

Landasan Teoritis dan Konseptual Kerjasama Antar Regional: Kasus Forum Kerjasama Asia Pasifik*

Bantarto BANDORO

Pendahuluan

DISKUSI mengenai kawasan Pasifik, dilihat dari berbagai aspeknya, masih terus berlangsung, ibarat bola yang terus menggelinding. Dalam dua abad terakhir ini, perhatian terhadap perkembangan di Pasifik sebagai suatu kawasan telah memperlihatkan suatu arah tertentu. Pada mulanya perhatian dipusatkan pada pengaruh perkembangan global terhadap ekonomi Pasifik utama dan bagaimana mereka harus menghadapi pengaruh-pengaruh eksternal itu. Kemudian, oleh karena pengakuan atas kemajuan ekonomi negara-negara Pasifik, perhatian difokuskan pada dinamika internal kawasan dan bagaimana kelompok ekonomi kawasan dapat menyumbang pada kemajuan ekonomi regional.

Dalam 4-5 tahun terakhir ini perhatian difokuskan pada implikasi global pertum-

buhan ekonomi kawasan yang mengesankan. Majalah *Newsweek* yang terbit tanggal 22 Februari 1988 melaporkan bahwa dunia sedang mengalami pergeseran geopolitik yang disebabkan oleh perkembangan ekonomi Jepang dan ekonomi Asia Timur; mereka sedang bergerak ke arah suatu posisi untuk mendominasi ekonomi dunia. Laporan itu menggambarkan "Era Pasifik" sebagai "Era Bangkitnya Kekuatan Asia."¹

Istilah "Abad Pasifik," yang banyak muncul dalam tulisan-tulisan akademik, laporan media atau pidato-pidato,² sering digunakan untuk menunjukkan pergeseran pusat grafitas dunia dari Atlantik ke Pasifik. Robert Gilpin misalnya, melihat kecenderungan Pasifik sebagai kekuatan besar yang

¹ *Newsweek*, 22 Februari 1988.

² Untuk tulisan akademik lihat misalnya Christopher Coker, "The Myth or Reality of the Pacific Century," *Washington Quarterly* (Summer 1980); Staffan B. Linder, *The Pacific Century: Economic and Political Consequences of Asia-Pacific Dynamism* (Stanford: Stanford University Press, 1986); untuk laporan lihat misalnya Norman Macrae, "Pacific Century, 1975-2075," *Economist*, (4 Januari 1975) dan "Pacific Century," *Newsweek*, (22 Februari 1988).

*Makalah ini pernah diajukan pada Seminar Pasifik IV tentang Prospek dan Tantangan Forum Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik di Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, 9 Maret 1991.

akan membentuk tatanan ekonomi internasional untuk beberapa dasawarsa mendatang.³ Staffan Burenstam Linder juga yakin bahwa kecenderungan Pasifik sedang menghidupkan kembali seluruh dunia.⁴

Di Amerika Serikat sendiri pemikiran semacam itu sebenarnya telah lama ada. Presiden Roosevelt, penganut mashab geopolitik yang berkembang pada akhir abad 19, adalah salah seorang yang menganut pandangan seperti itu. Di tahun 1898, pada saat Amerika Serikat menduduki Filipina, ia pernah mengatakan bahwa: "Era Atlantik ... akan segera kehabisan sumber dayanya dan 'Era Pasifik,' yang memang sudah ditakdirkan untuk menjadi besar, kini mulai timbul."⁵ Ia mengungkapkan kembali pemikirannya pada tahun 1905 bahwa "abad ke-20 akan merupakan abad Pasifik."⁶

Analisis mengenai kawasan Pasifik akhir-akhir ini tampaknya berkisar, meskipun tidak selalu, pada pertumbuhan ekonomi negara-negara Pasifik dan interaksi yang meningkat di antara mereka. Dinamisme Pasifik, dengan berbagai keistimewaannya, antara lain seperti telah disebutkan tadi, menyumbang pada lahirnya anggapan bahwa "era Pasifik" telah tiba. Tetapi ada yang bersikap skeptis. Sejumlah pengamat berpendapat bahwa apa yang dinamakan abad Pasifik agaknya tidak akan tiba.⁷

Perhatian terhadap kawasan Pasifik

³Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

⁴Staffan B. Linder, *The Pacific Century*.

⁵Sebagaimana dikutip oleh Coker, "The Myth or Reality."

⁶Sebagaimana dikutip oleh Kumao Kaneko, "A New Pacific Initiative - Strengthening the PECC Process," *Japan Review of International Affairs* (Spring-Summer, 1988).

⁷Coker, "The Myth or Reality."

sebagai suatu kawasan memperlihatkan dua garis pemikiran yang sejalan, walaupun tidak konvergen. Pemikiran yang pertama mempersoalkan atau memperhatikan masalah pergaulan sosial, ekonomi dan politik di antara negara-negara di kawasan. Pemikiran yang kedua, yang mungkin timbul karena pemikiran yang pertama, mempersoalkan bagaimana kerjasama ekonomi di antara mereka dapat mempertahankan dinamika pertumbuhan ekonomi regional melalui pembentukan suatu institusi regional. Oleh sebab itu tulisan ini tidak bermaksud memperdebatkan apakah "abad Pasifik" telah tiba, tetapi mencoba menelaah lebih dalam landasan teoretis dan konseptual dari pemikiran yang disebut terakhir. Diskusi-diskusi mengenai ide institusi regional mungkin dapat dilihat sebagai suatu keistimewaan tersendiri dalam "abad Pasifik" kalau abad itu memang dianggap telah tiba.

