

Dimensi Ekonomi Politik Kerjasama Fungsional

J. Kusnanto ANGGORO

Hingga kini ASEAN dikenal sebagai wadah kerjasama regional yang memusatkan perhatiannya pada bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Meskipun demikian, keinginannya untuk menciptakan perdamaian dan keamanan di kawasan Asia Tenggara seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok merupakan petunjuk bahwa pembentukan ASEAN diwarnai pula oleh pertimbangan politik. Dalam kaitan semacam ini, penekanan ASEAN pada kerjasama-kerjasama non-politik tampaknya dimaksudkan sebagai sarana untuk mempertahankan dan memperteguh keterikatan politik ASEAN.

Sebagai perhimpunan negara yang terletak dalam satu kawasan, keterikatan politik itu hanya dapat terbentuk dan terpelihara jika negara-negara yang bergabung di dalam perhimpunan memiliki persepsi yang tidak jauh berbeda dalam mengidentifikasi dan menafsirkan sumber, sifat maupun bobot ancaman. Sementara itu, sebagai perhimpunan negara-negara berkembang, dengan perkecualian Singapura dan Brunei Darussalam, kesinambungan keterikatan politik hanya dapat dijamin jika bidang-bidang kerjasama tertentu dianggap mampu menciptakan peluang yang lebih besar bagi pembangunan nasional negara-negara anggotanya. Hingga tingkat tertentu, kenyataan geopolitik dan keharusan pembangunan ekonomi itu mempengaruhi format dan tingkat keterikatan politik.

Boleh jadi para pemimpin ASEAN beranggapan bahwa Asia Tenggara bukan merupakan ajang utama pertarungan superpower, mungkin pula justru karena perbedaan persepsi mereka mengenai sumber ancaman, atau barangkali karena kesadaran bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi merupakan sarana legitimasi bagi sesuatu pemerintahan, maka keharusan geopolitik dan keniscayaan pembangunan ekonomi itu menemukan sintesisnya pada anggapan bahwa sumber ancaman utama bagi perdamaian dan keamanan negara-negara ASEAN adalah ancaman dari dalam negeri. Dan untuk meredam an-

caman semacam itu, sesuai dengan taraf pembangunan sosial-ekonomi maupun kemajemukan lapisan sosialnya, setiap negara ASEAN memberi prioritas utama pada pembangunan ekonomi. Dalam pemikiran semacam inilah keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

Meskipun demikian, keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi bukanlah fenomena yang tumbuh dengan sendirinya setelah terbentuknya wadah kerjasama regional. Sebaliknya, ia justru merupakan fenomena yang pertumbuhan dan perkembangannya membutuhkan serangkaian kerjasama secara bertahap dan berkesinambungan. Lebih dari itu, keterikatan politik maupun fungsionalitas ekonomi itu pun tampaknya akan dapat dipertahankan hanya jika sesuatu bidang kerjasama dianggap mampu memberi manfaat nyata, langsung ataupun tidak, kepada negara-negara yang saling menjalin hubungan kerjasama.

Kesulitannya adalah bahwa apa yang dianggap sebagai manfaat nyata itu seringkali tidak dapat terwujud karena ia terbentur pada beberapa kendala. Selama ini, kurangberhasilan beberapa bidang kerjasama ekonomi ASEAN, misalnya, dipercaya sebagai salah satu akibat non-komplementaritas komoditi utama maupun perbedaan kemampuan kelembagaan masing-masing negara anggota ASEAN untuk mengejawantahkan suatu kesepakatan. Tetapi apa pun sebabnya, dalam jangka panjang kurangberhasilan itu dapat mengikis keterikatan politik yang telah berhasil digalang. Kemungkinan ini akan semakin besar terutama jika ia disertai pula oleh pergantian generasi, meningkatnya saling ketergantungan lintas kawasan maupun menyusutnya intensitas ancaman luar.

Usaha untuk mempertahankan keterikatan politik dan fungsionalitas ekonomi itu ditempuh melalui apa yang dikenal sebagai kerjasama fungsional. Dalam kerangka ASEAN, meskipun ia sebenarnya dapat mempunyai ruang lingkup yang lebih luas, kerjasama fungsional ditafsirkan sebagai kerjasama dalam bidang non-politik dan non-ekonomi. Pada awal perkembangannya, kerjasama fungsional ASEAN dikelola oleh Komite Tetap Kegiatan Sosial-Budaya yang meliputi bidang kesejahteraan sosial, pencegahan pencemaran lingkungan, pendidikan, kebudayaan serta pemuda dan olahraga. Tetapi karena pembidangan seperti itu dianggap kurang memiliki pusat perhatian dan saling tumpang-tindih, sejak KTT ASEAN II di Kuala Lumpur (1977) ia dikoordinasi oleh tiga komite yang masing-masing mengelola kerjasama di bidang pembangunan sosial, kebudayaan dan informasi serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

Reorganisasi itu mencerminkan bukan hanya penyusunan kembali perangkat kelembagaan yang mengelola kerjasama non-politik dan non-ekonomi melainkan juga sebagai pengejawantahan semangat yang mulai muncul dalam KTT ASEAN I di Bali (1976). Sejak pertemuan tingkat tinggi itu kerjasama fungsional mulai memusatkan perhatiannya pada masyarakat pedesaan dan

kelompok-kelompok sosial berpendapatan rendah lainnya yang memang merupakan bagian terbesar lapisan sosial di negara-negara anggota ASEAN.¹ Pusat perhatiannya pada masyarakat miskin ini bahkan seringkali ditafsirkan sebagai mandat pemerataan pembangunan yang mulai dianggap sebagai suatu keharusan.

Meskipun demikian, neraca keberhasilan suatu kerjasama fungsional nisbaya dapat dilihat bukan hanya pada segi dipenuhi atau tidaknya aspek pemerataan pembangunan itu melainkan juga pada kemampuannya untuk memperluas ruang lingkup bidang kerjasama, vertikal dan/atau horisontal, maupun untuk memperteguh keterikatan politik dan fungsionalitas ekonomi. Pertimbangan seperti itu pula yang akan mewarnai tulisan ini meskipun dalam garis besarnya ia tetap berpijak pada pembedangan kerjasama fungsional yang dirumuskan dalam KTT Kuala Lumpur.² Oleh sebab itu pembahasan mengenai instrumen sosial dalam pemerataan pembangunan, meskipun ia akan memusatkan perhatiannya pada kegiatan yang dilakukan oleh Komite Pembangunan Sosial (*Committee on Social Development - COSD*), bukan merupakan bagian yang terpisah dari kegiatan fungsional yang lain. Alasan yang sama berlaku pula dalam pembahasan mengenai sosialisasi dan komitmen ASEAN dan peningkatan sumberdaya teknologi yang berturut-turut menjadi bidang garapan Komite Kebudayaan dan Informasi (*Committee on Cultural and Information - COCI*) serta Komite Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (*Committee on Science and Technology - COST*). Sementara itu, kerjasama yang selama ini dijalin dalam kerangka AIPO (*ASEAN Inter-Parliamentary Organization*) tidak menjadi bagian dalam tulisan ini, meskipun ia mengisyaratkan citra fungsionalisme. Berbeda dari komite-komite kerjasama fungsional yang lain, AIPO lebih diwarnai karakter lintas-fungsional daripada membidangi dan memusatkan perhatiannya pada fungsionalitas tertentu.

