

Kerjasama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Duapuluh tahun sudah berlalu sejak pendirian ASEAN dan Deklarasi Kesepakatan ASEAN yang dihasilkan KTT Bali sebagai dokumen pertama yang mengandung bentuk-bentuk konkret kerjasama ekonomi sudah juga berusia sepuluh tahun. Selama kurun waktu itu banyak sekali perubahan yang terjadi dalam ekonomi-ekonomi ASEAN, begitu juga dalam ekonomi-ekonomi utama dunia seperti Jepang, Amerika Serikat dan Jerman Barat yang sampai sekarang masih merupakan yang utama di antara mitra-mitra ekonomi negara-negara ASEAN.

Kiranya adalah wajar untuk mengharapkan bahwa perubahan-perubahan ini diperhitungkan dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Tetapi ASEAN tampaknya kurang peka terhadap perubahan-perubahan tersebut. Tidak banyak yang menghiraukan apakah dan sejauh mana kerjasama ekonomi ASEAN memberi sumbangan positif pada kemajuan ekonomi-ekonomi anggotanya. Hanya lingkungan internasional yang memburuk drastik mengilhami pemuka-pemuka politik negara-negara ASEAN untuk mencari segala sesuatu yang dapat disumbangkan oleh ASEAN bagi pengatasan masalah-masalah ekonomi nasional, regional dan global yang dihadapi keenam anggota ASEAN. Karena itu, dari KTT Manila diharapkan tidak saja pengulangan komitmen terhadap gagasan-gagasan raya seperti ZOPFAN, tetapi juga langkah-langkah baru kerjasama ekonomi. Langkah-langkah baru ini akan dibahas dalam bagian terakhir tulisan ini sesudah didahului oleh pembelaan ringkas kerjasama ekonomi regional dalam ekonomi dunia dewasa ini dan dasawarsa berikut, penggarisbesaran lingkungan global yang dihadapi negara-negara ASEAN, neraca kerjasama ekonomi ASEAN dan sendi-sendi pokok perkembangan ekonomi-ekonomi ASEAN selama sepuluh tahun sesudah KTT Bali.

USAHA MENGULANG PERTUMBUHAN TINGGI

Perubahan suatu ekonomi memang tidak mudah diukur. Namun demikian, ia dapat digambarkan dengan bantuan berbagai indikator. Yang pertama di antaranya adalah penduduk. Ketika KTT Bali diselenggarakan baru 234,49 juta penduduk menjejal ASEAN, atau tepatnya, sebagian kecil wilayah ASEAN yang berpenghuni. Tetapi dalam tahun 1986 negara-negara ASEAN termasuk Brunei yang bergabung tahun 1984, sudah berpenduduk hampir 294 juta yang berarti penambahan dengan hampir sembilan kota yang berpenduduk seperti Jakarta dewasa ini. Memang hanya dalam kasus kekecualian seperti kasus Malaysia, penambahan penduduk dianggap sebagai berkat dewasa ini. Dalam kebanyakan kasus seperti di Cina, India dan Indonesia ia lebih ditonjolkan sebagai beban karena ketidakcukupan emploimen. Tetapi dalam konteks ASEAN kiranya penambahan penduduk seperti yang terjadi dewasa ini masih mempunyai segi positif berupa perluasan pasar ketika negara-negara yang lebih makmur umumnya dan beberapa negara terkaya khususnya berhadapan dengan pasar yang stagnan, sesedikitnya untuk beberapa produk.

Tabel 1

PERUBAHAN PDB ATAS TAHUN SEBELUMNYA
(Harga Tetap 1975)

	1976	1977	1978	1979
Indonesia	6,9	8,9	6,8	4,9
Malaysia	11,1	7,6	7,6	8,5
Filipina ¹	6,1	7,0	6,3	5,8
Singapura	7,5	7,9	8,6	9,3
Muangthai	9,3	7,3	11,7	6,7

Catatan: ¹Angka Produk Nasional Bruto.

Sumber: *International Financial Statistics*, Desember 1980.

Tentu saja segi positif penambahan penduduk seperti disinggung di atas hanya ada kalau pada waktu yang sama pendapatan juga bertambah. Ini adalah indikator kedua dari perubahan ekonomi-ekonomi ASEAN sesudah KTT Bali. Dalam tahun 1975, Produk Domestik Bruto (PDB) gabungan negara-negara ASEAN hanya US\$74,57 milyar.¹ Tetapi seperti sering ditonjolkan orang, dasawarsa 1970-an dan bahkan juga tahun-tahun pertama 1980-an adalah masa pertumbuhan tinggi bagi negara-negara ASEAN, sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Bersama dengan PDB Brunei sebesar US\$8,2 milyar, PDB gabungan negara-negara ASEAN dalam tahun 1984 sudah menjadi

¹*International Financial Statistics*, Desember 1980. Angka dalam satuan uang nasional dikonversi dengan nilai tukar tahun yang bersangkutan.

US\$211 milyar,² di antaranya 38,2% PDB Indonesia. Tetapi pertumbuhan ekonomi-ekonomi ASEAN melambat dalam tahun 1980-an, terutama sejak 1984, terutama tampaknya karena perubahan-perubahan dalam ekonomi-ekonomi utama dunia, baik yang bersifat siklikal jangka pendek maupun yang berupa siklus Kondratiev. Sebagaimana akan dibahas belakangan, perubahan-perubahan ini mengurangi permintaan ekonomi-ekonomi utama akan hasil-hasil yang merupakan tumpuan ekspor negara-negara ASEAN dan menghadapi yang disebut terakhir pada kendala sumber yang menegat. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 2, pertumbuhan ekonomi di tiga negara dalam tahun 1985 adalah negatif. Bahkan—sesudah pertumbuhan membaik dalam tahun 1986 pun, PDB Filipina tahun 1986 masih lebih kecil dengan 10% daripada tahun 1983. Barangkali PDB gabungan ASEAN dalam tahun 1986 hanya US\$214 milyar. Jika tumbuh dengan 5% per tahun, itu akan berarti PDB gabungan sebesar US\$424 milyar dalam tahun 2000 dan jika tumbuh 7% per tahun berarti US\$552 milyar. Umpamakan Jepang dan Amerika Serikat dapat mempertahankan pertumbuhan PDB-nya masing-masing setinggi 2% per tahun, PDB gabungan ASEAN tahun 2000 dengan penduduk sekitar 390 juta memang masih tetap relatif kecil, yaitu kurang dari seperempat PDB Jepang dan hanya sekitar seperduabelas PDB Amerika Serikat. Tetapi itu adalah pasar yang jauh lebih lukratif daripada yang ada sekarang, apalagi 10 tahun lalu. Masalahnya adalah, bagaimana ekonomi-ekonomi ASEAN dapat meraih tingkat pertumbuhan tahunan setinggi 5% atau bahkan yang lebih dari itu³ ketika lingkungan yang dihadapi berubah menurut berbagai dimensi.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDB ATAS TAHUN SEBELUMNYA

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indonesia	7,9	2,2	4,2	6,1	1,9	3,2
Malaysia	6,9	5,9	6,3	7,8	-1,03	1,0
Filipina	3,4	1,9	1,1	-6,8	-3,8	0,1
Singapura	9,9	6,3	7,9	8,1	-1,8	1,9
Muangthai	6,3	4,1	5,8	6,2	4,0	4,2

Sumber: *International Financial Statistics*, Juni 1987, kecuali tahun 1985 dan 1986 dari sumber-sumber terpencair.

²Bank Dunia, *World Development Report 1986*.

³Pertumbuhan setinggi ini bukan sesuatu yang mustahil bagi ASEAN. Tahun 1987 menurut perkiraan akan menyaksikan pertumbuhan 3%-4% di Indonesia, 1,5%-2,4% di Malaysia, 4,5%-5,5% di Filipina, 7%-8% di Singapura dan 6,5%-7% di Muangthai. *Far Eastern Economic Review*, 10 Desember 1987.