Dari PAFTA ke APEC

Konsep kerjasama Pasifik yang telah sejak lama didiskusikan, pada mulanya meliputi dua pokok persoalan, yaitu keinginan dan fasilitas. Keinginan negara-negara Pasifik untuk mengembangkan suatu bentuk kerjasama dan interaksi yang teratur dapat dilacak dari berbagai macam usul untuk melembagakan gagasan kerjasama yang muncul sekitar tiga dasawarsa yang lalu. Negara-negara Pasifik dewasa ini mungkin tidak perlu lagi mempersoalkan fisibilitas oleh karena kerjasama ekonomi dalam bentuknya sekarang ini (APEC misalnya) merupakan satu dari beberapa opsi yang pada waktu itu mungkin dianggap memadai dan mempunyai fisibilitas yang paling besar. Oleh sebab itu kiranya tidak pantas pula jika tulisan ini mempersoalkan kembali masalah fisibilitas. Tetapi usaha untuk menelaah kembali mengapa gagasan itu dianggap paling memadai di antara gagasan-gagasan

yang ada tampaknya juga terlalu penting untuk diabaikan oleh kalangan akademik. Oleh sebab itu bagian ini hendak menelaah bagaimana dan dalam situasi apa gagasan kerjasama Pasifik muncul dan mengapa gagasan tertentu dianggap paling memadai.

Diskusi mengenai kerjasama ekonomi Pasifik dan *market integration* bagi keseluruhan kawasan Pasifik telah berlangsung dalam irama yang berbeda-beda. Oleh karena tiada pengaturan institusi formal (sampai tahun 1989 yang lalu) untuk suatu kerjasama, maka sebagian besar perdebatan mengenai kerjasama Pasifik, seperti tercermin dalam literatur, bersifat spekulatif dalam arti bahwa diskusi itu lebih memfokuskan pada skema potensial daripada mengevaluasi penampilan institusi yang ada dan tindakan-tindakan konkrit.⁸

Konsep kerjasama ekonomi regional Pasifik pertama kali didiskusikan dalam konferensi mengenai "Kerjasama Ekonomi untuk Pembangunan dan Perdagangan di Pasifik" yang berlangsung di *East-West Centre*, Hawaii, Februari 1964. Salah satu "pelopor" diskusi-diskusi akademik mengenai kerjasama ekonomi di Pasifik adalah Kiyoshi Kojima, yang dalam makalah yang diajukan pada konferensi yang diorganisir oleh *Japan Economic Research Centre* (1965), mengajukan usul pembentukan: *Pacific Free Trade Area* (PAFTA). Rationale kerjasama (suatu integrasi) ekonomi regional di kawasan Pasifik secara predomnan didasarkan atas suatu analisis akibat kejadian-kejadian *ekstern* atas perekonomian kelima negara Pasifik yang maju, dan pada gilirannya juga atas hubungannya antara negara-negara ini dan negara-negara berkembang di Pasifik. Ia mengatakan bahwa "setiap kali dirasakan

suatu kejutan dari kelima negara Pasifik itu, perlunya integrasi Pasifik yang lebih erat dirasakan lebih serius."⁹

Usul PAFTA¹⁰ pertama-tama adalah reaksi atas dibentuknya MEE. Blok Eropa (pada waktu itu) dilihat sebagai suatu yang meneruskan dan memperkuat kebijakan-kebijakan yang melihat ke dalam dengan meningkatkan pembangunan intra-regional dan menaikkan tingkat swasembadanya. Kojima mengatakan bahwa logis bagi negara-negara kawasan Pasifik untuk memajukan integrasi (ekonomi) mereka dalam rangka mengembangkan kawasan yang mempunyai potensi yang besar sekali dibandingkan dengan Eropa yang telah berkembang dengan baik.

Kojima menganalisis bahwa PAFTA akan mendatangkan perluasan perdagangan intra-regional, tetapi pembagian keuntungan akan sangat pincang akibat perbedaan tahap industrialisasi di kelima negara itu. Oleh sebab itu ia sendiri mengakui sulit untuk mencapai suatu konsensus mengenai pembentukan PAFTA.¹¹

Dalam makalahnya yang diubah pada tahun 1968, Kojima mengatakan bahwa usulnya (PAFTA) masih prematur. Oleh sebab itu ia mengusulkan suatu alternatif yang lebih praktis untuk mengintensifkan hubungan dagang yang lebih erat antara kelima negara Pasifik yang maju dan untuk

⁹Kiyoshi Kojima, *Japan and A New World Economic Order* (Tokyo: Charles E. Tuttle Company, 1977).

¹⁰Terdiri atas Australia, Kanada, Jepang, Selandia Baru dan Amerika Serikat.