INSTRUMEN SOSIAL UNTUK PEMERATAAN PEMBANGUNAN

Dari satu segi, terlepas dari soal apakah ia merupakan hasil usaha bersama atau sendiri-sendiri, negara-negara ASEAN memang telah menunjukkan be-

¹Lihat diktum yang membicarakan usaha untuk mencapai stabilitas politik dalam "Declaration of ASEAN Concord," *ASEAN Documents Series 1967-1986* (Jakarta: ASEAN Sekretariat, 1986), hal. 32. Tanpa disebut secara khusus ketentuan yang menyangkut Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kerukunan ASEAN maupun Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara yang digunakan dalam tulisan ini merujuk pada dokumen yang diterbitkan oleh Sekretariat ASEAN itu.

²Tentang kegiatan yang dilakukan oleh komite-komite kerjasama fungsional lihat C.P.F. Luhulima et al., "Dimensi Kerangka Kegiatan dalam Kerjasama ASEAN," *Laporan Penelitian* (Jakarta: Sekretariat Nasional dan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1986), hal. 172-283. Data kronologi, komite dan proyek yang dilaksanakan serta dipakai dalam tulisan ini mengacu pada Laporan Penelitian tersebut.

berapa kemajuan dalam pembangunan ekonominya.³ Laju pertumbuhan ekonomi rata-rata negara ASEAN hampir selalu lebih tinggi daripada tingkat yang dicapai negara-negara berkembang pada umumnya. Lagipula, keberhasilannya untuk mencapai dan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi itu disertai pula oleh menyusutnya tingkat kemiskinan massal dan meningkatnya tingkat kemampuan membaca, harapan hidup maupun indikator-indikator kesejahteraan jasmani yang lain.

Meskipun demikian hal itu tidak sepenuhnya dapat ditafsirkan sebagai meningkatnya taraf hidup masyarakat secara keseluruhan. Indikator prestasi pembangunan yang digunakan hampir selalu merujuk pada lingkup nasional tetapi kurang memperhatikan kesenjangan antar-daerah maupun lapisan sosial. Hingga pertengahan dasawarsa 1970-an, dengan perkecualian Singapura, ketimpangan sosial masih mewarnai sebagian besar negara-negara ASEAN. Dalam waktu kurang-lebih sewindu setelah terbentuknya ASEAN itu, kenyataan di Indonesia, Filipina dan Malaysia bahkan memperlihatkan gejala merosotnya pendapatan rumah tangga di kalangan 40% lapisan sosial paling bawah. Pada saat yang sama 20% lapisan sosial menengah dan atas menerima sekitar separuh dari keseluruhan pendapatan nasional.⁴ Gejala itu merupakan pertanda bahwa pertumbuhan ekonomi tidak selalu disertai oleh pemerataan dan keadilan sosial.

Bersamaan dengan menguatnya semangat yang terkandung dalam dasawarsa kedua pembangunan PBB,⁵ gelagat akan melebarnya ketimpangan sosial itu membuah kesadaran tentang pentingnya dimensi pemerataan hasil-hasil pembangunan di kalangan pemimpin-pemimpin ASEAN. Oleh sebab itu, selain karena stabilitas politik nasional yang semakin kokoh sehingga kurang memerlukan pertumbuhan ekonomi sebagai legitimasi politik, dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN (1976) terlihat betapa pemimpin-pemimpin ASEAN mulai mencurahkan perhatiannya pada peningkatan taraf hidup dan keadilan sosial bagi masyarakat pedesaan dan berpendapatan rendah pada umumnya melalui kerjasama ekonomi dan pembangunan sosial. Seperti digariskan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN, langkah-langkah yang hendak ditempuh untuk memenuhi keinginan itu membuktikan bahwa instrumen sosial tidak dapat dipisahkan dari instrumen ekonomi.

Berbeda dari instrumen ekonomi yang lebih memusatkan perhatiannya pada kebijakan perdagangan, investasi dan industri seperti, antara lain, tercer-

³Lihat tabel yang disajikan Donald Crone, "ASEAN's Third Decade: Building Greater Equity," *Contemporary Southeast Asia* Vol. IX, No. 1 (Juni 1987): hal. 26-27.

⁴*Ibid.*, hal. 28.

⁵Semboyan "pemerataan," atau sekurang-kurangnya "pertumbuhan dengan pemerataan" yang mewarnai dasawarsa pembangunan kedua PBB dalam dasawarsa 1970-an tercermin dalam beberapa tulisan, antara lain, Irma Adelman and Cynthia T. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* (Stanford: Stanford University Press, 1973) dan Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1974).

min dalam PTA (*Preferential Trading Arrangements*), AIJV (*ASEAN Industrial Joint Ventures*) ataupun AIC (*ASEAN Industrial Complementation*), instrumen sosial lebih mengarah pada serangkaian usaha yang menyentuh langsung akar-akar kemiskinan dan ketimpangan sosial. Ia melibatkan tidak saja aspek kesejahteraan sosial tetapi juga aspek pemenuhan kebutuhan pokok. Karena itu pula kerjasama fungsional ASEAN dalam bidang pembangunan sosial, seperti terlihat dari sub-komite dan/atau kelompok ahli yang dibentuknya, mencakup bidang penanggulangan bencana alam, narkotika dan obat bius, pendidikan, kesehatan dan gizi, kependudukan serta peningkatan peranan wanita dan pemuda.

Dalam bidang kesejahteraan sosial, misalnya penanggulangan bencana alam serta pencegahan penyalahgunaan narkotika dan obat bius telah digalang beberapa bentuk kerjasama, mulai dari temu wicara dan temu karya hingga pelaksanaan proyek-proyek yang dianggap relevan. Dan sebagai lambang meluasnya ruang lingkup kerjasama itu, pertemuan berkala yang semula diselenggarakan pada tingkat Kelompok Ahli sejak tahun 1984 telah diubah menjadi pertemuan Pejabat-pejabat Senior. Lagipula, ASEAN telah berhasil menjalin kerjasama dengan, dan memperoleh bantuan finansial dari, beberapa pihak di luar ASEAN untuk mewujudkan proyek-proyek tertentu.

Barangkali hal itu dapat dianggap sebagai salah satu petunjuk keberhasilan ASEAN sebagai suatu kesatuan. Meskipun demikian perbedaan tingkat keberhasilan antara bidang penanggulangan bencana alam dan pencegahan penyalahgunaan narkotika dan obat bius mungkin memperkuat dugaan bahwa perluasan bidang kerjasama akan lebih mudah dilakukan jika ia kurang memiliki kandungan politik. Berlainan dari proyek-proyek penanggulangan bencana alam yang sudah menjurus pada dilakukannya operasi-operasi gabungan, misalnya, penanggulangan masalah narkotika dan obat bius hingga kini belum berhasil membuahkan suatu hukum bersama yang berlaku di semua negara ASEAN. Kebulatan tekadnya dalam fora internasional⁶ dan persamaan persepsinya mengenai ancaman narkotika dan obat bius tampaknya belum berhasil menembus jalan buntu yang ditimbulkan oleh perbedaan sanksi hukum yang diberlakukan pada para penyalahguna obat-obat terlarang itu.