Tabel 3

**KOMPOSISI PRODUK DOMESTIK BRUTO NEGARA-NEGARA ASEAN
DI LUAR BRUNEI
(dalam %)**

	Indonesia		Malaysia ¹		Filipina		Singapura ¹		Muangthai	
	1975	1985	1975	1985	1975	1986	1975	1986	1975	1984
Pertanian, Kehutanan, Perikanan	31,7	24,2	27,7	20,3	28,8	26,8	1,9	0,7	31,6	20,0
Pertambangan	19,7	17,5	4,6	10,1	1,7	1,8	0,3	0,2	1,4	2,0
Industri Pengolahan	8,9	12,6	16,4	19,1	24,9	21,7	24,1	27,2	18,3	19,1
Konstruksi	4,7	5,7	3,8	5,1	6,2	3,6	8,1	8,5	4,3	5,2
Perdagangan, Hotel, Restoran	16,6	15,4	12,8	12,7	15,2	-	27,0	19,1	20,9	22,3
Transport, Komunikasi	4,1	5,8	6,2	6,4	4,2	-	11,3	15,7	5,8	8,3
Keuangan, Asuransi, Real Estate	3,2	5,8	8,4	8,8	9,2	-	15,9	23,1	6,5	9,4
Jasa Kemasyarakatan dan Perorangan	10,6	12,2	15,5	14,4	9,0	-	11,8	12,6	10,1	12,0

Catatan: ¹ Untuk Malaysia tidak termasuk bea masuk 4,1%. Untuk Malaysia dan Singapura harus dikurangi pungutan per bankan masing-masing 2,3% dan 9%.

Sumber: 1975 dari United Nations, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1984*. Selebihnya dari sumber-sumber nasional.

Salah satu perubahan tersebut terletak dalam struktur PDB itu sendiri. Menjelang KTT Bali, sumbangan pertanian pada PDB negara-negara ASEAN di luar Singapura masih berkisar antara 27,7% di Malaysia dan 31,7% di Indonesia. Tetapi sampai pertengahan 1980-an, sumbangan relatif ini sudah mengalami penurunan yang besar, sementara sumbangan industri pengolahan mengalami kenaikan sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 3. Memang perubahan seperti ini tidak dapat diajukan sebagai bukti yang tidak tersangkal dari kemajuan. Kegiatan pertanian pun dapat saja dan dalam berbagai hal memang lebih produktif daripada kegiatan industri pengolahan yang meliputi juga kegiatan subsisten. Tetapi kalau perubahan struktur tersebut berarti peralihan dari kegiatan produktivitas rendah ke kegiatan produktivitas tinggi, kiranya ia dapat disebut sebagai kemajuan, apalagi kalau disertai oleh perubahan yang searah dalam employimen.

Berdasarkan Tabel 3 dapat dikatakan bahwa ekonomi-ekonomi ASEAN pertengahan 1980-an dan karena itu juga masalah-masalah yang harus diselesaikan untuk memungkinkan pertumbuhan lebih lanjut, sudah berbeda dengan pertengahan 1970-an. Pada pertengahan 1970-an, pembangunan industri negara-negara ASEAN masih bertumpu pada substitusi impor. Tidak mengherankan kalau dalam tahun-tahun pertama sesudah KTT Bali penurunan proteksi dalam rangka Tata Perdagangan Preferensial ASEAN terbentur pada resistensi negara-negara anggota. Tetapi walaupun substitusi impor adalah proses abadi, pada pertengahan 1980-an ekspor sudah sangat penting bagi ekspansi lebih lanjut industri negara-negara ASEAN. Ini adalah salah satu dimensi terpenting dari perubahan yang terjadi dalam ekonomi-ekonomi ASEAN selama 10 tahun pertama sesudah KTT Bali.

Memang ASEAN dengan perdagangan dua arah gabungan sebesar 103,7 milyar SDR⁴ tahun 1986 belum merupakan tandingan Jepang yang dalam tahun yang sama mengekspor 175 milyar SDR dan mengimpor 96 milyar.⁵ Tetapi laju pertumbuhan perdagangan dua arah negara-negara ASEAN selama 10 tahun pertama sesudah KTT Bali adalah cukup tinggi, yaitu 11,7% per tahun dibanding 10,9% untuk Jepang dan 9% untuk Jerman Barat. Yang memprihatinkan adalah kenyataan bahwa tahun 1980-an ini menyaksikan penurunan ekspor ketika pelayanan pinjaman luar negeri naik menjadi US\$7,4 milyar dalam tahun 1984 dari hanya US\$1 milyar tahun 1975,⁶ dan hasil investasi total yang meninggalkan ASEAN naik dari 6,4 milyar SDR dalam tahun 1980 menjadi US\$11,2 milyar dalam tahun 1985 sementara hasil investasi yang masuk hanya naik dari US\$1,8 milyar menjadi US\$2,8 milyar.

⁴Tahun 1986: 1 SDR = US\$1,1732.

⁵*Balance of Payments Statistics*, vol. 38, edisi bulanan, beberapa nomor.

⁶*World Debt Tables 1985-1986*.

Sesuai itu, defisit transaksi berjalan membengkak dari hanya 1,5 milyar SDR tahun 1977 menjadi 15,3 milyar SDR tahun 1983. Untuk penekanan defisit ini menjadi hanya 4 milyar SDR dalam 1985, negara-negara ASEAN harus membayar biaya berupa pemotongan impor yang kemudian tercermin dalam pelemahan investasi dan pertumbuhan. Dibanding impor terbesar yang pernah dicatat, impor tahun 1986 hanya 64% untuk Indonesia, 67% untuk Malaysia, 61% untuk Filipina, 77% untuk Singapura dan 84% untuk Muangthai. Singkatnya, tahun 1980-an sampai sekarang adalah dasawarsa sulit bagi perdagangan negara-negara ASEAN. Perdagangan dua arah ASEAN dalam SDR tahun 1986 turun dengan 16% dibanding tahun 1985 atau bahkan dengan 23% dibanding tahun 1984.

Sementara dampak kontraktif dari penyesuaian-penyesuaian yang diprakarsai pemerintah-pemerintah ASEAN selama ini untuk membalik kecenderungan perdagangan yang menurun tampaknya masih akan terasa tahun 1987 ini, perubahan struktur ekspor juga perlu digarisbawahi sebagai indikator keberhasilan diversifikasi ekspor. Sayangnya, data aktual yang terperinci tentang ini tidak tersedia. Tetapi atas dasar statistik-impor negara-negara OECD dapat dikatakan bahwa ekspor negara-negara ASEAN sudah semakin beralih dari komoditi primer ke hasil olahan. Kelompok barang ekspor yang mengalami penurunan paling tajam dalam sumbangannya pada ekspor total adalah bahan mentah non-pangan (SITC 2) disusul oleh pangan dan hewan hidup (SITC 0), sementara kenaikan tertinggi dalam sumbangan ke ekspor total terjadi dalam mesin-mesin dan peralatan angkutan dan telekomunikasi (SITC 7), aneka hasil olahan (SITC 8) dan bahan bakar mineral (SITC 3). Dalam tahun

Tabel 4

KOMPOSISI KOMODITI IMPOR OECD DARI LIMA NEGARA ASEAN

	1972	1980	1984	1985
Semua komoditi	100	100	100	100
0 Pangan dan Hewan Hidup	16,8	9,6	9,5	9,9
1 Minuman dan Tembakau	1,1	0,5	0,4	0,4
2 Bahan Mentah Non-Pangan	35,5	19,5	12,6	11,3
3 Bahan Bakar Mineral	21,2	43,5	39,8	40,9
4 Lemak dan Minyak Hewani dan Nabati	4,5	2,8	3,3	3,2
5 Produk Kimia	0,5	0,6	1,2	1,3
6 Barang Olahan	11,5	7,6	6,7	7,0
7 Mesin dan Alat Pengangkutan dan Telekomunikasi	4,26	9,72	18,23	17,0
8 Aneka Hasil Olahan	3,39	5,15	7,16	7,9

Sumber: OECD, *Foreign Trade by Commodities*, Series C, Imports, berbagai edisi.