¹¹Ada beberapa faktor. Pertama, kepentingan-kepentingan global AS tidak akan mengizinkannya berperan dalam suatu pengelompokan regional Eropa atau Pasifik. Kedua, kelima negara Pasifik yang maju itu belum memiliki solidaritas dan tingkat integrasi yang akan diperlukan.

⁸Hans Christopher Rieger, "Regional Cooperation in the Asia Pacific Region," *Asia Pacific Economic Literature*, vol. 3, no. 2 (September 1989).

meningkatkan bantuan serta perdagangan dengan negara berkembang di kawasan. Tujuan-tujuan itu harus dicapai dengan memperkuat integrasi *fungsi*ional, bukan integrasi *institusional* seperti tersirat dalam usulannya semula. Sehubungan dengan itu Kojima mengusulkan pembentukan suatu Organisasi Perdagangan dan Pembangunan Pasifik (OPTAD), untuk melaksanakan tiga kode perilaku internasional, yaitu: (1) kode perilaku di bidang perdagangan; (2) kode investasi luar negeri; dan (3) kode kebijakan bantuan kepada dan perdagangan dengan negara-negara berkembang yang tergabung. Struktur organisasi OPTAD akan mengikuti model OECD dengan beberapa komite.¹²

Tetapi gagasan itu secara politik dan ekonomi tidak dapat diterima. Beberapa keberatan diajukan terhadap gagasan itu baik di Jepang maupun di negara-negara yang "lebih kecil" seperti Australia, Kanada dan Selandia Baru. Akan tetapi beberapa pengamat berpendapat bahwa fokus kebijakan luar negeri di bawah usul PAFTA mengandung pendekatan berguna terhadap masalah-masalah penting yang muncul akibat meningkatnya hubungan ekonomi di antara ekonomi-ekonomi yang bermacam-macam di kawasan Pasifik.

Pada tahun 1978, Komite Hubungan Luar Negeri, Senat AS, minta suatu *congressional research paper* mengenai Pembangunan, Bantuan dan Perdagangan di Pasifik. Penelitian kemudian dilakukan oleh Peter Drysdale dan Hugh Patrick¹³ yang

¹²Komite-komite itu adalah perdagangan, investasi dan bantuan.

¹³Peter Drysdale dan Hugh Patrick, "Evaluation of A Proposal Asian-Pacific Regional Economic Organization," dalam *An Asian-Pacific Regional Economic Organization: An Explanatory Concept Paper*, disiapkan untuk Komite Hubungan Luar Negeri Senat AS, oleh Congressional Research Service, Library of Congress (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1979).

kemudian memberi dampak nyata pada perdebatan-perdebatan berikutnya.

Dibandingkan dengan Kojima, yang menekankan pada kejadian-kejadian ekstern dan dampaknya terhadap negara-negara Pasifik, Drysdale dan Patrick memfokuskan pada *dinamika intern* kawasan Pasifik. Menurut mereka ada tiga faktor yang memberikan dorongan dan pertumbuhan ekonomi dan arti Pasifik yang meningkat dalam ekonomi dunia, yaitu: (1) meningkatnya kekuatan industri Jepang yang semakin membutuhkan bahan-bahan mineral; (2) hasil-hasil pertumbuhan perdagangan dan industri negara-negara berkembang Asia Timur dan Tenggara yang menyolok; dan (3) merosotnya pertumbuhan di Eropa Barat yang mengakibatkan sedikitnya peluang yang dapat dikembangkan di pasaran Eropa.

Drysdale dan Patrick menginginkan agar OPTAD dikembangkan menurut garis OECD dan menyarankan asas-asas organisasi umum, yaitu: (1) agar OPTAD menjadi suatu organisasi pemerintah; (2) bahwa struktur organisasi paling baik dibangun dengan keterlibatan ekonomi-ekonomi pasar Amerika Utara dan Pasifik Barat; (3) aparat administrasi kecil dan tidak birokratis; (4) isu-isu ditangani oleh satuan-satuan tugas fungsional yang spesifik; dan (5) gaya operasi bersifat konsultatif, informal dan komunikatif.

Hasil penelitian Drysdale dan Patrick melahirkan ide-ide lainnya mengenai kerjasama Pasifik. Yang perlu dicatat di sini adalah ide mengenai konsep kerjasama kawasan Pasifik (PBCC) dari Kelompok Studi Jepang. Konsep ini paling komprehensif dan akan meningkatkan apa yang oleh Hoon-mok Chung disebut "gejala difusi" dalam perkembangan gagasan atau

ide kerjasama ekonomi Pasifik.¹⁴ Oleh karena Kelompok Studi itu mengetahui usul-usul sebelumnya dan keberatan-keberatan terhadap usul-usul itu, usul PBCC perlu dievaluasi dalam konteks historis, politik maupun institusional. Kelompok studi mengetahui bahwa diskusi mengenai gagasan kerjasama ekonomi Pasifik bergerak ke arah yang oleh Yoseph Nye disebut "politik tinggi," yang melibatkan soal-soal dan alasan-alasan tersembunyi para pengusulnya (pengusul Jepang).