Tentu saja kemacetan dalam mengusahakan keseragaman sanksi itu tidak mengecilkkan arti keberhasilan lain yang dicapai oleh kerjasama di bidang pembangunan sosial. Apalagi jika disadari bahwa instrumen ekonomi dan sosial merupakan perangkat yang saling berkaitan untuk mencapai pemerataan pembangunan dan keadilan sosial, seperti tersirat dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN, maka COSD memang harus lebih menitikberatkan kegiatannya pada upaya untuk memenuhi kebutuhan pokok terutama bagi kelompok 40%

⁶Salah satu di antaranya adalah kesatuan pendapat negara-negara anggota ASEAN untuk mengajukan pandangannya dan menuntut disusunnya suatu Konvensi Internasional tentang Penyalahgunaan Narkotika dan Obat Bius dalam Konperensi Wina (Juni 1987).

lapisan sosial paling miskin. Memang, pemenuhan kebutuhan pokok yang hingga tingkat tertentu tercermin dalam beberapa program COSD tidak mengacu seluruhnya pada teori pembangunan yang dirumuskan oleh para ekonom pada awal dasawarsa 1970-an.⁷ Lebih dari itu, ia memberi prioritas bukan hanya pada masalah pangan, kesehatan dan gizi melainkan juga kegiatan-kegiatan yang diarahkan pada optimalisasi penggunaan sumberdaya manusia maupun masalah kependudukan pada umumnya.

Dalam sepuluh tahun belakangan ini, selain beberapa fora ilmiah dan pertemuan antar-pejabat-pejabat pemerintah di berbagai tingkat, telah dilaksanakan lebih dari 40 proyek yang dalam garis besarnya dapat dikatakan sebagai pengejawantahan semangat pemenuhan kebutuhan pokok. Lagipula, setelah terbentuknya Gugus Pengkoordinasian Masalah Kependudukan (1980) dan Proyek Pengembangan Sumberdaya Manusia (1981), negara-negara ASEAN berhasil menjalin hubungan kerjasama yang lebih luas dengan mitra-mitra dialognya di kawasan Asia-Pasifik.

Lebih dari itu, proyek-proyek yang dilaksanakan dalam kerangka kerjasama ASEAN memang mengesankan pendekatan yang menyeluruh. Proyek-proyek kependudukan, misalnya, tidak terbatas lagi pada masalah Keluarga Berencana tetapi mencakup pula masalah pembangunan pedesaan. Dengan bantuan Jepang, proyek pengembangan sumberdaya manusia mulai menelusuri hubungan kausal antara kemiskinan masyarakat desa dan kesempatan kerja. Proyek inilah yang kemudian menghasilkan pembentukan Pusat Pembangunan Pedesaan melalui Penggalakan Kegiatan di Bidang Industri Pertanian.

Meskipun demikian, sumbu utama keberhasilan sesuatu proyek bersama sesungguhnya tidak dapat dilihat hanya pada frekuensi atau intensitas kegiatannya, terutama jika kegiatan itu hanya memusatkan perhatiannya pada kegiatan ilmiah, tetapi juga pelaksanaannya dalam program aksi pada tingkat nasional. Sementara itu, meningkatnya keterlibatan pihak luar tidak dapat selalu ditafsirkan sebagai petunjuk keberhasilan, betapapun ia memang dapat dianggap sebagai isyarat meningkatnya kepercayaan, solidaritas dan keterikatan politik pihak luar itu kepada kerjasama yang dilakukan oleh suatu wadah kerjasama regional. Sekurang-kurangnya dalam jangka pendek, satu aspek yang kelihatannya lebih penting daripada sekadar sifat dan lingkup kegiatan dan/atau daya tariknya bagi pihak luar itu adalah soal apakah kegiatan kerjasama tertentu dapat tercermin dalam kebijakan nasional maupun sanggup menyelesaikan masalah dasar yang dihadapi sehingga ia dapat dipandang sebagai manfaat nyata bagi mereka yang terlibat dalam kerjasama itu.

⁷Sebagai model pendekatan yang bercakupan global, untuk pertama kalinya konsep kebutuhan pokok dikembangkan oleh Yayasan Bariloche di Argentina. Lihat *Latin American World Model* (Buenos Aires: Bariloche Foundation, 1974).

Dalam kaitan seperti itulah beberapa proyek kerjasama ASEAN sesungguhnya belum menyentuh masalah pokok yang dihadapi oleh negara-negara anggotanya. Proyek-proyek dalam bidang kesehatan dan gizi, misalnya, yang selama ini menggarap masalah penerangan tentang cara hidup sehat melalui peningkatan gizi dan keberhasilan lingkungan mungkin kurang mengenai sasarannya selama hal itu tidak disertai peningkatan pendapatan masyarakat atau sekurang-kurangnya penjelasan mengenai bagaimana masyarakat miskin dapat memanfaatkan potensi lokal, termasuk apotik hidup dan obat-obat tradisional untuk menjaga kondisi kesehatannya. Tidak terdapatnya proyek-proyek itu, bersamaan dengan pemusatannya pada usaha penanganan "penyakit kota," misalnya penyakit jantung dan *diabetes*, memperlihatkan bahwa kerjasama kesehatan dan gizi lebih diwarnai oleh elitisme.

Kecenderungan elitis itu tampaknya juga dapat terlihat dalam beberapa kegiatan dalam kerangka kerjasama wanita dan pemuda yang berturut-turut dikelola oleh Program Wanita ASEAN dan Kelompok Ahli Masalah Kepemudaan. Latihan Kesekretariatan dan Keperawatan bagi Para Wanita atupun Program Kapal Remaja Asia Tenggara bagi Para Pemuda, misalnya, mungkin dapat dianggap sebagai petunjuk bahwa wanita dan pemuda desa kurang memperoleh perhatian dalam kerjasama ASEAN. Boleh jadi kenyataan itu memang tidak harus mengecilkan arti kerjasama yang telah dilakukan selama ini. Selain barangkali karena masalah prioritas, peningkatan peranan wanita dan pemuda desa dalam pembangunan nasional tampaknya memang akan sukar diselenggarakan dalam kerangka kerjasama. Berbeda dari rekan-rekan mereka di kota-kota besar yang karena tingkat pendidikan dan budaya politiknya menghendaki simbolisasi keterlibatan, betapapun keterlibatan itu bersifat elitis, wanita dan pemuda desa lebih memerlukan realisasi keterlibatan, terutama dalam bentuk penciptaan kesempatan kerja. Dan hampir semua negara ASEAN menghadapi kesulitan untuk memecahkan masalah kesempatan kerja, terutama karena orientasinya pada strategi pertumbuhan yang disangga oleh sektor industri modern yang padat modal.

Orientasi pembangunan seperti itu tentu tidak selamanya buruk. Bahkan pemenuhan kebutuhan pokok pun, hingga tingkat tertentu, memerlukan instrumen ekonomi, misalnya laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mantab, penataan kembali investasi ke sektor-sektor yang mampu menyerap tenaga kerja dan perubahan pola produksi maupun konsumsi masyarakat. Meskipun demikian, inti strategi kebutuhan pokok, terutama jika dikaitkan dengan soal ketenagakerjaan, adalah perpaduan instrumen ekonomi dengan instrumen sosial berupa keseimbangan antara kewajiban dan hak dalam suatu hubungan produksi. Langsung maupun tidak, hal ini berkaitan dengan peningkatan ketrampilan dan penciptaan hubungan perburuhan tertentu.