1985, hasil-hasil industri (SITC 5, 6, 7 dan 8) sudah mewakili 33,2% impor OECD dari ASEAN dibanding hanya 19,7% dalam tahun 1972, walaupun perbedaan antar-negara ASEAN tidak boleh diremehkan.

Perubahan komposisi ekspor mempunyai dua implikasi penting. *Pertama*, ia berarti pergeseran persoalan perdagangan yang dihadapi, sesedikitnya secara parsial karena realita tata-perdagangan yang memang berbeda dari satu kelompok barang ke kelompok lain atau realita selektivitas. Dengan peran hasil industri yang membesar dalam ekspor, persoalan-persoalan yang menyangkut lebih banyak hasil industri daripada hasil lain, menjadi semakin relevan. Pembatasan Ekspor Sukarela, Tata Marketing Teratur (*Orderly Marketing Arrangement*), Anti-Subsidi dan Anti-Dumping kini sudah semakin relevan bagi negara-negara ASEAN dibanding dalam 1970-an ketika Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Muangthai masih lebih disibukkan oleh persoalan komoditi primer.

Tabel 5

BAGIAN JEPANG, AS DAN MASYARAKAT EROPA
DALAM IMPOR OECD DARI ASEAN

	Semua Komoditi	SITC 5-8	SITC 5	SITC 6	SITC 7	SITC 8
<i>1981</i>						
OECD	100	100	100	100	100	100
Jepang	51,9	11,8	63,1	22,0	6,1	5,0
Amerika Serikat	31,3	49,2	12,6	32,7	64,9	43,0
Masyarakat Eropa	16,5	29,3	14,3	35,5	22,3	37,1
<i>1985</i>						
OECD	100	100	100	100	100	100
Jepang	43,2	9,7	43,1	28,9	3,8	3,6
Amerika Serikat	33,4	56,3	21,5	29,0	67,6	62,7
Masyarakat Eropa	16,6	24,8	20,1	31,2	23,7	22,7

Sumber: Lihat Tabel 4.

Kedua, kenaikan ekspor hasil industri ASEAN disertai oleh gejala konsentrasi ekspor jenis ini pada pasar Amerika Serikat, secara keseluruhan. Dengan bagian 33,4% dalam impor total OECD dari negara-negara ASEAN dalam 1985, Amerika Serikat memang masih di belakang Jepang yang menyerep 43,2% sebagai tujuan ekspor ASEAN. Tetapi dibanding 1981, itu berarti peran Amerika Serikat yang menguat dan peran Jepang yang melemah. Lagi-pula, untuk hasil-hasil industri, Amerika Serikat adalah jelas dan semakin penting sebagai tujuan ekspor ASEAN dengan bagian yang naik dari 49,2%

dalam 1981 menjadi 56,3% dalam 1985. Di urutan kedua adalah Masyarakat Eropa dengan bagian yang justru menurun dari 29,3% menjadi 24,8% sementara bagian Jepang yang memang kecil menurun lagi dari 11,8% menjadi 9,7%. Dan sebagaimana komposisi komoditi dari ekspor mempunyai implikasi kebijakan, distribusi menurut negara juga mempunyai implikasi, lebih-lebih distribusi ekspor yang semakin bertumpu pada Amerika Serikat yang justru menghadapi defisit besar.

Di balik perubahan-perubahan umum yang dibahas di depan tidak boleh diremehkan perbedaan antar-anggota ASEAN. Komposisi ekspor Indonesia, misalnya, masih tetap sangat berbeda dari komposisi ekspor Singapura. Begitu juga arti pasar Amerika Serikat, Jepang atau Masyarakat Eropa masih berbeda bagi masing-masing negara ASEAN. Sejauh mana perbedaan ini dapat dijabatani dalam perumusan agenda kebijakan perdagangan ASEAN seperti dalam dialog eksternal adalah suatu pertanyaan yang belum dapat dijawab, walaupun sampai sekarang ada kecenderungan umum untuk semakin membuka daripada semakin menutup ekonomi-ekonomi ASEAN.

Pembahasan atas perubahan ekonomi-ekonomi ASEAN ini jauh sekali dari lengkap. Tetapi ia kiranya sudah menunjukkan bahwa ekonomi-ekonomi ASEAN 1980-an sudah lain dari 1970-an, baik menurut skalanya maupun menurut strukturnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa lima tahun pertama sesudah KTT Bali adalah masa pertumbuhan tinggi sedang lima tahun sesudahnya adalah masa pertumbuhan lambat. Kembali ke pertumbuhan tinggi adalah sasaran kebijakan yang dirasa urgen dan dalam tahap inilah desakan untuk memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN semakin gencar. Berbeda dengan pertumbuhan tinggi tahun 1970-an yang membuat pertanyaan tentang daya hasil kerjasama ekonomi ASEAN seolah-olah tidak relevan, pertumbuhan rendah tahun 1980-an justru mengilhami pemerintah-pemerintah ASEAN untuk memajukan kerjasama ekonomi ASEAN.

RAIHAN DI BAWAH HARAPAN

Walaupun didirikan dengan Deklarasi Bangkok yang berbunyi lebih banyak ekonomi daripada politik, tidak sedikit yang mengatakan bahwa rationale ASEAN lebih banyak adalah politis daripada ekonomi.⁷ Dan barangkali bukan suatu kebetulan bahwa Deklarasi Bangkok disusul justru oleh Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN dan baru lima tahun kemudian muncul Deklarasi Kesepakatan ASEAN sebagai dokumen pertama yang substansial di bidang ekonomi.

⁷Lihat misalnya *Laporan Penelitian: Latar Belakang Terbentuknya ASEAN*, disponsori oleh Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, Jakarta 1986.

Mengatakan bahwa kerjasama regional harus meliputi bidang ekonomi, adalah juga salah. Ada kelompok regional yang praktis membatasi diri pada bidang politik seperti Liga Arab, atau Organisasi Negara-negara Afrika. Dengan kata lain, ASEAN dapat saja menghindari kerjasama ekonomi kalau pemerintah-pemerintahnya menghendaki demikian. Tetapi paling sedikit sesudah KTT Bali ASEAN sudah menyepakati pemasukan bidang ekonomi sebagai salah satu elemen kerjasamanya seraya menyetujui beberapa skema kerjasama. Lebih dari itu, bidang ekonomi paling sedikit adalah se subur seperti, walaupun tidak lebih subur daripada, bidang-bidang lain bagi kerjasama regional. Pada akhir 1960-an misalnya Robert Triffin sudah mengusulkan kerjasama dalam bidang pembayaran,⁸ dan sedini 1962 Clair Willcox sudah menyinggung kerjasama ekonomi Asia Tenggara.⁹ Karena alasan-alasan di atas, sumbangan tidak langsung pada pencapaian kemakmuran dari kerjasama ASEAN dalam bentuk stabilitas politik dan keamanan yang memungkinkan pemusatan perhatian dan sumber negara-negara anggota pada pembangunan ekonomi, adalah kurang dari yang dapat diupayakan, bagaimana besar pun sumbangan tidak langsung ini.

Keberhasilan masing-masing anggota ASEAN dalam pembangunan ekonomi tidak terulang dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Walaupun ASEAN sering disebut sebagai kelompok yang paling berhasil di antara kelompok-kelompok regional sesama negara sedang berkembang, tidak mudah menunjuk hasil-hasil yang diraih oleh ASEAN dalam kerjasama ekonomi, apalagi dalam kerjasama intra-ASEAN. Yang diraih oleh ASEAN sampai hari ini adalah jelas kurang dari yang diharapkan melalui penandatanganan beberapa persetujuan. Pembahasan berikut memang tidak lengkap. Tetapi atas dasar itu dapat dikenali titik-titik lemah ASEAN dan prakarsa-prakarsa yang perlu bagi pengatasannya.