Laporan Kelompok Studi itu bermaksud menyarankan suatu usul tindakan, yaitu memajukan kerjasama kawasan Pasifik dengan cara yang sengaja dan mantap dan bertolak dari soal-soal urusan bersama yang oleh negara-negara yang bersangkutan dirasa relatif mudah untuk ditangani dengan sedikit bentrokan kepentingan. Sikap hati-hati tampak diperlihatkan oleh Kelompok Studi ini oleh karena ia dibentuk oleh Perdana Menteri Ohira. Selain terdapat kendala-kendala politik dalam operasinya, laporan itu berbeda dari karya-karya ahli lainnya, karena pada hakikatnya laporan itu lebih dilihat sebagai dokumen politik.

Ide lain mengenai kerjasama Pasifik muncul dalam tingkat pemerintahan, yaitu ketika pada tahun 1980 Perdana Menteri Fraser (Australia) dan Perdana Menteri Ohira (Jepang) mengadakan suatu "Seminar Masyarakat Pasifik" di Canberra. Seminar ini memberi rekomendasi untuk membentuk Komisi Kerjasama Pasifik (PCC).¹⁵ Ini merupakan pertemuan pertama dari serang-

kaian pertemuan *tripartite* yang kemudian dikenal dengan Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC).¹⁶ Pada tahun 1989 PECC telah berkembang dari suatu lembaga *informal inventory* menjadi suatu forum yang diakui secara internasional terutama untuk pertukaran informasi, pengkajian terhadap isu dan masalah-masalah ekonomi, dan untuk formulasi usul-usul spesifik guna meningkatkan kerjasama ekonomi Pasifik. Sebagai suatu institusi PECC mewakili konsep "Masyarakat Pasifik" secara lebih luas yang mencakup semua negara Laut Pasifik.

Salah satu prakarsa terakhir mengenai kerjasama ekonomi Pasifik muncul dalam pertemuan tingkat menteri 12 negara Asia Pasifik yang diadakan di Canberra, tanggal 6-7 November 1989. Pertemuan itu yang dikenal sebagai pertemuan para Menteri APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), merupakan usaha serius yang pertama oleh pemerintah untuk memikirkan kemungkinan menciptakan suatu forum antar pemerintah guna konsultasi dan kerjasama dalam bidang-bidang yang menjadi kepentingan kawasan. Jadi dapat dikatakan bahwa APEC muncul sebagai akibat pengakuan yang kuat akan pentingnya kerjasama ekonomi dan konsultasi di kawasan guna mempertahankan dinamika pembangunan ekonomi (*regional*). Seperti halnya Eropa, kawasan Asia Pasifik perlu mempertimbangkan pengembangan struktur regionalnya sendiri atau badan regional yang dapat memajukan pembangunan regional di masa depan. Jadi PECC dan APEC merupakan dua usaha kerjasama regional yang membentuk tanggapan-tanggapan regional yang diperlukan.

Berbagai macam rencana kerjasama ekonomi Pasifik seperti dipaparkan di atas secara jelas menunjukkan arah perkem-

¹⁴Hoon-mok Chung, "Economic Integration in the Pacific Basin: A Historical Review," ed. Han Sung-joo, *Community Building in the Pacific Region: Issues and Opportunities* (Seoul: The Asiatic Research Centre, 1981).

¹⁵Peter Drysdale, *International Economic Pluralism, Economic Policy in East Asia and the Pacific* (Sydney: Ullin & Unwin, 1980).

¹⁶Kaneko, "A New Pacific Initiative."

bangun gagasan kerjasama Pasifik selama seperempat abad yang lalu. Tampak bahwa kerangka institusional yang diusulkan juga bergeser dari kerangka "integrasi institusional" yang bersifat kaku (PAFTA) ke arah pengaturan "integrasi fungsional" yang lebih longgar, dan dewasa ini analisis dipusatkan pada semacam "koalisi" yang jauh lebih longgar. Perlu dicatat bahwa "gejala difusi" dalam perkembangan dalam gagasan kerjasama ekonomi Pasifik ini tidak harus dipandang sebagai perkembangan yang negatif. Sebenarnya gejala itu muncul dari penilaian yang lebih realistis terhadap keragaman kawasan Pasifik, dan usaha memajukan kerjasama ekonomi Pasifik melalui institusi hanya akan memberikan manfaat jika "masyarakat Pasifik" memanfaatkan keragaman yang ada di kawasan.

Politik Rendah dan Politik Tinggi

Diskusi mengenai gagasan-gagasan kerjasama ekonomi Pasifik yang terus berlangsung sampai saat ini sangat didasari oleh suatu kesadaran negara-negara di kawasan akan perkembangan yang terjadi di luar maupun di dalam kawasan sendiri. Keragaman yang ada dan pertumbuhan ekonomi serta menguatnya interaksi antar negara-negara di kawasan merupakan suatu kondisi yang tidak dapat diabaikan oleh para pembuat keputusan di "masyarakat Pasifik." Kondisi-kondisi seperti itu mendorong mereka untuk mempola suatu mekanisme kerjasama kawasan yang lebih teratur; suatu kerjasama yang tidak hanya melibatkan komitmen untuk mengadakan dialog terbuka dan konsensus, tetapi juga bertujuan memperkuat perolehan (*gains*) dari proses saling ketergantungan di kawasan.