Kerjasama pembangunan sosial ASEAN sesungguhnya tidak mengabaikan masalah-masalah itu. Secara terpisah, Komite Pengkoordinasian Kawasan yang bernaung di bawah Sub-Komite Pendidikan ataupun Sidang Khusus

Menteri Perburuhan ASEAN telah melakukan banyak hal untuk meningkatkan harkat kaum buruh, antara lain melalui latihan ketrampilan dan perlindungan keamanan industri. Bahkan untuk memperkuat kerjasama di bidang perburuhan telah diselenggarakan dialog antara ASEAN dan UNDP (*United Nations Development Programme*) yang kemudian membuahkan penandatanganan dokumen tentang Hubungan Industrial ASEAN (1984).

Tanpa bermaksud mengurangi arti kerjasama yang telah dijalin dalam kerjasama perburuhan dan ketenagakerjaan, betapapun ia terbatas pada peningkatan ketrampilan sebagian kecil lapangan kerja di sektor industri dan/atau peningkatan keamanan industri, sesungguhnya ASEAN belum dapat menyelesaikan masalah yang lebih mendasar. Pemusatannya pada proyek ketenagakerjaan dalam sektor industri hingga kini belum diimbangi dengan perhatian yang sama dalam sektor pertanian. Dari lima proyek bersama, misalnya, hanya satu proyek yang berkaitan dengan latihan keahlian di bidang pertanian.

Lagipula, pola hubungan industrial yang selama ini dilaksanakan tampaknya tidak dapat menyelesaikan masalah ketenagakerjaan yang paling mendasar, yaitu peningkatan "tawar-menawar bersama" (*collective bargaining*) para pekerja. Hingga tingkat tertentu, tawar-menawar bersama itu hanya dapat diwujudkan jika kaum pekerja mempunyai hak individual, termasuk hak mogok dan hak berserikat. Dan, meskipun dalam tingkatan yang berlainan, formasi hubungan industrial di semua negara anggota ASEAN agaknya tidak mungkin memenuhi harapan itu.⁸ Dominasi pemerintah dalam hubungan industrial di Indonesia dan Singapura ataupun fragmentasi gerakan buruh di Filipina, Malaysia dan Muangthai mungkin merupakan kondisi yang menghambat berkembangnya tawar-menawar bersama di kalangan kaum pekerja.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa meskipun dalam bidang dan aspek tertentu telah dicapai kemajuan, kerjasama pembangunan sosial masih menghadapi kendala ekonomi maupun politik. Dalam situasi seperti ini, barangkali bukan instrumen sosial yang harus mengemban fungsi sebagai sarana pemerataan pembangunan. Instrumen ekonomi dan politik, misalnya dalam bentuk penataan kembali titik-berat penanaman modal dan/atau orientasi pertumbuhan, barangkali akan lebih tepat mengenai sasaran yang hendak dicapai melalui kerjasama pembangunan sosial. Meskipun demikian, seperti akan dibahas pada bagian lain tulisan ini, penyusunan program dan proyek lintas-komite tampaknya merupakan salah satu pilihan jika kerjasama pembangunan sosial hendak dipertahankan dalam bentuknya yang sekarang.

⁸Lihat Elias T. Ramos, "Strategi Hubungan Perburuhan di Asia Tenggara, Analisa Perbandingan," *Prisma* No. 12 (Desember 1982): hal. 38-47; cf. Basu Sharma, "Regionalism and ASEAN Industrial Relations," dalam *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3, No. 2 (November 1986): hal. 248-254.

KEGIATAN KULTURAL, ARUS INFORMASI DAN REGIONALITAS

Elit politik yang kini memegang kendali pemerintahan di Malaysia dan Singapura masih menafsirkan prakarsa Indonesia untuk membentuk ASEAN sebagai salah satu petunjuk nyata bahwa Indonesia memiliki kemauan politik untuk menjalin hubungan bersahabat dengan negara-negara tetangganya di kawasan Asia Tenggara. Penafsiran itu memang beralasan, karena pada kenyataannya normalisasi kembali hubungan diplomatik yang secara resmi mengakhiri masa konfrontasi juga baru dilakukan setelah terbentuknya ASEAN. Bersamaan dengan menyusutnya komitmen Inggris, hal itu telah menciptakan situasi tertentu sehingga bernaung di bawah satu wadah kerjasama dengan Indonesia akan lebih menguntungkan Malaysia dan Singapura daripada jika ia di luarnya.

Pada saat yang sama Indonesia memprakarsai pembentukan ASEAN sebagai lambang perubahan orientasi politik luar negeri yang semula dianggapnya terlampau berkiblat ke blok Timur. Hal ini tentu menjadi salah satu pertimbangan karena, sekurang-kurangnya hingga pertengahan dasawarsa 1960-an, Indonesia merupakan satu-satunya negara Asia Tenggara maritim yang kurang pro-Barat. Titik-beratnya pada pembangunan ekonomi yang mewarnai kebijakan Pemerintah Orde Baru dan keinginannya menyerap modal asing, seperti tercermin pada diundangkannya peraturan Penanaman Modal Asing (1967), memerlukan perubahan orientasi politik luar negeri terutama kepada negara-negara Barat yang dianggapnya sebagai sumber bantuan finansial maupun teknologi. Selain karena pertimbangan ekonomi-politik itu, tampaknya Indonesia juga beranggapan bahwa ASEAN akan memberi peluang yang lebih besar untuk mengukuhkan kedudukannya sebagai pemimpin kawasan.

Sementara itu Filipina dan Muangthai pun menganggap ASEAN sebagai formasi baru yang bermanfaat. Mereka tidak dapat mengingkari kenyataan geopolitiknya sebagai bagian dari Asia Tenggara betapapun kenyataan itu tidak didukung oleh keseragaman pengalaman kolonial. Dan oleh karenanya, melibatkan diri dalam badan kerjasama yang diprakarsai Indonesia barangkali dapat membuka peluang yang lebih besar bagi Filipina maupun Muangthai untuk diterima sebagai warga kawasan. Kewargaan itu bukannya tidak penting, terutama dalam hubungan antar-negara yang terletak dalam satu kawasan yang diwarnai oleh potensi konflik perbatasan tetapi juga potensi konsensus atas dasar kesukubangsaan yang hingga tingkat tertentu dapat memperkuat regionalitas.