Dimensi pertama kerjasama ekonomi yang disetujui dalam KTT Bali adalah perdagangan yang dalam teori integrasi ekonomi regional memainkan peran sentral. Analisa dampak integrasi ekonomi regional semula praktis sama saja dengan analisa kreasi dan diversifikasi perdagangan yang diperkenalkan oleh Jacob Viner, James E. Meade dan Richard G. Lipsey.¹⁰ Debat yang sangat panjang sempat berlalu dan berbagai integrasi ekonomi di daratan Eropa didirikan dan bubar sampai akhirnya dalam tahun 1947 integrasi eko-

⁸Robert Triffin, "Payments Arrangements within the ECAFE Region," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 7/1968, hal. 39-40.

⁹Clair Willcox, "Regional Co-operation in Southeast Asia," dalam *The Malayan Economic Review*, vol. 9/1962, hal. 109.

¹⁰Tentang evolusi teori integrasi ekonomi lihat J. Williamson dan A. Bottrill, "The Impact of Customs Union on Trade in Manufactures," dalam *Oxford Economic Papers*, vol. 23/1971, hal. 323-351. Lihat juga David G. Mayes, "The Effects of Economic Integration on Trade," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 17/1978, hal. 1-23.

nomi diterima oleh penandatanganan GATT sebagai "jalan kedua terbaik" menuju perdagangan yang lebih bebas yang dipercayai mempunyai sumbangan positif pada kemakmuran bangsa-bangsa. Dengan ini sekaligus hendak digarisbawahi bahwa integrasi regional tidak pernah dirancang sebagai pengganti liberalisasi multilateral walaupun dalam kenyataan integrasi regional sering bermuara pada disintegrasi dari dunia di luar kawasan seperti terjadi di Masyarakat Eropa.

Pada akhir 1950-an dan awal 1960-an negara-negara sedang berkembang juga ditulari demam integrasi ekonomi. *Latin American Free Trade Association* (LAFTA), *Central American Common Market* (CACM), *Union Douanaire et Economique del Afrique Centrale* (UDEAC), *East African Common Market* yang bahkan sudah ada sejak 1930-an, adalah kelompok-kelompok sesama negara sedang berkembang yang memilih pola integrasi ekonomi dalam arti memusatkan perhatian pada penurunan atau penghapusan hambatan-hambatan atas perdagangan, lalu-lintas modal atau bahkan lalu-lintas tenaga kerja sesama negara anggota. Tetapi usaha-usaha ini mengalami kegagalan. Di antara sebab-sebabnya disebut ketidakrealisan program liberalisasi.¹¹ Sebagian bahkan mengatakan bahwa pemilihan perdagangan sebagai "mesin" kerjasama adalah salah. Menurut mereka, yang harus diprioritaskan sesuai prioritas pembangunan di masing-masing anggota adalah kerjasama industri dalam bentuk koordinasi industrialisasi secara regional yang memang sudah diterapkan dalam CMEA (Dewan Bantuan Ekonomi Timbal-Balik) dengan nama pembagian kerja terencana.¹² Pandangan ini diterima secara luas dan sejak akhir 1960-an negara-negara sedang berkembang tidak lagi berbicara tentang integrasi melainkan tentang kerjasama regional. Laporan Robinson yang tampaknya melandasi Deklarasi Kesepakatan juga sangat hati-hati ketika menyinggung perdagangan.¹³ Kehati-hatian ini yang nyata tercermin dalam Tata Perdagangan Preferensial ASEAN dianggap juga bijaksana oleh Ross Garnaut.¹⁴ Singkatnya, regionalisme ekonomi sesama negara sedang berkembang sesudah akhir 1960-an diwarnai sangat kuat oleh kehati-hatian dalam liberalisasi perdagangan dan entusiasme dalam koordinasi industrialisasi.

¹¹Tentu saja banyak sekali alasan yang dapat disebut. Lihat tentang ini Constantine Vaitsos, "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration): A Survey," dalam *World Development*, 1978, hal. 719-769.

¹²Lihat misalnya Hiroshi Katimura, "Economic Theory and Economic Integration of Underdeveloped Regions," dalam *Latin American Economic Integration Experiences and Prospects*, ed. Miguel S. Wionczek (New York: Praeger, 1966), hal. 43.

¹³Laporan ini terbit lengkap dalam *Journal of Development Planning* No. 17 (New York: United Nations, n.d.)

¹⁴Ross Garnaut, "ASEAN and the Industrialization of Asia," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 17/1979, hal. 196.

Mengikuti kehati-hatian yang dianjurkan dalam Laporan Robinson, Tata Perdagangan Preferensial ASEAN (TPP ASEAN) yang ditandatangani tahun 1977 memilih pendekatan selektif sebagai kontras pendekatan umum dalam penurunan tarif sebagai elemen terpenting dari TPP ASEAN yang juga mengandung Cadangan Darurat (Security Reserves) untuk kebutuhan pokok, perlakuan preferensial dalam pembelian pemerintah dan tingkat bunga preferensial bagi kredit perdagangan intra-ASEAN. Setia pada pendekatan selektif ini masing-masing pemerintah menyusun daftar konsesi dalam setiap babak penurunan, dengan hasil yang menjadi bahan gurauan standar tentang TPP ASEAN, yaitu bahwa ia meliputi barang-barang yang justru tidak relevan dalam perdagangan intra-ASEAN seperti cangkul salju. Dan dengan selektivitas seperti ini pada dasarnya menjadi tidak berarti lagi apakah margin preferensi (MOP) yaitu selisih tarif MFN (*most favoured nation*) yang berlaku umum dengan tarif ASEAN, adalah 15%, 20%, 25%, 30% atau bahkan 50%. Hal yang sama berlaku untuk peraturan asal-usul yang mensyaratkan kandungan regional tertentu untuk berhak atas perlakuan preferensial. Jika daftar konsesi dibuat demikian rupa hingga meliputi hanya barang-barang yang tidak relevan bagi ASEAN, kandungan lokal minimum yang serendah 0% pun tidak menolong.

Tabel 6

BAGIAN BARANG-BARANG TPP ASEAN¹ DALAM IMPOR TOTAL INDONESIA

	1981	1982	1983
Semua Negara	27	23	21
ASEAN	19	10	6
Malaysia	9	1	28
Filipina	60	26	4
Singapura	11	8	5
Muangthai	14	30	31
Bagian ASEAN dalam Impor Barang-barang TPP ASEAN	2	2	7

Catatan: ¹Untuk konsesi yang diberi sampai dengan tahun 1981.

Sumber: Hitungan sendiri atas dasar Statistik Impor (Biro Pusat Statistik).

Tabel 6 menunjukkan sampai batas tertentu kelemahan-kelemahan yang disebut di atas. Barang-barang yang dimasukkan Indonesia dalam daftar TPP ASEAN hingga akhir 1981 hanya mewakili 21% dari nilai impor 1983 setelah turun dari 27% tahun 1981. Ini adalah batas maksimum pengalihan impor dari Dunia Ketiga ke negara-negara ASEAN seandainya karena TPP ASEAN impor barang yang bersangkutan sepenuhnya berasal dari ASEAN. Tetapi

dalam tahun 1983, hanya 7% dari nilai impor barang-barang yang diliput daftar TPP ASEAN datang dari ASEAN. Selebihnya adalah dari luar ASEAN.

Baris kedua dalam Tabel 6 menunjukkan bahwa barang-barang TPP ASEAN hanya mewakili 19% dari impor total dari negara-negara ASEAN tahun 1981. Itu pun masih turun menjadi hanya 6% dalam 1983. Kalau dalam tahun 1981 impor Indonesia dari Filipina 60% adalah barang-barang yang diliput TPP ASEAN, dalam tahun 1983 ia tinggal 4% terutama karena penghentian impor gula menyusul kenaikan produksi Indonesia. Ini mencerminkan konsentrasi komoditi yang tinggi dari impor barang-barang yang diliput TPP ASEAN, sehingga penurunan impor barang tertentu sangat berpengaruh pada impor total.