Apa yang dilakukan oleh negara-negara

Pasifik dalam bidang kerjasama ekonomi melalui pembentukan institusi regional merupakan suatu upaya untuk meletakkan landasan yang kokoh bagi kerjasama antara mereka. Hal ini tentu tidak dapat dipisahkan dari situasi kawasan dewasa ini. Situasi yang ada di kawasan secara keseluruhan memang tidak memperlihatkan benih-benih konfrontasi. Hubungan internasional di kawasan dewasa ini menurut seorang pengamat, tidak lagi bersifat *zero-sum* tetapi *positive-sum*¹⁷ yang lebih menonjolkan pertumbuhan *trans-border economy* daripada persaingan dan konfrontasi. Dapat dikatakan bahwa dorongan (*impetus*) untuk melakukan kerjasama muncul bukan hanya karena kesadaran mereka (negara-negara di kawasan) akan pentingnya saling ketergantungan, tetapi juga karena peluang yang muncul di kawasan dewasa ini jauh lebih besar daripada sebelumnya.

Apa yang hendak dikemukakan dalam bagian ini adalah bahwa dalam diskusi-diskusi mengenai kerjasama (ekonomi) kawasan yang mencakup antara lain bentuk, struktur atau sasaran-sasaran dan fungsi-fungsi yang harus terliput dalam kerjasama-kerjasama yang diusulkan akan sangat menentukan tempat kedudukan dan kerjasama kawasan dalam spektrum antara "politik rendah" dan "politik tinggi."

Joseph Nye mengatakan "bahwa 'politik tinggi' itu penuh lambang, emotif dan didasarkan atas sikap-sikap yang bercirikan intensitas yang *lebih besar* dan waktu yang lebih lama daripada 'politik rendah' yang sebagai akibatnya lebih terbuka untuk kalkulasi rasional keuntungan-keuntungan yang terjalin dengan masalah-masalah ekonomi." Bila kita amati kembali secara

¹⁷Seizaburo Sato, "The International Relations of the Asia Pacific Region and Role of Japan," *The Korean Journal of International Studies*, vol. XXI, no. 3 (Autumn 1990).

saksama ide-ide kerjasama (ekonomi) Pasifik yang didiskusikan sejak beberapa dasawarsa yang lalu, tampak bahwa ide-ide itu berada dalam liputan "politik rendah." Alasan yang mendasari analisis itu antara lain adalah bahwa ide kerjasama itu menunjukkan adanya suatu dinamika internal negara-negara Pasifik yang dapat berakibat terjadinya suatu transformasi mendalam di kawasan itu sendiri. Kawasan Pasifik akan menjadi bergantung satu sama lain dalam bidang perdagangan dan investasi. Demikian pun arus bantuan merupakan faktor penting yang mempererat hubungan ekonomi regional mereka. Dari acuan regional ini kawasan Pasifik akan memperoleh keuntungan guna memudahkan negara-negara di kawasan meraih sasaran perdagangan dan pembangunan serta mengatasi konflik antara mereka (di sekitar kawasan).

Dengan demikian dapat dikatakan faktor-faktor yang mendorong timbulnya gagasan kerjasama bersifat "politik rendah," dalam arti bahwa landasan untuk melakukan kerjasama lebih memperlihatkan pertimbangan-pertimbangan untuk meraih keuntungan dalam bidang ekonomi daripada bidang-bidang non-ekonomi. Akan tetapi bila kita amati secara lebih saksama lagi, dan bila mereka (orang-orang yang mendiskusikan dan memperdebatkan gagasan kerjasama Pasifik) lebih jujur lagi, maka sesungguhnya persoalan "politik tinggi" muncul dalam diskusi-diskusi mengenai gagasan kerjasama Pasifik. Dalam pengertian bahwa diskusi-diskusi itu sesungguhnya mempersoalkan tidak hanya landasan tetapi juga implikasi politik dan keamanan dari kerjasama-kerjasama yang diusulkan.

Hal itu antara lain dapat dilacak dari persoalan mengapa mereka mengusulkan ide kerjasama seperti itu. Konsep kerjasama kawasan Pasifik yang dihasilkan oleh Kelompok Studi Jepang, misalnya, me-

manng cukup komprehensif dibandingkan usul-usul lainnya. Tetapi usul Kelompok Studi Jepang itu perlu dievaluasi dalam konteks politiknya. Mungkin saja kelompok studi tersebut mempunyai alasan dan maksud tersembunyi dengan mengeluarkan usul semacam itu. Atau dengan perkataan lain, mereka (kelompok studi) mencoba menggerakkan diskusi ke arah "politik tinggi."

Contoh lain, terutama yang baru-baru ini muncul, adalah gagasan pembentukan Kelompok Ekonomi Asia Timur (EAEG) yang diusulkan Malaysia. Persoalan yang muncul di sini adalah siapa yang harus menjadi anggota atau bukan anggota dari kerjasama itu dan siapa pula yang akan menjadi "core" dari kerjasama itu. Mungkin jawaban atas pertanyaan ini akan lebih bersifat politis, karena menyangkut pertimbangan-pertimbangan geografis. Mengenai keanggotaan, usul "non-paper" Malaysia itu menyatakan bahwa "keanggotaan akan meliputi negara-negara yang berada di kawasan Asia Timur." Meskipun usul itu menyatakan tiada negara yang secara *apriori* diabaikan (*exclude*) dari pengelompokan itu, usul itu menyatakan beberapa negara sebagai anggota pengelompokan itu, termasuk negara-negara ASEAN, Jepang, Korea Selatan dan Utara, Cina, Taiwan, Hongkong, negara-negara Indocina dan Myanmar. Pengelompokan itu mengabaikan anggota APEC, yaitu Australia, Selandia Baru, AS dan Kanada, yang secara geografis tidak berada dalam kawasan Asia Timur.