Kini ASEAN telah mampu membuktikan bahwa ia berhasil mempertahankan regionalitas itu sekurang-kurangnya dalam jangka waktu dua dasawarsa. Meskipun demikian, regionalitas yang timbul karena penjelmaan historis, keharusan geopolitik dan kristalisasi ancaman itu belum tentu dapat dipertahankan kelanggengannya untuk masa yang akan datang. Faktor-faktor peng-

ikat itu pun sesungguhnya merupakan kondisi obyektif yang bebas nilai sehingga oleh karenanya ia dapat berubah menjadi kekuatan sentrifugal dan dengan sendirinya akan mengikis regionalitas. Pergantian generasi, penyusutan ancaman luar dan peningkatan saling ketergantungan lintas-kawasan tampaknya dapat mempengaruhi kadar regionalitas sehingga diperlukan langkah bersama untuk mengantisipasi perubahan-perubahan itu.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari terbentuknya ASEAN dan harapan-harapan yang digantungkan padanya secara tidak langsung menjelaskan bahwa regionalitas itu dapat dipelihara melalui instrumen politik, ekonomi maupun kultural. Ketiga-tiganya merupakan instrumen yang saling melengkapi dan/atau saling tumpang-tindih. Sukar dibayangkan bahwa suatu misi perdagangan atau kesenian, misalnya, tidak diwarnai oleh pertimbangan politik. Barangkali hanya oleh karena instrumen politik acapkali dipengaruhi pertimbangan persepsual sedang instrumen ekonomi niscaya tidak dapat dipisahkan dari belenggu pertimbangan rasional, instrumen kultural lebih mudah diwujudkan sebagai sarana untuk memelihara keterikatan politik.

Lebih dari itu, instrumen kultural memang merupakan sarana yang dianggap paling tepat untuk memelihara formasi maupun karakter regionalisme terutama oleh karena berbeda dari penyusutan ancaman luar dan peningkatan saling ketergantungan lintas-kawasan yang belum dapat diperkirakan bentuk dan sifatnya, pergantian generasi telah menjadi suatu kepastian sejarah. Instrumen kultural itulah yang secara bertahap dan berkesinambungan menjadi perangkat pokok sosialisasi. Dengan perkataan lain, instrumen kultural itu hendaknya tercermin dalam interaksi maupun interkomunikasi di antara negara-negara yang berhimpun di dalam suatu wadah kerjasama regional. Selain itu, ia memerlukan juga bentuk dan jenis kegiatan tertentu yang sanggup memproyeksikan pengalaman masa lalu, peristiwa masa kini dan harapan akan masa depan.

Dalam pemikiran semacam itu, masalah pokok yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana memilih modus sosialisasi serta pola interaksi maupun interkomunikasi untuk menanamkan pada generasi penerus nilai dasar dan tujuan inti yang hendak dicapainya. Dan beberapa dokumen, seperti Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kerukunan ASEAN serta Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara memang telah memberi petunjuk bahwa nilai dasar dan tujuan inti yang dimaksud adalah, antara lain, persahabatan, solidaritas, konsensus dan kedaulatan maupun ketahanan regional. Bahkan Deklarasi Kerukunan ASEAN telah memberi kerangka sosialisasi itu yang akan mengambil modus kerjasama dalam bidang pengkajian ASEAN dan masalah-masalah Asia Tenggara pada umumnya serta penyediaan fora interaksi bagi kaum cendekiawan, penulis, artis, seniman dan wakil-wakil media massa agar mereka dapat menyumbangkan peranannya dalam memupuk persahabatan dan menumbuhkan identitas regional. Sidang COCI V di Manila (1981) merinci pembedaan itu lebih lanjut sehingga kerjasama ASEAN

dalam bidang kebudayaan dan informasi akan memusatkan perhatiannya pada bidang seni rupa, seni pentas, kesusasteraan, media komunikasi dan pengkajian ASEAN.

Memang Laporan-laporan Tahunan Komite Tetap ASEAN senantiasa memperlihatkan dan memperkuat anggapan bahwa COCI adalah yang paling aktif di antara komite-komite fungsional.⁹ Bahkan kurang lebih sepertiga dari seluruh kegiatan ASEAN adalah proyek dan kegiatan dalam bidang kebudayaan dan informasi. Meskipun demikian, tingginya frekuensi kegiatan itu tidak selalu harus ditafsirkan sebagai suatu keberhasilan. Sebagai instrumen kultural dalam proses sosialisasi, arti dan manfaat proyek itu ditentukan oleh kemampuannya untuk menangkap dan memantulkan kembali nilai dasar dan tujuan ASEAN serta sasaran pemirsanya. Dan mengamati beberapa kegiatan kebudayaan dan informasi dalam kerangka kerjasama ASEAN, selain pencerminannya atas struktur sosial-ekonomi dan sosial-politik masyarakatnya, semakin terlintas kesan bahwa ia merupakan kosmetik bagi regionalitas.

Dalam bidang seni rupa dan seni pentas, misalnya, bentuk kerjasama ASEAN hanya terbatas pada pameran dan pertunjukan keliling, festival film, pertukaran artis dan pertemuan antar-seniman. Boleh jadi interaksi dan interkomunikasi semacam itu mampu menggalang persahabatan di kalangan para seniman. Mungkin ia merupakan kegiatan yang dapat dinikmati oleh lapisan-lapisan sosial tertentu. Tetapi karena ia dilakukan di kota-kota besar, sangat kecil kemungkinan bahwa ia mampu mencapai sebagian besar kelompok dan lapisan sosial. Kecuali proyek pembuatan dan pertunjukkan film dokumenter yang hingga tingkat tertentu dapat menjadi perangkat rekayasa kultural, tampaknya pameran seni rupa dan seni pentas akan sukar membawa pesan regionalisme karena ia sangat tergantung pada rangsangan dalam proses penciptaan dan kemampuan interpretasi para pemirsanya.

Gelagat seperti itu merupakan salah satu petunjuk bahwa elitisme masih mewarnai corak interaksi maupun interkomunikasi dalam kerjasama kebudayaan dan informasi ASEAN. Kenyataan ini tentu tidak harus ditafsirkan sebagai suatu kegagalan karena betapapun juga ia justru mencerminkan watak sosial-ekonomi maupun sosial-politik masyarakatnya. Seiring dengan "keberhasilan" pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan bertumpu pada sektor perkotaan yang kemudian mempertebal lapisan kelas menengah perkotaan, misalnya, corak budaya yang konsumtif dan elitis memang tepat mengenai sasarannya. Lagipula, interaksi kebudayaan yang lebih mengutamakan aspek penampilan daripada daya cipta barangkali memang merupakan salah satu konsekuensi dari gelagat sentralisme yang semakin mewarnai sistem politik di beberapa negara anggota ASEAN.

⁹*Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1985-1986* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1986).

Pengaruh sentralisme itu memang tidak terlalu tampak dalam karya-karya seni rupa maupun seni pentas. Meskipun demikian terdapat beberapa gejala bahwa hal itu telah meredam daya cipta dan kemudian membatasi ruang gerak bidang kesusastraan dan media massa. Kecenderungan di kalangan para penulis untuk mengekang diri (*self-imposed censorship*) yang dimanifestasikannya dalam keengganan untuk memaparkan sesuatu yang bertentangan dengan arus dominan tampaknya merupakan salah satu sebab mengapa sastrawan ASEAN hanya membatasi proyeknya pada penyusunan antologi kesusastraan. Bahkan proyek lain yang digarapnya, yaitu Proyek Penelitian Bersama para Anthropolog mengenai Pengaruh Teknologi Modern di Daerah Pedesaan, karena pendekatannya yang sosio-anthropologis, tampaknya tidak memberi masukan pemikiran yang terlalu penting, sekurang-kurangnya karena ia tidak menyinggung persoalan sosial-ekonomi pedesaan yang lebih mendesak.