Di samping itu masih ada konsentrasi menurut negara asal. Dalam tahun 1983 Singapura mewakili 70% dari impor Indonesia dalam barang-barang asal ASEAN yang diliput TPP ASEAN, sementara bagian Filipina turun dari 48% tahun 1981 menjadi 3% tahun 1983. Akhirnya, konsesi yang dibuat negara-negara lain tampaknya tidak sebaik yang dibuat Indonesia. Ekspor Indonesia ke Filipina tahun 1983 hanya 1,5% yang berhak atas perlakuan preferensial. Walaupun persentase ini, yaitu 23,5%, adalah cukup tinggi dalam ekspor ke Malaysia, untuk ASEAN bersama-sama ia hanya 2,8%.

Tabel 7

BAGIAN PROSENTUAL ASEAN¹ DALAM PERDAGANGAN TOTAL DUA ARAH

	1976	1985	1986
Indonesia	10,9	7,5	10,4
Malaysia	18,5	24,2	-
Filipina	5,2	12,8	9,1
Singapura	25,5	21,9	19,3 ²
Muangthai	9,6	14,5	-
ASEAN	15,8	17,7	-

Catatan: ¹Tidak termasuk Brunei.

²Tidak termasuk perdagangan dengan Indonesia.

Kelemahan TPP ASEAN kiranya tidak memerlukan bukti lagi. Tetapi corang sering mengaitkan TPP ASEAN dengan bagian perdagangan intra-ASEAN dalam perdagangan total. Dari segi ini memang tampak kemajuan walaupun yang lemah. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 7, bagian perdagangan intra-ASEAN dalam perdagangan total negara-negara ASEAN naik dari 15,8% dalam tahun 1976 menjadi 17,7% dalam tahun 1985. Tetapi perdagangan intra-ASEAN sebagai bagian perdagangan total menunjukkan fluk-

tuasi tajam yang tidak mengherankan mengingat konsentrasi komoditinya. Perdagangan intra-ASEAN yang sangat dipengaruhi minyak bumi, sangat rawan juga terhadap perkembangan di luar ASEAN. Ia tidak dapat digunakan sebagai indikator kemajuan kerjasama ekonomi ASEAN selama tidak dibersihkan dari faktor-faktor yang di luar kekuasaan ASEAN. Kalau perdagangan intra-ASEAN dipakai sebagai ukuran kemajuan, maka tahun 1986 misalnya adalah tahun kemunduran bagi partisipasi Singapura yang dalam tahun 1985 mewakili 46,4% dari perdagangan total intra-ASEAN. Namun demikian, kenaikan perdagangan intra-regional, khususnya yang berupa kreasi perdagangan adalah sesuatu yang perlu dikejar seperti sudah disinggung dalam hubungan dengan evolusi teori integrasi ekonomi. ASEAN sendiri berusaha terus-menerus memperbaiki TPP ASEAN dengan memperdalam MOP, beralih dari pendekatan yang sangat selektif ke yang disebut pendekatan semi-umum dengan menggunakan nilai perdagangan maksimum tertentu sebagai titik-tolak pemasukan ke daftar TPP ASEAN. Itu berarti keinginan kuat untuk menaikkan perdagangan intra-ASEAN yang, sayang, sampai hari ini belum berhasil.

Dibanding TPP ASEAN yang membentuk inti dari apa yang disebut sebagai skema pembukaan pasar (*market sharing scheme*) dalam ASEAN, skema-skema yang berupa pemaduan sumber (*resource pooling*) dinilai oleh banyak orang termasuk ASEAN Task Force tentang kerjasama ekonomi yang dibentuk tahun 1983, lebih berhasil. Secara intuitif memang dapat dikatakan bahwa sifat umum pemaduan sumber sebagai pembentukan kapasitas baru adalah lebih mudah diterima oleh pemerintah-pemerintah nasional daripada pembukaan pasar yang secara luas tetapi salah dianggap sebagai pembagian dari apa yang sudah ada saja (*zero-sum game*). Tetapi hasil yang dicapai ASEAN dalam skema-skema pemaduan sumber juga adalah di bawah yang diharapkan.

Dalam KTT Bali disetujui pendirian Proyek Industri (Bersama) ASEAN dengan maksud untuk memanfaatkan sedapat mungkin bahan-bahan alam yang tersedia di negara-negara anggota dan mendorong spesialisasi antar-industri sesama anggota ASEAN. Sumber terpenting yang dipadu dalam hubungan ini adalah modal dan yang terkait dengannya termasuk sumber manajerial. Di atas kertas seperti ditunjukkan oleh Laporan Robinson yang mendaftar sejumlah calon proyek seperti itu di ASEAN, pemaduan sumber ini akan sangat membantu dalam pengatasan kendala tabungan dan kendala devisa yang dihadapi sebagai kumpulan negara sedang berkembang, di samping memberikan aneka manfaat yang terkait dengan *economies of scale* seperti biaya satuan yang lebih rendah, biaya modal yang jauh lebih kecil daripada jika setiap negara mempunyai proyek masing-masing dan biaya proteksi yang lebih rendah karena biaya satuan yang lebih rendah. Tetapi *economies of scale* yang memainkan peran sentral dalam skema ini adalah fungsi pembukaan pasar (*market sharing*). Mereka hanya muncul kalau Proyek In-

dustri ASEAN ini menikmati akses bebas ke semua negara anggota. Dalam hubungan ini perlu digarisbawahi bahwa pemaduan sumber bukan substitut melainkan adalah komplemen pembukaan pasar. Keberhasilan pemaduan sumber mensyaratkan pembukaan pasar. Karena itu, setiap negara yang enggan terhadap liberalisasi perdagangan akan menghadapi kesulitan juga dalam pemaduan sumber.

Di atas kertas memang dapat dicari proyek-proyek yang secara ekonomis mempunyai "bobot" yang sama misalnya menurut jumlah modal yang diperlukan, dampak ketenagakerjaannya dan keperluan akan ekspor intra-regional.¹⁵ Tetapi perhitungan seperti ini sering sekali meleset antara lain dalam hubungan dengan harga. Penurunan harga pupuk superfosfat, misalnya, memaksa Filipina melepaskan proyek yang dialokasi semula untuknya, dan mungkin saja proyek fabrikasi tembaga yang dipilih sebagai pengganti ditimpa oleh masalah serupa. Memilih industri yang benar-benar baru sehingga tidak dipandang sebagai ancaman terhadap industri yang sudah ada, juga adalah sulit. Indonesia hanya mau memberi perlakuan preferensial pada mesin disel yang seyogyanya dihasilkan Singapura kalau proyek tersebut membatasi diri pada mesin berkapasitas tinggi yang justru praktis tidak mempunyai pasar di ASEAN. Karena itu, Singapura melepas proyek mesin disel tersebut dan menggantinya dengan proyek vaksin Hepatitis B.

Mendefinisi apa yang merupakan bagian suatu proyek juga ternyata tidak mudah. Muangthai menghendaki pembangunan infrastruktur ke hutan di mana proyek abu soda ASEAN seyogyanya dibangun, tetapi tidak disetujui oleh negara-negara ASEAN sehingga proyek ini masih terkatung-katung sampai sekarang. Di antara lima proyek bersama yang disetujui semula hanya proyek pupuk urea di Aceh dan Bintulu (Malaysia) yang sudah beroperasi. Dan kedua proyek ini pun mungkin saja akan menghadapi masalah karena kelesuan pasar dunia.

Kalau Proyek Industri ASEAN merupakan pemaduan sumber antar-pemerintah dan pada umumnya mengandalkan sumber alam, skema kedua pemaduan sumber disebut Komplementasi Industri ASEAN (KIA) yang dirancang sebagai skema kerjasama antar-swasta dari industri yang sama. Yang dikejar kembali adalah *economies of scale* melalui pembagian dalam produksi produk tertentu. Dengan pasar yang sangat terbatas produksi kendaraan bermotor Indonesia misalnya akan berarti biaya dan harga tinggi kalau setiap komponen harus diproduksi sendiri. Karena itu perusahaan-perusahaan otomotif ASEAN membentuk Klub Otomotif ASEAN yang sudah mengusulkan dan disetujui oleh pemerintah rencana pembagian kerja atau komplementasi dalam industri ini. Tetapi sampai sekarang rencana ini masih terbengkalai.