Selain ditentang oleh negara-negara ASEAN, pembentukan "blok" ekonomi tanpa keanggotaan AS melahirkan perdebatan-perdebatan hangat. Diabaikannya AS dari pengelompokan itu akan membuat Jepang menjadi pemimpin dalam pengelompokan itu. Hal ini tentu tidak akan disambut baik oleh sejumlah negara-negara Asia Timur, karena akan membangkitkan

kembali ingatan mereka akan *East Asia Co-Prosperty Sphere*. Selain itu diabaikan AS juga membuat usul itu tidak atraktif bagi Jepang. Apalagi Jepang dan negara-negara Pasifik Barat sangat mendukung keanggotaan AS dan Kanada dalam APEC.

Jadi, persoalan yang muncul dari gagasan EAEG Malaysia dipandang dari sudut negara-negara ASEAN lainnya, menyangkut kemungkinan implikasi politik dan keamanan dari gagasan itu. Selain belum "siap" menghadapi kepemimpinan Jepang, negara-negara ASEAN lainnya sejak awal memang tidak menghendaki suatu forum yang dapat merongrong solidaritas ASEAN. Apa pun bentuk yang akan diambil oleh EAEG, ASEAN akan lebih mengutamakan kerjasama yang didasarkan atas konsensus ASEAN dan fleksibilitas kelompok dalam menangani persoalan hubungan mereka dengan blok perdagangan lain.

Jadi, dalam diskusi mengenai kerjasama ekonomi Pasifik sebenarnya terdapat dikotomi "politik rendah" dan "politik tinggi." Munculnya dikotomi ini akan lebih bisa dipahami bila kita melihat keanekaragaman dan interdependensi yang merupakan ciri-ciri utama ekonomi Pasifik. Hal ini selain akan menciptakan peluang yang lebih luas, seperti telah dikatakan di muka, juga akan membangkitkan kepekaan politik. Mungkin bukan rahasia lagi bahwa negara-negara yang perekonomiannya "lebih kecil" akan khawatir mengenai tempat dan posisi mereka dalam kerjasama regional Pasifik.

Persoalan dikotomi "politik rendah" dan "politik tinggi" dalam diskusi kerjasama Pasifik dapat pula dilihat dari diskusi mengenai kerjasama Pasifik dalam bentuk APEC. Memang sejak semula APEC tidak dimaksudkan sebagai organisasi ekonomi regional yang formal dengan keputusan-keputusan yang mengikat ang-

gota. Tetapi bahwa ia muncul sebagai akibat pengakuan akan pentingnya kerjasama ekonomi dan konsultasi di kawasan harus diakui. Selanjutnya, meskipun fokus APEC adalah bidang ekonomi, tidak dapat diingkari bahwa kerjasama semacam itu mempunyai implikasi dalam bidang-bidang lain, termasuk bidang politik strategi. *Pertama*, APEC akan dapat berfungsi sebagai forum bagi AS untuk memfokuskan pada kawasan guna mempertahankan kehadirannya di kawasan. *Kedua*, APEC dapat membantu menstabilkan hubungan bilateral yang paling penting di kawasan, yaitu hubungan AS-Jepang. *Ketiga*, APEC dapat memberikan suatu struktur regional yang dapat mengakomodasikan partisipasi Cina. *Keempat*, APEC dapat pula menjadi dasar bagi kawasan dalam menanggapi keinginan Gorbachev akan suatu peran yang lebih besar dan lebih konstruktif di kawasan Pasifik. *Kelima*, APEC dapat menjadi alat yang efektif untuk meng-counter kecenderungan *inward-looking* dalam masyarakat Eropa. *Keenam*, APEC dapat mempertahankan daya tarik kawasan sekalipun Barat dan Timur bersatu di kemudian hari. *Ketujuh*, APEC dapat menjadi suatu model untuk memajukan hubungan yang baik antara negara maju dan berkembang dalam kerangka regional.

Empat implikasi yang disebut pertama cukup penting bila kita ingin melihat persoalan itu dalam konteks politik dan keamanannya. Disadari atau tidak anggota APEC sesungguhnya telah meletakkan landasan-landasan baru tidak hanya bagi kerjasama politik di antara anggota APEC, tetapi juga bagi stabilitas kawasan secara keseluruhan. Persoalannya sekarang apakah anggota APEC akan memberi perhatian yang lebih besar kepada implikasi-implikasi itu dan tanpa disadari mengabaikan hakikat sesungguhnya dari pembentukan APEC itu sendiri atau justru kepada makna yang terkandung dalam APEC dengan mem-

biarkan polarisasi antara anggota APEC dan non-APEC yang mungkin akan memberi dampak yang merugikan APEC ataupun lingkungan dalam kawasan. Bila yang pertama yang lebih tampak, meskipun tidak secara nyata, maka apa yang dilakukan negara-negara di kawasan dalam kerangka APEC selama ini lebih merupakan bentuk lain dari usaha untuk mengatasi kecenderungan politik yang mungkin diperlihatkan oleh negara besar bukan anggota APEC. Jika analisis ini benar, maka cukup alasan untuk mengatakan bahwa hubungan internasional di kawasan Pasifik masih diliputi oleh persaingan ataupun konfrontasi.