Tetapi berbeda dari keterbatasan kerjasama ASEAN di bidang kesusastraan yang terutama disebabkan oleh kecenderungan para sastrawan untuk mengekang diri dalam penciptaan, hambatan utama dalam menjalin hubungan kerjasama di bidang media massa tampaknya bersumber pada perbedaan persepsi mengenai peranan dan modus pengelolaan media di antara sesama anggota ASEAN. Lagipula pengendalian pemerintah yang relatif lebih mudah dilakukan atas media *audio-visual* daripada media cetak, hingga tingkat tertentu, menjelaskan mengapa kerjasama dalam hal persuratkabaran seakan-akan tenggelam di tengah pertukaran artis dan festival film maupun program acara radio. Pada saat yang sama pemilikan media cetak yang lebih tersebar, dan oleh karenanya cenderung bersikap kompetitif, tambahan pula karena potensinya sebagai kontrol sosial, boleh jadi dianggap sebagai corak media yang tidak sesuai dengan nilai-nilai keselarasan dan kebersamaan.

Gejala elitisme dan sentralisme yang pada gilirannya mempengaruhi corak dan intensitas beberapa bidang kerjasama ASEAN itu ternyata menjangkiti pula bidang pengkajian ASEAN. Lebih dari sekadar ketidakmampuannya mewujudkan mandat Deklarasi Kerukunan ASEAN untuk menjadikan bahasa nasional setiap negara anggota ASEAN sebagai bagian dari kurikulum pendidikan, proyek-proyek yang digarap dalam kerangka pengkajian ASEAN, misalnya, latihan ketrampilan kurator museum, penyusunan buku panduan museum dan studi perbandingan mengenai peranan media tradisional, tampaknya lebih cenderung pada aspek pelestarian budaya.

Sebenarnya hal itu merupakan titik pijak yang bermanfaat seandainya ia tidak terpaku semata-mata pada aspek sosial-budaya tetapi juga memperluas jangkauannya pada aspek budaya-ekonomi dan budaya-politik. Perbedaan pandangan antara Indonesia, Malaysia dan Singapura mengenai beberapa pasal dalam Hukum Laut Internasional, misalnya, mungkin tidak perlu terjadi jika pengkajian ASEAN juga mempelajari corak perilaku yang membeda-

kan masyarakat agraris dari masyarakat maritim.¹⁰ Lebih dari itu memperkenalkan persamaan dalam tata nilai musyawarah di Indonesia dan Malaysia, etik kompromi atas dasar Budhisme di Muangthai dan praktek pengambilan keputusan dalam *barrangay* di Filipina mungkin lebih bermanfaat daripada sekadar mempelajari perbandingan dasar-dasar musik dan koreografi antar-negara ASEAN.

Meskipun demikian, beberapa gejala elitis dan sentralistis maupun ketidakjelasan sasaran sosialisasi yang hendak dicapai dalam sebagian proyek kerjasama itu tidak mengurangi beberapa keberhasilan yang telah diraih sejak berdirinya Komite Kebudayaan dan Informasi ASEAN. Festival Lagu ASEAN dan pertukaran program acara radio, misalnya, merupakan proyek-proyek yang mampu mengukuhkan diri sebagai pola interaksi dan interkomunikasi yang teratur di antara sesama negara ASEAN. Keberhasilan ASEAN memperoleh bantuan Jepang sehingga ia dapat membentuk Dana Kebudayaan ASEAN tentu merupakan langkah awal yang dapat digunakan untuk menjamin kesinambungan program kerjasama di masa yang akan datang. Dan, lebih dari itu, keterlibatan berbagai unsur masyarakat dalam kegiatan-kegiatan tertentu sekurang-kurangnya dapat dianggap sebagai petunjuk bahwa elan solidaritas, kerjasama dan persahabatan bukan sekadar retorika yang tertuang dalam dokumen-dokumen politik.

REORIENTASI BUDIDAYA TEKNOLOGI

Mungkin tidak terdapat satu pun titik-temu yang dapat diterima secara utuh dan luas oleh semua negara anggota ASEAN kecuali suatu keinginan untuk memelihara stabilitas pertumbuhan ekonomi. Bagi Indonesia, Filipina, Malaysia maupun Muangthai memang pada mulanya keinginan itu dapat dipenuhi, terutama oleh karena kemantapan harga komoditi primer dalam pasaran internasional. Tetapi untuk masa-masa yang akan datang tampaknya negara-negara itu tidak dapat lagi mengharapkan stabilitas pertumbuhan ekonomi dengan bertumpu semata-mata pada ekspor bahan mentah. Merosotnya keunggulan komparatif beberapa jenis bahan mentah karena pengaruh non-komplementaritas produk, kebijakan proteksi maupun penemuan bahan-bahan pengganti di negara-negara industri maju, pada gilirannya menyudutkan negara-negara penghasilnya untuk mengusahakan nilai tambah kepada komoditi andalannya. Dan nilai tambah yang diinginkan itu hanya dapat dicapai jika mereka memasukkan faktor teknologi ke dalam proses produksi dan pemasaran bahan-bahan mentah itu. Gejala ini merupakan petunjuk bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi akan menjadi masukan penting dalam

¹⁰Perbedaan pandangan Indonesia dengan Malaysia dan Singapura tentang beberapa aspek hukum internasional, khususnya mengenai perairan Selat Malaka, lihat Phiphat Tangsubkul, *ASEAN and the Law of the Sea* (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), hal. 24-40.

pembangunan ekonomi, terutama di negara-negara berkembang yang mengandalkan ekspor bahan mentah.

Dalam batas-batas tertentu, pentingnya ilmu pengetahuan dan teknologi itu disebabkan bukan hanya oleh keharusan ekonomi tetapi juga oleh keharusan politik.¹¹ Lebih dari sekadar tuntutan modernitas maupun penyangga stabilitas pertumbuhan ekonomi, teknologi sering dipercaya mampu menjadi sarana untuk meredam kemungkinan timbulnya antagonisme sosial, terutama jika ia sanggup menciptakan kemakmuran yang merata bagi segenap lapisan sosial. Lagipula sentralisasi pemilikan jenis teknologi tertentu, seperti teknologi-teknologi yang digunakan dalam industri strategis, barangkali dapat membantu terciptanya stabilitas politik.

Meskipun demikian hubungan teknologi dengan perubahan sosial-ekonomi maupun sosial-politik sesungguhnya bersifat ambivalen. Di satu pihak, "netralitas" teknologi mungkin merupakan potensi bahwa ia dapat menyumbangkan peranannya dalam mencapai "perdamaian, kemajuan dan kemakmuran." Di lain pihak, penerapan teknologi mungkin pula menimbulkan akibat yang melodramatik pada lingkungan sosial-politik dan struktur ekonomi tertentu. Selain itu, karakter internasionalis yang melekat pada sesuatu jenis teknologi dan kemampuannya untuk menembus batas geografis tampaknya merupakan isyarat bahwa ia dapat tampil sebagai sarana integrasi maupun disintegrasi.