¹⁵Lihat misalnya Jeffrey B. Nugent, "The Selection of Industries for Regional Co-ordination among Developing Countries," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 15/1975, hal. 98-212.

Masing-masing negara ASEAN, kecuali Singapura, mempunyai rencana otomotif masing-masing yang dengan keterbatasan pasar dan keterbatasan kemampuan mengejar apa yang disebut *full manufacturing*. Sama seperti masalah yang dihadapi oleh Proyek Industri ASEAN yang mengganjal dalam skema ini, dalam analisa terakhir, adalah resistensi melawan pembukaan pasar, walaupun masalah-masalah lain tentu ada seperti sikap perusahaan-perusahaan induk dari semua industri otomotif yang ada di negara-negara ASEAN.

Bahwa tidak satu pun KIA yang sudah beroperasi tujuh tahun sesudah KTT Bali dan bahwa dalam perundingan mengenai KIA seolah-olah ada pengkutuban antara Singapura di satu pihak yang menolak hak-hak istimewa yang dituntut oleh Klub Otomotif ASEAN dan empat negara ASEAN lain di lain pihak yang justru memandang hak-hak istimewa sebagai sesuatu yang perlu sesuai "argumen industri baru," mendorong penerimaan skema ketiga yaitu Usaha Patungan Industri ASEAN (UPIA) yang menurut inti gagasannya tidak berbeda dari KIA. Yang berbeda hanya jumlah peserta obligatoris. Kalau dalam KIA diperlukan partisipasi semua anggota, dalam UPIA dua negara saja pun sudah cukup. Tentu saja ketentuan-ketentuan UPIA termasuk perlakuan tarif preferensial bagi produknya hanya mengikat peserta. Sementara dalam empat tahun sesudah penandatanganan Persetujuan Dasar tentang UPIA dalam tahun 1983 sudah ada beberapa proyek yang sudah disetujui, masih harus ditunggu apakah UPIA dapat menunjukkan kemajuan yang lebih baik daripada dua skema kerjasama industri lainnya.

Di luar perdagangan dan industri masih banyak sekali kegiatan-kegiatan kerjasama ASEAN yang dapat dimasukkan ke dalam bidang ekonomi. Mereka dapat diurai menurut komite-komite ASEAN.¹⁶ Tetapi kegiatan-kegiatan ini dapat juga dikelompokkan menurut bobot sumber yang dipadu. Ada walaupun sedikit kegiatan yang melibatkan *sumber modal* seperti ASEAN Finance Corporation yang merupakan usaha patungan sesama bank-bank ASEAN. Ada kegiatan yang berupa *pemanfaatan regional fasilitas pengembangan sumberdaya manusia*. Ada kegiatan yang berupa pembangunan *proyek bersama non-komersial* seperti Packaging House di Sumatera Utara. Tetapi paling sering yang dilibatkan adalah sumber informasi dalam bentuk *jaringan informasi regional (networking)*. Sebagian dari kegiatan ini dapat disebut sebagai kegiatan pendukung perdagangan seperti kegiatan yang menyangkut pelayaran dan administrasi bea-cukai. Mereka dapat memberi sumbangan penting bagi perluasan perdagangan intra-ASEAN di masa depan,

¹⁶Sampai pertengahan 1987 sudah ada: 40 proyek dalam Komite Keuangan dan Perbankan (COFAB); 33 proyek dalam Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan (COFAF); 15 proyek dalam Komite Industri, Mineral dan Energi (COIME); 76 proyek dalam Komite Transportasi dan Komunikasi (COTAC); dan 27 proyek dalam Komite Perdagangan dan Pariwisata (COTT). Lihat Association of Southeast Asian Nations, *Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1986-1987* (Jakarta: ASEAN Secretariat).

baik perdagangan barang-barang maupun jasa-jasa. Tetapi yang akan dibahas berikut adalah dialog eksternal ASEAN yang sampai hari ini masih terbatas pada Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Selandia di Pasifik dan Masyarakat Eropa di Eropa, serta UNDP.

Sering juga dikatakan bahwa kerjasama ASEAN yang paling berhasil adalah bahwa dialog eksternalnya. Se jauh mana pernyataan ini benar adalah sulit untuk diuji. Tetapi dialog inilah yang mengorbitkan ASEAN sebagai kelompok regional dan sampai sekarang dianggap sebagai yang paling berhasil.

Hubungan antara suatu kelompok regional dan negara atau kelompok negara di luar kawasan memang bukan penemuan ASEAN. Masyarakat Eropa mempunyai hubungan eksternal yang sangat ekstensif, antara lain karena kebijakan perdagangan eksternal bersama yang disebut dalam Perjanjian Roma.¹⁷ Tetapi sepanjang menyangkut negara sedang berkembang, ASEAN adalah unik sebagai kelompok regional. Walaupun negara-negara ASEAN tidak pernah menyatakan kebijakan bersama dalam hubungan eksternal sebagai tujuannya, melalui *dialog bersama* mereka berusaha mendapatkan konsesi dari mitra dialog dalam berbagai persoalan yang dianggap sebagai persoalan bersama.

Sudah banyak yang ditulis tentang dialog eksternal ASEAN.¹⁸ Seperti disebut di atas, dialog ini secara umum disebut sebagai cerita keberhasilan. Tetapi di sini pun diperlukan relativisasi. Memang ASEAN sudah dianggap sebagai salah satu pelaku yang penting dalam berbagai organisasi internasional seperti GATT dan UNCTAD dan karena itu ditaksir oleh banyak negara sebagai mitra dialog yang perlu. Memang ASEAN juga sudah berhasil melibatkan mitra-mitra dialognya termasuk UNDP dalam 265 proyek seperti tampak dari Tabel 8, yang berarti arus *know-how* dan arus bantuan keuangan yang tidak kecil ke ASEAN. Dan memang tidak ada alasan untuk meremehkan sumbangan ini. Tetapi yang dikejar oleh ASEAN melalui dialog eksternal adalah lebih dari proyek-proyek kerjasama teknikal. Paling sedikit terpenting mereka adalah juga perubahan sikap negara-negara dialog sehubungan dengan persoalan-persoalan substantif yang sampai sekarang tetap merupakan persoalan panas.

Bukan suatu kebetulan bahwa antara dialog eksternal ASEAN dan Dialog Utara-Selatan ada kemiripan menurut persoalan yang diliput. Dialog eksternal ASEAN dimulai ketika dalam Dialog Utara-Selatan muncul perbedaan-perbedaan yang tidak dapat dijembatani, dan seperti diketahui ASEAN mempunyai banyak alasan untuk memihak Kelompok 77. Dalam konteks ini dapat

¹⁷Lihat misalnya Peter Coffey, *The External Economic Relations of the EEC* (London: 1976).

¹⁸Lihat misalnya *ASEAN External Economic Relations, Proceedings of the Fifth Conference of the Federation of ASEAN Economic Associations* (Singapore: Chopmen Publishers, 1982).

dimengerti bahwa agenda dialog eksternal ASEAN meliputi hampir semua persoalan yang diliput Dialog Utara-Selatan.

Tabel 8

PROYEK-PROYEK HASIL DIALOG EKSTERNAL

Mitra Dialog	Jumlah
Australia	36
Kanada	26
Masyarakat Eropa	45
Jepang	52
Selandia Baru	19
Amerika Serikat	30
UNDP	57

Sumber: *Annual Report of ASEAN Standing Committee 1986-1987.*

Tentu saja agenda dialog ini mengalami pergeseran aksentuasi dari waktu ke waktu, begitu juga dari satu mitra dialog ke mitra yang lain. Tetapi inti agenda dialog pada dasarnya adalah sama.¹⁹ Dalam bidang perdagangan ASEAN mengejar penghapusan hambatan-hambatan perdagangan dengan perlakuan diferensial dan khusus bagi negara sedang berkembang, penggolangan Program Komoditi Terpadu, konsultasi timbal-balik sebelum pengumuman kebijakan baru yang menyentuh kepentingan pihak lain, stabilisasi penerimaan ekspor asal bahan mentah, promosi investasi, dan promosi kemajuan ilmu dan teknologi.