Analisis di atas menunjukkan bahwa dalam diskusi mengenai gagasan-gagasan kerjasama Pasifik dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mendorong bergeraknya gagasan-gagasan itu ke arah "politik tinggi" atau "politik rendah". Apa yang tampak dewasa ini dalam kerjasama Pasifik memang lebih menampakkan "politik rendah." Tetapi munculnya persoalan-persoalan yang didasarkan atas pertimbangan geografis ataupun kekhawatiran beberapa negara tertentu akan peran dominan suatu negara dalam suatu kerjasama dapat meyakinkan orang bahwa gagasan-gagasan itu bergerak ke arah ujung "politik tinggi."

Analisis

Bagian kedua menunjukkan bahwa untuk selama bertahun-tahun sejak tahun 1960-an telah ada berbagai konsep dan gagasan mengenai kerjasama ekonomi di kawasan Pasifik. PAFTA Kojima, yang diusulkan pertengahan tahun 1960-an, merupakan konsep yang pertama. Sejak itu muncul berbagai gagasan serupa dalam lingkup kawasan. Bagian ketiga mungkin dapat dianggap sebagai konsekuensi dari bagian pertama dengan kemungkinan-kemungkinan implikasinya.

Paparan bagian kedua dan ketiga menunjukkan bahwa pandangan-pandangan mengenai gagasan kerjasama ekonomi kawasan dapat diklasifikasikan ke dalam dua aliran utama yang mengungkapkan dua jenis kelas konseptual mengenai masyarakat (*community*). Yang pertama, menjabarkan konsep itu pertama-tama dari gagasan-gagasan struktur (*structure oriented*), yaitu suatu wilayah geografis, suatu sistem kegiatan dan institusi ekonomi yang terjalin satu sama lain, dan suatu satuan yang secara politik memerintah diri. Contoh dari kelas konsepsi yang didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan geografis adalah gagasan Morinosuke Kajima mengenai *Pan-Asianism* (Persatuan Negara-negara Asia) yang muncul awal tahun 1960-an. Gagasan Kajima ini berasal dari kenyataan bahwa wilayah atau kawasan-kawasan geografis lainnya telah mengembangkan kerjasama semacam itu.¹⁸ Demikian pun inisiatif Presiden Lyndon Johnson akhir 1960-an yang mendorong pengembangan regionalisme Asia berasal dari kenyataan bahwa kawasan itu tidak memiliki struktur institusional.

Yang kedua, kelas konsepsi yang menekankan pada aspek positif dari interaksi sosial. Acuan gagasan ini adalah proses (*process oriented*). Konsepsi ini muncul sebagai konsekuensi perubahan sosial umum dan kemajuan ekonomi serta teknologi. Tetapi perkembangan konsepsi ini banyak dipengaruhi oleh unsur-unsur psikologis dalam pikiran para ahli ilmu sosial. Mereka akhirnya memusatkan perhatian pada segi-segi interaksi sosial yang lebih positif. Beberapa usul, terutama setelah munculnya usul Drysdale dan Patrick, memperlihatkan kecenderungan itu. Istilah "masyarakat" digunakan sebagai bentuk perhimpunan di mana konflik yang boros disingkirkan dan di mana proses perhimpunan menjanjikan

¹⁸Morinosuke Kajima, *The Road to Pan-Asia* (Tokyo: The Japan Times, Ltd., 1973).

hasil-hasil yang positif. Dalam arti ini, suatu masyarakat adalah suatu proses interaksi sosial yang membangkitkan suatu sikap yang lebih intensif dan luas dan suatu praktek interdependensi, kerjasama, kolaborasi dan bahkan unifikasi.

"Komunitas" Pasifik yang berbentuk APEC, misalnya, terutama lebih dilandasi oleh kelas konsepsi yang pertama. Sejak dibentuk tahun 1989, APEC tidak berhasil mencapai persetujuan atas dua isu, yaitu keanggotaan (terutama yang menyangkut Cina, Taiwan dan Hongkong) dan institusionalisasi. Inkorporasi Cina, Taiwan dan Hongkong ke dalam APEC sebagian besar tergantung atas persetujuan antara ketiga entitas itu. Cina tampaknya tidak berkeberatan atas partisipasi Hongkong, tetapi modalitas yang cukup memuaskan perlu pula dicari untuk Taiwan. Sulit dipastikan kapan inkorporasi itu akan terjadi selama APEC sendiri belum berhasil mengatasi isu institusionalisasi.

