntungan perdagangan GSP yang cukup kecil. Jadi tekanan ASEAN terhadap pengembangan GSP, yang telah menjadi acara penting dalam agenda dialog-dialognya tampaknya tidak semuanya berarti.

Namun perlu dipelajari sejauh mana ASEAN telah dipengaruhi oleh gerakan AS dalam bulan Maret 1984 untuk memperketat pembatasan-pembatasan terhadap akses bebas bea ke pasar AS. Gerakan ini merupakan bagian dari suatu tinjauan produk tahunan lebih dari 3.000 barang dari 140 negara yang mengizinkan masuk di bawah GSP-AS. Mulai 30 Maret 1984, impor yang bernilai US\$ 11,9 milyar tahun lalu dikeluarkan dari daftar bebas bea AS. Sekitar US\$ 10,7 milyar secara otomatis dikeluarkan oleh karena pembatasan kebutuhan bersaing dari program itu. Sisa US\$ 1,2 milyar dalam impor diluluskan (*graduated*) dari GSP.

Memang masalah utama dewasa ini yang berdampak luas terhadap ASEAN dan sekarang ditampilkan secara lebih tegas dalam perundingan-perundingan dengan negara-negara industri adalah yang disebut *graduation* negara-negara ASEAN. Apabila hal ini diterima, berarti secara implisit tidak dapat dipilih berbagai preferensi atau fasilitas, termasuk GSP. Jadi dengan sendirinya menggeser negara-negara ASEAN dari tingkat GSP ke tingkat MFN. Untuk sejumlah alasan termasuk alasan-alasan politik, ASEAN secara tegas menolak konsep *graduation* tersebut. Meskipun demikian ASEAN perlu mempertimbangkan usul bagi pengenalan tarif preferensi, yang merupakan tarif sedang antara tarif GSP dan tarif MFN, yang dimaksudkan untuk dikenakan pada negara-negara yang berubah ke tingkat pembangunan yang lebih tinggi.

²⁴Lihat misalnya studi Rolf J. Langhammer, "ASEAN Manufactured Exports in the EC Markets: An Empirical Assessment of Common and National Tariff and Non-Tariff Barriers Confronting Them," dalam Narongchai Akrasanee dan Hans Christoph Rieger (eds.), *op. cit.*

²⁵Lihat Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1977).

Walaupun kebanyakan masalah di atas dihadapi ASEAN dalam perdagangannya dengan banyak negara industri, beberapa masalah lebih banyak diutarakan bila berurusan dengan AS. Rancangan Undang-undang Perdagangan AS yang baru memasukkan perpanjangan delapan setengah tahun GSP yang meliputi unsur-unsur pelulusan, dan menerima syarat dihubungkan dengan respek penerima milik intelektual. Rancangan Undang-Undang juga memasukkan tindakan-tindakan pengimbang yang memungkinkan Presiden melakukan pembalasan bila rintangan-rintangan ekspor AS tidak dihapuskan melalui perundingan.²⁶

Perhatian penting lainnya dari negara-negara ASEAN berhubungan dengan kebijakan AS mengenai tambahan (accession) oleh negara-negara berkembang pada Kode Subsidi dan Tindakan-tindakan Balasan GATT. Kebijakan AS menguntungkan kriteria kerugian negara-negara sedang berkembang hanya jika dan apabila negara-negara tersebut mengadakan komitmen yang memuaskan Pemerintah AS untuk menghapuskan subsidi ekspor mereka secara bertahap.

CATATAN PENUTUP

Berbagai tindakan sementara, meskipun dapat dirundingkan, jelas tetap menjemukan. Banyak masalah perdagangan dalam pelaksanaan sistem perdagangan internasional mungkin hanya merupakan gejala dari masalah-masalah ekonomi dunia yang lebih mendasar dewasa ini. Jadi masalah-masalah perdagangan tidak dapat dipisahkan dari masalah-masalah ekonomi lainnya (dan sosial politik) di bidang moneter, fiskal, dan investasi yang dihadapi perekonomian dunia, khususnya oleh banyak negara industri dan dalam hubungan di antara mereka.

Dalam dialog-dialog dengan AS dan negara-negara lain, ASEAN selalu mengajukan sekumpulan masalah, yang mencakup perdagangan, pembangunan, investasi, dan bidang-bidang kerjasama lainnya. ASEAN benar-benar rapi dalam mengajukan masalah-masalah tersebut dalam suatu paket yang yang dipikirkan secara hati-hati dan lebih sistematis.

Masih terdapat ketidakpastian mengenai apakah perekonomian dunia akan segera keluar dari resesi. Tanda-tanda yang berlawanan masih ada. Banyak masalah perdagangan dengan sendirinya berkurang dengan suatu pemulihan perekonomian dunia. Namun resesi yang berkepanjangan mungkin akan mengakibatkanagalnya sistem perdagangan internasional.

²⁶Pembatasan kebutuhan akan persaingan ini diterapkan bila impor GSP dari setiap barang tertentu melampaui 50% impor total dari barang tersebut, atau bila nilai impor tersebut berada di atas US\$ 57,7 juta.

Dalam Dialog ASEAN-AS Kelima, ASEAN mengungkapkan perlunya pembentukan program kerjasama perdagangan dan ekonomi secara menyeluruh untuk meningkatkan hubungan ekonomi antara ASEAN dan AS. Struktur ekonomi seperti ini mungkin benar-benar diinginkan tetapi tidak mudah dirancang dan dilaksanakan. Banyak dari kekhawatiran ASEAN yang menimbulkan usul tersebut tampaknya didasarkan atas Inisiatif Kawasan Karibia AS (CBI) di satu pihak, dan akibat dari pemulihan ekonomi yang lamban di pihak lainnya.

ASEAN kurang memperhatikan akibat-akibat dari CBI tetapi bertanya-tanya mengapa suatu pengaturan yang sama tidak diadakan antara AS dan ASEAN. Namun tidak jelas apakah ASEAN secara politik bersedia melibatkan dirinya dengan AS dalam struktur semacam itu.

Berbicara secara ekonomi, struktur seperti itu tidak menjamin bahwa kerugian bagi rekan-rekan AS akan diperkecil selama resesi atau kemunduran ekonomi.

Sementara itu pengaruh proteksionisme yang terus-menerus dan penerapan yang lebih luas dari prinsip *graduation* bisa bersifat memecah-belah ASEAN. Jika demikian halnya ASEAN sebaiknya mengabaikan pentingnya penilaian dan peninjauan kembali strukturnya.