Tetapi berbeda dari hubungan Masyarakat Eropa dengan bekas jajahannya di Afrika, Pasifik dan Karibia (*ACP countries*) atau hubungan Amerika Serikat dengan Karibia, yang dicari ASEAN bukanlah hubungan preferensial dan yang ditawarkan oleh mitra-mitra dialog juga bukan perlakuan istimewa bagi ASEAN dalam persoalan-persoalan yang substansial. Persetujuan Kerjasama ASEAN-Masyarakat Eropa, misalnya, didasarkan atas asas non-diskriminasi yang dikandung oleh Artikel I dari GATT, yang berarti bahwa negara ASEAN akan mendapat perlakuan yang sama seperti yang didapat India atau Brasilia di Masyarakat Eropa. Dalam persoalan perdagangan komoditi primer yang sangat penting dalam hubungan ASEAN-Masyarakat Eropa, pihak yang disebut terakhir selalu menggarisbawahi bahwa yang akan disetujui dengan

¹⁹Lihat misalnya Djisman S. Simandjuntak, "Die Auswirkungen der EG-Handelspolitik auf die Entwicklungslaender unter besonderer Beruecksitigung der ASEAN-Lander," Disertasi Ph.D. di Universitas Koeln, 1983, terutama hal. 222-257.

ASEAN hanyalah yang disetujui dalam konteks global. Dengan demikian, dialog eksternal ASEAN tentang persoalan-persoalan substantif seolah-olah adalah Dialog Utara-Selatan dalam ruang lingkup terbatas dan, karena lingkup terbatas tersebut, diharapkan dapat menghasilkan kompromi-kompromi.

Tampaknya tidak banyak yang dicapai ASEAN dalam penanganan persoalan-persoalan yang substantif ini, walaupun pengukuran hasil yang dicapai dalam bidang ini lebih sulit lagi daripada di bidang lain. Perburukan lingkungan perdagangan di negara-negara dialog, khususnya Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa misalnya, tidak dapat dicegah ASEAN. Meskipun beberapa seminar investasi sudah diselenggarakan bersama ASEAN, yang dapat disebut sebagai terobosan belum juga terjadi dalam investasi Eropa di ASEAN. Barangkali memang ASEAN terlalu lemah untuk dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan ekonomi luar negeri negara-negara dialognya. Barangkali kesepihakan ASEAN seperti dalam persoalan proteksionisme juga mengurangi bobot suara ASEAN. Dan barangkali juga kepentingan negara-negara ASEAN dalam kebanyakan kasus adalah terlalu berbeda untuk dapat memobilisasi komitmen bulat terhadap posisi tertentu. Perbedaan struktur ekspor menurut komoditi dan negara tujuannya seperti ditunjukkan sebelumnya tampaknya adalah hambatan yang sulit diatasi dalam perumusan posisi ASEAN. Barangkali juga ASEAN memberi perhatian terhadap terlalu banyak persoalan ketika suatu fokus sangat diperlukan. Dan, akhirnya, barangkali juga dialog eksternal ASEAN tidak cukup peka terhadap pergeseran-pergeseran dalam hubungan ekonomi ekstern anggota-anggotanya. Semua ini tidak berarti peremehan dialog ini. Yang hendak dipesankan adalah bahwa hasil yang dicapai dalam bidang ini pun tidak semenakjubkan seperti pamor ASEAN dalam berbagai forum dan bahwa pendayagunaan dialog ini memerlukan antara lain perumusan ulang dari agenda, perumusan ulang dari cakupan negara, dan perbaikan mekanisme.

LINGKUNGAN BARU DAN ASEAN SESUDAH MANILA

Dua bagian terdahulu sudah menunjukkan bahwa: (1) sampai awal 1980-an ekonomi-ekonomi ASEAN tumbuh dengan cepat sekaligus menimpon modal dalam arti luas yang memungkinkan mereka menghadapi pelemahan yang terjadi terutama dalam 1984-1986; dan (2) kemajuan yang dicapai dalam kerjasama ASEAN tidak sebesar seperti dikesankan oleh identifikasi ASEAN sebagai kelompok regional yang paling berhasil sesama negara-negara sedang berkembang. Dari situ saja sudah tampak keperluan akan langkah-langkah baru dalam kerjasama ASEAN. Tetapi langkah-langkah seperti itu perlu dihubungkan dengan lingkungan global yang menurut dugaan akan dihadapi ASEAN dalam dasawarsa mendatang.

Datuk Paul Leong, Ketua G-14 yang dibentuk oleh Kamar Dagang dan Industri ASEAN untuk mencari usul-usul bagi revitalisasi kerjasama ekonomi ASEAN, tidak jemu mengacu dan mengacu kembali pada "The Changed World Economy" yang ditulis oleh Peter Drucker dalam majalah *Foreign Affairs* musim semi 1986. Karena berbagai kekuatan yang tidak mungkin dibahas di sini²⁰ negara-negara ASEAN sedang menghadapi lingkungan yang serba tidak pasti. *Pertama*, bahan-bahan mentah yang sampai sekarang merupakan sandaran sektor modern ekonomi-ekonomi ASEAN berada dalam kelelahan bahkan juga ketika ekonomi-ekonomi pemakai utama bahan tersebut menunjukkan pertumbuhan yang relatif baik. Bukan saja recycling semakin mungkin, teknologi material negara-negara industri termasuk yang sosialis menghasilkan bahan-bahan komposit yang mungkin dapat menjadi tumpuan industri tahun 1990-an. *Kedua*, tenaga kerja yang relatif berlimpah yang sampai sekarang merupakan sandaran ekspor hasil industri ASEAN baik yang *low-tech* maupun yang *high-tech*, juga diancam daya-saingnya oleh teknologi otomasi seperti tampak antara lain dari robotisasi industri pengolahan. *Ketiga*, dengan modal yang sangat mobil antar-negara, manajemen ekonomi makro secara umum dan di negara sedang berkembang secara khusus terancam semakin tidak efektif. Dari itu timbul pertanyaan tentang kesiagaan negara-negara ASEAN dan sumbangan yang dapat diberikan oleh kerjasama ASEAN terhadap penyesuaian pada lingkungan yang berubah tersebut.

Dalam masa ketika kegiatan-kegiatan ekonomi mengalami globalisasi yang semakin nyata secara umum memang tampak ganjil untuk membela kerjasama ekonomi regional. Tetapi dasawarsa 1980-an ini masih menyaksikan kelahiran kelompok regional seperti *South Asian Association for Regional Co-operation* (SAARC) yang diresmikan tahun 1981, perluasan keanggotaan dari kelompok yang sudah berdiri seperti Masyarakat Eropa dan penguatan kelompok yang sudah ada seperti *Australia-New Zealand Closer Economic Trade Relations Agreement* (ANZCETRA atau CER yang menggantikan NAFTA) serta perundingan ulang persetujuan perdagangan bebas antara Amerika Serikat dan Kanada. Singkatnya, globalisasi yang semakin nyata dewasa ini tidak melenyapkan kerjasama ekonomi regional. Erosi lingkungan perdagangan global bersamaan dengan perampungan Babak Tokyo dan pemulaan Babak Uruguay dari GATT malahan memberi kesan bahwa kerjasama regional masih perlu memainkan peran walaupun tetap inferior terhadap pendekatan multilateral.

Bahwa kerjasama ekonomi ASEAN dianggap justru semakin perlu ketika lingkungan global tampak semakin tidak ramah terhadap ASEAN tercermin antara lain dalam pembentukan dan Laporan G-14, Laporan Seiji Naja atas permintaan COTT ASEAN, berbagai seminar di dalam maupun di luar

²⁰Lihat Djisman S. Simandjuntak, "Membahas Drucker dalam Konteks Indonesia," dalam *Prisma*, Tahun 16 No. 2/1987, hal. 14-32.