Demikianpun usul EAEG Malaysia jelas-jelas dilandasi oleh kelas konsepsi yang pertama. Hal ini dapat dilihat dari tidak dimasukkannya AS dan Kanada dalam EAEG, mungkin karena mereka telah membentuk kelompok perdagangan sub-regional mereka sendiri dan tidak dianggap sebagai negara-negara dalam kawasan Asia Timur.

Dapat dikatakan bahwa landasan konseptual gagasan-gagasan kerjasama ekonomi Pasifik tampaknya tidak seragam. Adanya sub-kelompok Asia Timur, Pasifik Barat, Asia Timur Laut, atau ASEAN mungkin dapat menjelaskan lebih lanjut keragaman landasan konseptual kerjasama Pasifik. Demikianpun kebhinekaan kawasan baik dilihat dari sudut budaya, agama, politik, ekonomi, sosial maupun geografis dapat menjelaskan keragaman landasan konseptual. Seperti telah

kita lihat, landasan kerjasama yang berbeda juga akan menimbulkan implikasi-implikasi yang berbeda pula. Misalnya, organisasi seperti APEC di mana AS merupakan salah satu anggotanya oleh seorang pengamat malahan dianggap sebagai strategi baru AS di Asia. "Kecurigaan" demikian bisa dipahami bila kita mengamati lebih saksama landasan inisiatif Hawke.¹⁹ Ada anggapan bahwa AS mencoba menghindari *blue print* kerjasama ekonomi regional "buatan Amerika."²⁰ Yang jelas adalah bahwa kepentingan Washington dalam organisasi kerjasama ekonomi Pasifik terutama berasal dari pengakuan bahwa politik luar negeri AS harus mencerminkan kondisi-kondisi ekonomi dan politik yang berubah di kawasan Pasifik. Jadi, landasan konseptual suatu gagasan kerjasama ekonomi Pasifik akan sangat tergantung tidak hanya atas faktor geografis, tetapi juga atas persepsi para pengambil inisiatif mengenai situasi politik, ekonomi, sosial ataupun budaya di kawasan.

Dari analisis di atas dapat dikatakan bahwa rumusan suatu kawasan secara geografis seringkali dipengaruhi oleh persepsi tentang hakikat dari struktur kawasan itu sendiri. Seperti kita lihat di muka, rumusan suatu kawasan seringkali timbul dari pemikiran-pemikiran yang fungsional daripada atas dasar pertimbangan geografis yang ketat. Dalam masalah yang disebut pertama kita berbicara mengenai kawasan fungsional. Suatu hal yang tidak dapat dihindari adalah bahwa setiap kawasan semacam itu memiliki anggota inti (*core*). Dikaitkan dengan kondisi kawasan Pasifik dewasa ini, hendaknya kawasan itu dilihat sebagai kawasan yang fungsional. Mungkin dalam pertumbuhannya, kawasan fungsional

¹⁹Barbara Manner, "Pacific Economic Cooperation: Washington's New Asian Strategy," *JEI Report*, no. 44 (17 November 1989).

²⁰*ibid.*

sional dapat mencakup wilayah geografis yang lebih luas. Dalam proses inilah hakikat fungsionalnya dapat dikompromikan dengan faktor geografis.

Kawasan Pasifik telah menyaksikan lahirnya beberapa organisasi kerjasama ekonomi seperti ASEAN, PECC, APEC atau ide EAEG. Landasan konseptual kerjasama-kerjasama itu tentu beragam. Tetapi kecenderungan yang terlihat dari kerjasama antara mereka (kecuali EAEG) tampaknya bergerak ke arah suatu kompromi. Mungkin dalam pertumbuhan kawasan di kemudian hari akan muncul kerangka kerjasama Pasifik yang luas (*Pacific region wide*). Dengan perangkat-perangkat yang telah ada (ASEAN, EAEG dan APEC), kemungkinan terbentuknya konperensi mengenai Keamanan dan Kerjasama di Asia Pasifik (CSCAP) model CSCE di Eropa perlu diamati.

Paparan bagian pertama menunjukkan bahwa dinamisme kawasan Pasifik muncul

sebagai akibat jalinan interdependensi ekonomi yang semakin erat. Interdependensi ekonomi itu sendiri dipahami sebagai akibat dari dan dilihat sebagai refleksi interaksi ekonomi yang intensif, yang mempererat ikatan di bidang perdagangan, investasi dan teknologi serta modal. Jadi teorinya adalah bahwa ikatan-ikatan seperti itu akan melipatgandakan aneka hubungan dan cenderung memaksa pemerintah dan sektor swasta mengkoordinasikan tindakan-tindakan mereka. Gagasan-gagasan mengenai kerjasama ekonomi Pasifik, terutama yang muncul dalam sepuluh tahun terakhir ini, mungkin dapat dilihat dalam kerangka teori semacam itu. Selain itu interdependensi ekonomi terjadi karena negara-negara itu sendiri membiarkan hal tersebut tumbuh berkembang. Dengan kata lain, interdependensi muncul dari kebijakan-kebijakan. Jadi lahirnya PECC, APEC atau ide EAEG secara teoretik dilandasi oleh suatu motivasi para pencetusnya untuk mengelola interdependensi ekonomi agar ia tidak diabaikan mencari jalannya sendiri.