Tentu oleh karenanya akan sukar menarik keuntungan semata-mata tanpa menanggung sesuatu risiko dari penerapan teknologi. Lebih dari sekadar peningkatan produktivitas maupun pengintegrasi, teknologi adalah seperangkat *gnosis* yang mengandung bukan hanya kebenaran empiri melainkan juga keharusan moral.¹² Oleh sebab itu yang menjadi persoalan pokok bagi negara-negara berkembang yang senantiasa terjerat oleh situasi untuk selalu menyesuaikan bentuk dan tingkat teknologinya dengan teknologi mutakhir adalah bagaimana ia memilih teknologi yang kurang bertentangan dengan corak budaya, struktur ekonomi maupun sistem politiknya.

Persoalan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang menjadi semakin kompleks karena ia terperangkap dalam paradigma budidaya teknologi negara-negara maju. Proses alih-teknologi dari negara maju ke negara berkembang

¹¹Lihat R. Kintner and Harvey Sichernan, *Technology and International Politics* (Washington, D.C.: Lexington Books, 1975), hal. 92-93.

¹²*Gnosis*, yang berasal dari bahasa Yunani, dapat diartikan sebagai perpaduan unsur-unsur pengetahuan, pemahaman dan keyakinan atas nilai ideologi atau moral yang melekat pada suatu ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan menganggap suatu perangkat teknologi sebagai *gnosis* maka dalam penerapannya tidak dapat dilakukan semata-mata atas pertimbangan kemajuan ilmu, penemuan teknik baru, produktivitas maupun efisiensi ekonominya tetapi juga harus mempertimbangkan nilai-nilai tertentu. Dalam kondisi kelebihan tenaga kerja dan keinginan untuk memberi kesempatan kerja kepada seluruh tenaga kerja itu, misalnya, mekanisasi pertanian dan industri padat modal tidak sesuai dengan *gnosis* teknologi.

membawa konsekuensi meningkatnya ketergantungan bukan hanya dari segi sosial-politik melainkan juga sosial-ekonomis. Melalui seleksi atas jenis dan bentuk teknologi yang hendak dialihkannya ke negara-negara berkembang, misalnya, negara-negara maju dapat mempengaruhi atau mengarahkan formasi ekonomi maupun politik yang diinginkannya.¹³

Oleh sebab itu, para perencana pembangunan di negara-negara berkembang dituntut oleh situasi tertentu untuk merumuskan kebijakan ilmu pengetahuan dan teknologi secara cermat, hati-hati dan terarah. Ia harus memiliki wawasan jauh ke depan, karena alih-teknologi yang diterimanya dari negara-negara maju mungkin merupakan teknologi yang tidak produktif lagi di negeri asalnya sehingga dalam waktu singkat teknologi itu tidak dapat dipergunakan lagi. Hal ini menjelaskan pentingnya bidang penelitian maupun pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi diwujudkan sebagai lembaga yang *built-in* dalam proses pembangunan ekonomi sehingga ia dapat memainkan perannya untuk memonitor, menyesuaikan dan memahami secara terus-menerus perubahan teknologi.

Keharusan itu tampaknya disadari pula oleh negara-negara ASEAN. Kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi bahkan telah lama menjadi bagian dari kerjasama fungsional ASEAN. Pelembagaan ulang atas pengelola kerjasama di bidang itu, mulai dari Komite Sementara (1970), Komite Tetap (1971) hingga terbentuknya COST (1978) merupakan petunjuk meningkatnya perhatian para pemimpin ASEAN pada kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi. Gejala ini tentu dapat ditafsirkan sebagai fungsionalitas bidang kerjasama itu.

Membidangi 12 sub-komite dan/atau kelompok ahli, COST telah menyusun suatu kerangka acuan bagi kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang meliputi peningkatan kemampuan ilmiah, penciptaan peluang untuk mempermudah alih-teknologi intra-ASEAN maupun dari negara-negara maju ke negara anggota ASEAN dan pengintegrasian proyek COST dengan proyek-proyek yang dikerjakan oleh komite-komite fungsional ASEAN yang lain. Lebih dari itu, Rancangan Tindakan yang disusun oleh COST merinci beberapa bidang kerjasama yang dianggapnya penting, yaitu, penelitian dan pengembangan pangan dan pertanian, energi dan sumberdaya mineral, kesehatan dan kemasyarakatan, pengembangan infrastruktur ilmu pengetahuan dan teknologi serta penelitian dan pengembangan dalam bidang industri, transportasi dan komunikasi.

Kerangka acuan maupun bidang-bidang kerjasama itu merupakan isyarat bahwa dalam prinsipnya COST merupakan lembaga yang bersifat lintas-komite. Perhatiannya yang diutamakan lebih pada aspek penelitian dan

¹³C.D. Martins, "Industrialization and Technology Transfer in Developing Countries," *Research Paper* (Den Haag: Institute of Social Studies, 1970): hal. 19-20; cf. Kintner and Sichertman, *Technology and International Politics*, hal. 100.

pengembangan daripada penerapan sesuatu bidang ilmu pengetahuan dan teknologi tampaknya merupakan salah satu sebab mengapa bidang kerjasamanya hampir sejajar dengan beberapa fungsi yang disandang oleh komite-komite tertentu, misalnya, Komite Industri, Mineral dan Energi (*Committee on Industry, Mineral and Energy* - COIME), Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan (*Committee on Food, Agriculture and Forestry* - COFAF) dan COSD. Komite Ilmu Pengetahuan dan Teknologi mungkin belajar dari kelemahan kerjasama lintas-komite yang digalang dalam projek-projek COSD dan/atau COCI.

Tetapi sesungguhnya dimensi lintas-komite yang merupakan hasil rumusan Pertemuan Menteri-menteri Riset dan Teknologi ASEAN I di Pattaya, Muangthai, dalam tahun 1980 itu baru tertuang dalam prinsip tetapi belum terwujud dalam langkah-langkah pelaksanaannya. Hasil penelitian protein, misalnya, tampaknya tidak dikembangkan lebih lanjut oleh COFAF, COIME dan COSD. Hampir seluruh kegiatan COST tidak didukung oleh projek-projek komite fungsional lainnya. Sementara itu suatu pengembangan projek lintas-komite sangat diperlukan jika, misalnya, industri ASEAN yang hendak dikembangkan di kelak kemudian hari dapat selalu disesuaikan dengan tuntutan kemajuan teknologi mutakhir.

Ketidakberhasilan beberapa projek industri ASEAN saat ini hingga tingkat tertentu terjadi karena projek-projek itu diusulkan pada pertengahan dasawarsa 1970-an tetapi baru dapat dilaksanakan pada awal dasawarsa 1980-an sehingga tidak sesuai lagi dengan perkembangan teknologi modern. Projek vaksin hepatitis-B (Singapura) yang masih mengandalkan bahan baku minyak babi, misalnya, di kelak kemudian hari akan kehilangan keunggulan komparatifnya setelah produk yang sama dapat diperoleh dari proses bioteknologi. Mungkin karena menyadari kelemahan seperti inilah sekarang COST mulai mengarahkan perhatiannya pada beberapa projek baru, misalnya, robotika, rancang-bangun dengan menggunakan teknologi komputer (*Computer Aided Design* dan/atau *Computer Aided Manufacturing*), mikro prosesor, teknologi laser, bio-teknologi dan ilmu pengetahuan bahan.