ASEAN, dan lebih penting lagi, penyiapan KTT ASEAN yang ke-3 di Manila sebagai KTT yang substantif dengan perhatian besar pada kerjasama ekonomi dan bukan sebagai KTT untuk semata-mata merayakan hari jadi yang ke-20 dari ASEAN. Ia bahkan diharapkan oleh banyak orang untuk menjadi KTT ekonomi dalam arti melahirkan persetujuan-persetujuan baru yang perlu bagi revitalisasi ASEAN.

Persiapan KTT Manila sudah hampir selesai. Sesedikitnya sesudah Pertemuan Menteri Ekonomi yang ke-19 di Singapura bulan Juli 1987 sudah diketahui langkah-langkah baru tersebut. Salah satu asas yang selalu diperhatikan dalam perumusan langkah-langkah tersebut berkaitan dengan kebutuhan ASEAN akan pasar non-ASEAN. Bagaimanapun cepatnya pertumbuhan ekonomi ASEAN selama ini, pasar gabungan ASEAN masih tetap kecil dibanding misalnya pasar Amerika Serikat. Dan seandainya pun pasar gabungan ASEAN dapat disulap hingga dapat menyamai pasar Amerika Serikat, ia tetap terlalu kecil sebagai andalan perkembangan yang berorientasi ke dalam sebagaimana tampak jelas dari kemelut yang menimpa Amerika Serikat dewasa ini. Langkah-langkah baru kerjasama ekonomi ASEAN, dengan kata lain, tidak dirancang agar ASEAN dapat mengambil-alih peran yang dimainkan oleh pasar Jepang atau Amerika Serikat, melainkan justru untuk memperbaiki sedapat-dapatnya daya-saing produk-produk ASEAN di luar ASEAN. Ini bukan rumus yang mustahil. Spesialisasi sesama negara-negara ASEAN yang akan menguat menyusul liberalisasi intra-ASEAN kiranya akan memberi sumbangan, bagaimanapun kecilnya, bagi perbaikan daya-saing tersebut.

Di pihak lain, ASEAN tetap menghindari komitmen pada suatu "grand design" seperti yang dikandung oleh Perjanjian Roma untuk Masyarakat Eropa atau Perjanjian Carthage untuk Pakta Andean. Pasar Bersama, Kawasan Perdagangan Bebas dan Uni Pabean tidak pernah dipertimbangkan secara serius sebagai langkah baru yang perlu dengan alasan yang tidak jelas. Namun demikian, yang disetujui oleh menteri-menteri ekonomi dalam pertemuan yang disebut di atas kiranya adalah cukup substantif walaupun tidak radikal.

Pertama, menteri-menteri ekonomi sudah menyetujui suatu target perbaikan TPP ASEAN. Ini adalah kali pertama ASEAN menyetujui target liberalisasi perdagangan intra-ASEAN, sementara penurunan tarif sebelumnya dilakukan serba ad-hoc. Target ini terdiri dari penyempitan daftar eksklusi TPP ASEAN, yaitu daftar yang berisi barang-barang yang dikecualikan dari pemotongan tarif, sedemikian hingga sesudah lima tahun hanya memuat paling banyak 10% dari jumlah produk-produk yang diperdagangkan dan paling banyak 50% dari nilai perdagangan seraya memperdalam MOP menjadi 50% bagi produk-produk yang sudah ada dalam daftar TPP ASEAN dan 25% bagi produk-produk yang baru dimasukkan, serta menurunkan kandungan ASEAN minimum menjadi 35%.

Kedua, sehubungan dengan hambatan non-tarif, menteri-menteri ekonomi menyetujui *standstill* dan *rollback* tanpa mana TPP ASEAN akan mempunyai arti marginal saja. *Ketiga*, untuk semakin mendorong investasi di ASEAN disetujui perbaikan syarat-syarat UPIA berupa kenaikan MOP bagi produk-produk UPIA menjadi 90% dan penurunan partisipasi modal minimum ASEAN menjadi 40% dari 51% yang berarti "kemudahan" bagi partisipasi dari luar ASEAN. Juga sudah diusulkan untuk maksud yang sama penandatanganan Persetujuan Perlindungan Investasi ASEAN.

Keempat, serangkaian prakarsa baru dalam kerjasama fungsional seperti pendirian perusahaan reasuransi bersama sudah diusulkan dan penguatan Sekretariat ASEAN. Tetapi itu tidak berarti bahwa segala sesuatu sudah beres dalam ASEAN. Tidak sedikit usul-usul yang tidak mendapat tanggapan positif dari menteri-menteri ekonomi, antara lain usul-usul yang menyangkut organ-organ ASEAN. Ada juga persoalan-persoalan kronis seperti perdagangan komoditi primer, di mana ASEAN tidak dapat tampil dengan langkah-langkah kebijakan baru. Namun demikian, yang sudah disetujui oleh menteri-menteri ekonomi kiranya sudah cukup substantif dan adalah salah untuk mengharapkan ASEAN dapat menyelesaikan segala masalah. Sebagian dari persoalan-persoalan yang dihadapi oleh ASEAN dewasa ini hanya dapat ditangani dalam perundingan multilateral seperti GATT.

Tentu saja adalah wajar untuk mengajukan pertanyaan tentang kesanggupan ASEAN untuk melaksanakan persetujuan-persetujuan yang ditandatangani menjelang atau dalam KTT Manila. Seperti sudah disinggung di depan, persetujuan adalah suatu hal sedang pelaksanaannya hal lain. Kesenjangan antara keduanya sudah sering disaksikan oleh ASEAN dan adalah tidak lengkap untuk menelusuri kesenjangan ini semata-mata pada ketidakadaan atau ketidakcukupan kemauan politik. Masalah-masalah teknis juga turut memainkan peranan, di samping kesesuaian antara kebijakan nasional dan kebijakan regional.

Yang disebut terakhir perlu digarisbawahi. Barangkali salah satu rintangan terpenting terhadap liberalisasi perdagangan intra-ASEAN dalam 10 tahun pertama sesudah KTT Bali adalah prioritas yang diberikan pada industri substitusi impor di balik tembok proteksi. Dengan demikian, TPP ASEAN adalah sesuatu yang asing dalam strategi industrialisasi negara-negara anggota yang mengandalkan pelemahan walaupun tidak penghentian persaingan dari impor. Dalam lingkungan seperti itu kemungkinan TPP ASEAN untuk berhasil adalah kecil sekali. Lain halnya dengan paruhan kedua 1980-an ini yang sudah menyaksikan perubahan strategi industrialisasi dalam arti semakin mengandalkan ekspor hasil industri. Tetapi seperti diketahui, ekspor hasil industri ASEAN masih sangat tergantung pada impor mesin-mesin, suku cadang dan bahan baku. Pemacuan ekspor dalam situasi seperti ini memerlukan penurunan atau penghapusan biaya-biaya yang tidak perlu dalam impor seperti

rente yang timbul karena monopolisasi atau pembatasan impor. Dengan kata lain, ada kesesuaian dalam agenda kebijakan masing-masing negara anggota dengan perbaikan TPP ASEAN. Kemungkinan untuk berhasil, dengan demikian, membaik. Tetapi ia akan lebih besar lagi, kalau dalam ASEAN tumbuh "pressure groups" yang mendesak pelaksanaan yang konsisten dari langkah-langkah baru yang disetujui oleh pemerintah. Dan "pressure group" yang paling nyata diperlukan kiranya adalah masyarakat bisnis yang juga sudah mempunyai berbagai wadah seperti Kamar Dagang dan Industri ASEAN dan berbagai klub industri.

Sekali lagi perlu diulang bahwa yang sudah disetujui oleh menteri-menteri ekonomi ASEAN adalah perbaikan daripada apa yang sudah ada, dan bukan suatu loncatan baru. Tetapi implementasinya yang konsisten kiranya akan memungkinkan visi baru di masa depan dengan ASEAN tidak hanya sebagai kumpulan dari enam negara berdaulat, tetapi juga sebagai suatu entity, barangkali seperti Bumantara yang dimimpikan oleh Sutan Takdir Alisyahbana sebagai kesatuan yang lebih dari sekedar bayang-bayang India dan Cina dalam kebudayaannya.