Tetapi sesungguhnya projek-projek itu justru merupakan titik-balik yang mengawali pergeseran orientasi COST dari sifatnya yang populis ke arah sifat yang cenderung elitis. Berbeda dari projek-projek COST yang digarap selama kurun waktu 1974-1983 yang diarahkan pada peningkatan gizi masyarakat, pengolahan limbah pangan dan perlindungan lingkungan yang dalam batas-batas tertentu mengisyaratkan semangat pemerataan pembangunan ke kalangan masyarakat berpenghasilan rendah, teknologi robotika hanya sesuai untuk industri yang eksklusif, misalnya, kendaraan bermotor, pesawat terbang, peralatan elektronik dan pengolahan logam.

Pada saat yang sama, meskipun rancangan beberapa projek berteknologi tinggi itu merupakan penjelmaan dari orientasi baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, sesungguhnya COST tetap mempertahankan karakternya

sebagai kerjasama fungsional yang hanya menggarap bidang kegiatan "hulu." Hal ini merupakan salah satu sebab mengapa komite fungsional lain yang memusatkan perhatiannya pada kegiatan "hilir" dan niscaya merujuk pada perhitungan komersial, seperti COFAF dan COIME, kurang berminat memanfaatkan hasil penelitian dan pengembangan yang diperoleh COST. Jika diperhitungkan bahwa COFAF maupun COIME memiliki pula sub-bidang khusus yang ditugasi menelusuri dimensi keilmuan dan keteknikan sesuai dengan bidang fungsionalnya masing-masing, peluang terjalinnya hubungan fungsional antara COST dan COFAF maupun COIME adalah, *ceteris paribus*, tidak terlalu besar.

Meskipun COST berorientasi terlalu jauh ke depan sehingga kurang berpijak pada tuntutan masa kini yang selalu lebih diwarnai oleh pragmatisme daripada naluri keilmuan, hal itu tidak mengurangi beberapa keberhasilan yang telah dicapainya. Sekurang-kurangnya, COST telah dapat menjaga kesinambungan proyek maupun kegiatan kerjasama tertentu dalam kerangka kerjasama ilmu pengetahuan dan teknologi ASEAN. Di dalam komitennya sendiri, COST bahkan berhasil memperluas ruang lingkup kerjasama. Keberhasilan yang diraih dalam proyek-proyek protein, misalnya, ternyata telah melahirkan proyek baru, yaitu proyek pemanfaatan limbah pangan dan pengembangan ekologi pangan. Selain itu, proyek produksi dan penggunaan obat-obat tradisional yang digarapnya berhasil menutup sebagian kekurangan COSD.

Lebih dari itu lintas-keterlibatan beberapa mitra dialog, seperti Amerika Serikat, Australia, Jepang, Kanada dan Selandia Baru, dalam proyek-proyek COST bersamaan dengan keterlibatannya di dalam proyek-proyek yang ditangani oleh COFAF dan COIME yang pada akhirnya membuahkan terbentuknya Dana Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (*ASEAN Trust Fund for Science and Technology*) merupakan salah satu bukti keberhasilan COST menarik kepercayaan pihak luar. Berdasarkan ketersediaan dana itu pula telah dilakukan beberapa pertemuan ilmiah dan kini telah disusun beberapa program baru, misalnya, pekan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pembentukan pusat informasi nasional dan regional.

Mungkin salah satu sasaran yang belum tercapai adalah keinginan COST untuk mempercepat alih-teknologi. Tetapi sesungguhnya penilaian atas berhasil atau tidaknya sasaran yang dicetuskan dalam Pertemuan Menteri-menteri Riset dan Teknologi ASEAN II di Jakarta (1983) itu tergantung pada ruang lingkup dan pengertian alih-teknologi. Jika ia ditafsirkan sebagai pemindahan terkendali dan domestikasi ilmu pengetahuan dan ketrampilan mengenai pembuatan, penggunaan dan peningkatan daya guna sesuatu barang

¹⁴Pengertian teknologi diambil dari W. Paul Strassman, *Technological Change and Economic Development: The Manufacturing Process of Mexico and Puerto Rico* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1968), hal. 2. Beberapa tulisan yang membahas alih-teknologi ke negara-negara ASEAN adalah, antara lain, Chee Peng Lim, "The Case of the Transfer Technology in ASEAN Countries," *The Philippine Economic Journal* Vol. XXII No. 3-4 (1983): hal. 63-483; Charles W.

tampaknya akan sukar memberi penilaian atas neraca keberhasilan COST. Pengertian semacam itu membawa konsekuensi bahwa alih-teknologi seharusnya melibatkan kegiatan-kegiatan yang pada kenyataannya kini dilakukan oleh COST, komite-komite ekonomi fungsional seperti COFAF dan COIME, serta perusahaan-perusahaan swasta. Dan oleh sebab itu, COST hanyalah sebagian dari pilar penyangga alih-teknologi.

Landasan kerjasama dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi lebih kokoh setelah Menteri-menteri Riset dan Teknologi, dalam Pertemuan III-nya di Kuala Lumpur (1986), mengisyaratkan keinginannya untuk melibatkan pula kalangan swasta, misalnya, Kamar Dagang dan Industri ASEAN dan beberapa pihak lainnya. Keterlibatan kalangan ini akan menguntungkan bukan hanya kalangan swasta dengan tertampungnya keinginan dan kebutuhan mereka dalam proyek-proyek COST tetapi juga COST sendiri yang barangkali dapat menggunakan pihak-pihak itu sebagai sumber dana yang diperlukan bagi kegiatan-kegiatannya. Pada saat yang sama, hal ini juga membawa konsekuensi bahwa COST hendaknya memberikan prioritas pada kegiatan-kegiatan yang lebih diwarnai oleh citra populis daripada citra elitis, meskipun ia tidak dengan sendirinya meninggalkan sepenuhnya semangat maupun keinginannya yang elitis.

Dalam batas tertentu, dan pada tingkat yang berbeda, apa yang tersirat dari keniscayaan COST itu juga menjadi keharusan bagi komite-komite fungsional yang lain. Citra populis yang diwujudkan dalam program-program yang berorientasi pada kebutuhan lapisan sosial paling miskin, keterlibatan yang lebih besar bagi sasaran inti sosialisasi terutama generasi muda, dan perpaduan antara naluri perkotaan dan pedesaan barangkali merupakan tantangan pokok yang dihadapi ASEAN dalam menyongsong dasawarsanya yang ketiga. Hal ini merupakan petunjuk bahwa kerjasama fungsional ASEAN dalam dasawarsa mendatang tampaknya akan dipusatkan pada kegiatan-kegiatan yang menampung tuntutan-tuntutan itu, misalnya dengan memberi prioritas pada pembangunan masyarakat desa, masalah kepemudaan dan lingkungan hidup.

Lindsey, "Transfer of Technology to the ASEAN Region by U.S. Transnational Corporations," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3 No. 2 (November 1986): hal. 225-247; dan Prijono Tjiptoherjanto, "MNC Jepang dan Perusahaan Negara di Asia Tenggara," *Prisma* No. 7 (Juli 1983): hal. 40-52.