

# ASEAN: Arah Perkembangan Masa Depan\*

Suhadi Mangkusuwondo

## Ringkasan

**K**ENDATIPUN ada kemungkinan terjadi kemunduran-kemunduran, seperti resesi ekonomi dunia yang serius akibat tingginya harga minyak bumi setelah penyerbuan Kuwait oleh tentara Irak, yang diperburuk oleh gagalnya perundingan dagang GATT-Putaran Uruguay, tampaknya pasti bahwa proses globalisasi perekonomian dunia tak terelakkan. Tidak ada suatu negara atau kelompok negara pun dapat lepas dari perkembangan menuju saling ketergantungan ekonomi yang semakin besar dan karena itu semuanya harus menyesuaikan kebijaksanaan nasionalnya.

Dalam kerangka trend besar itu, ASEAN seharusnya mengubah tekanan strateginya, yang sejauh ini didasarkan pada pemikiran dan tujuan kemandirian kolektif (*collective*

*self-reliance*). Dalam strategi ini ASEAN telah mencoba, tanpa sukses, menghimpun kekuatan sumber dayanya dan saling berbagi pasar dengan maksud mendapatkan kemandirian yang lebih besar agar dapat lebih baik menghadapi ancaman-ancaman dari luar, seperti ancaman proteksionisme dan praktek dagang yang bersifat diskriminatif dari negara industri maju.

Strategi ASEAN bertahun-tahun selama ini harus diubah menuju usaha bersama untuk memperoleh keuntungan maksimal dari proses globalisasi ekonomi dunia. Penghimpunan sumber daya dan saling berbagi pasaran harus dilihat dalam rangka untuk mendapatkan keuntungan yang demikian itu.

Dengan strategi semacam itu sukses atau kegagalan kerja sama ekonomi ASEAN seharusnya tidak lagi dinilai dengan lebih pesat berkembang atau tidak perdagangan dan investasi intra-ASEAN dibandingkan dengan perdagangan dan investasinya dengan negara luar ASEAN, melainkan diukur dengan keberhasilan ASEAN secara bersa-

\*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari makalah Suhadi Mangkusuwondo yang disampaikan dalam Konferensi Malaysia-Indonesia II di Hotel Rasa Sayang, Penang tanggal 11-14 Desember 1990.

ma-sama memelihara laju pertumbuhan ekonominya yang pesat dan meningkatkan peran dan pengaruhnya pada perekonomian dunia.

### Performa di Bidang Kerja Sama Ekonomi

Para pengamat dan pejabat ASEAN tampaknya sependapat bahwa selama lebih dari 20 tahun kerja sama ASEAN prestasi yang telah dicapainya terutama adalah dalam bidang politik. Kerja sama ekonomi sejauh ini baru menunjukkan sedikit hasil-hasil yang nyata. Bahkan walaupun dalam ketentuan perdagangan preferensial ASEAN (ASEAN PTA) makin lama semakin banyak ditambahkan barang dalam daftar komoditi yang mendapatkan keringanan pajak impor, dan bahkan meskipun margin preferensi telah diperbesar secara bertahap, belum ada bukti mengenai dampaknya pada perdagangan antarnegara di ASEAN. Diantara negara-negara anggota ASEAN pada umumnya perdagangan telah mengalami perluasan, tetapi perdagangan antarnegara ASEAN sebagai bagian dari seluruh perdagangannya ternyata sedikit menurun selama 5 tahun terakhir.

Angka-angka yang terpapar dalam Tabel 1 memperlihatkan bahwa di semua negara ASEAN perdagangan dengan anggota ASEAN sebagai persentase dari seluruh perdagangannya antara tahun 1984 dan 1989 telah menurun (Singapura tidak disebutkan dalam tabel karena IMF: *Direction of Trade Statistics* tidak mencantumkan angka ekspor dan Singapura dengan Indonesia. Brunei Darussalam juga tidak disebut karena datanya tidak lengkap). Selama periode itu Malaysia telah meningkatkan eksportnya ke ne-

gara-negara ASEAN secara berarti (dari US\$4.406 juta menjadi US\$6.385 juta), tetapi dalam persentase dari seluruh ekspor Malaysia telah menurun dari 26,6% menjadi 25,5%. Begitu pula, ekspor Thailand ke negara-negara ASEAN telah meningkat lebih dari duakali lipat (dari US\$1.030 juta dalam tahun 1984 menjadi US\$2.301 juta dalam tahun 1989), tetapi dalam persentase dari keseluruhan eksportnya menurun dari 13,9% menjadi 11,5%. Dalam hal impor pun terjadi hal yang sama. Semuanya ini telah berlangsung kendatipun ada pengaturan dagang preferensial diantara ASEAN.

Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa selama dekade terakhir telah ada perubahan yang jelas dalam struktur ekspor dan impor ASEAN. Bagian dari produk manufaktur dalam perdagangan antarnegara ASEAN secara pasti telah meningkat. Jika pada masa lalu perdagangan terutama terdiri dari bahan-bahan mentah, maka sekarang manufaktur merupakan bagian yang lebih besar; ini mencerminkan telah terjadinya perubahan struktur ekonomi di negara-negara ASEAN. Industrialisasi yang pesat telah berlangsung di negara-negara ini, sehingga menyebabkan berubahnya struktur ekspor dan impor. Apa yang dipaparkan Tabel 3 menunjukkan perubahan struktur ekspor dan impor Indonesia dengan negara-negara ASEAN lainnya selama dekade terakhir. Bagian dari produk manufaktur dalam ekspor pada tahun 1979 baru 14,9%, sepuluh tahun kemudian telah mencapai 48,8%. Begitu pula, impor Indonesia dari negara-negara ASEAN pada tahun 1979 hanya 23,7% yang berupa manufaktur, tetapi sepuluh tahun kemudian meningkat menjadi 49,4%. Perubahan yang serupa dapat diamati pula pada negara-negara ASEAN yang lain. Maka tidak benar lagi kalau dikatakan bahwa ne-

Tabel 1

## PANGSA PERDAGANGAN INTRA-ASEAN

(dalam Juta US\$)

		Ekspor		Impor	
		1984	1989	1984	1989
Indonesia	Dunia	21.881	21.936	13.880	16.467
	ASEAN	2.448	2.408	1.947	1.682
	Pangsanya	11,4%	11,0%	14,0%	10,2%
Malaysia	Dunia	16.563	25.049	14.057	22.588
	ASEAN	4.406	6.385	2.735	4.243
	Pangsanya	26,6%	25,5%	19,5%	18,8%
Filipina	Dunia	5.343	7.754	6.262	11.165
	ASEAN	517	529	780	1.121
	Pangsanya	9,7%	6,8%	12,5%	10,0%
Thailand	Dunia	7.414	20.028	10.415	25.296
	ASEAN	1.030	2.301	1.643	2.959
	Pangsanya	13,9%	11,5%	15,8%	11,7%

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1990

Tabel 2

## INDONESIA: PANGSA PERDAGANGANNYA DENGAN ASEAN

(dalam Juta US\$)

		1979	1984	1989
Ekspor:	Dunia	15.590	21.888	22.159
	ASEAN	2.229	2.487	2.429
	Pangsanya	14,3%	11,4%	11,0%
Impor:	Dunia	7.203	13.882	16.360
	ASEAN	839	1.948	1.765
	Pangsanya	11,7%	14,0%	10,8%

Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Tabel 3. **INDONESIA: PANGSA PERDAGANGAN MANUFAKTUR DENGAN ASEAN**  
(dalam Juta US\$)

		1979	1984	1989
Ekspor:	Jumlah	2.229	2.487	2.429
	Manufaktur	332	710	1.186
	Pangsanya	14,9%	28,6%	48,8%
Impor:	Jumlah	838	1.948	1.765
	Manufaktur	199	559	872
	Pangsanya	23,7%	28,7%	49,4%

Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta.

gara-negara ASEAN menghasilkan komoditas yang sama dan karena itu di pasaran dunia menjadi pesaing satu sama lain, sehingga peluangnya hanya kecil sekali untuk perdagangan antarnegara ASEAN. Sejalan dengan perkembangan ekonomi ASEAN, peluang untuk saling melengkapi diantara negara-negara itu meluas, khususnya dalam produk manufaktur, yang membuka peluang untuk semakin meningkatnya perdagangan antarnegara ASEAN di masa mendatang.

Banyak mata dagangan ekspor baru merupakan produk dari penanaman modal asing yang berasal dari Jepang dan NIB Asia Timur. Relokasi industri dari Asia Timur ke ASEAN telah mulai dalam tahun 1960-an. Akan tetapi, sementara pada awalnya industri-industri yang direlokasi kebanyakan memproduksi mata dagangan bernilai

dan berteknologi rendah (seperti pakaian dan alas kaki), dan direlokasikan ke ASEAN karena potensi pasar negara tuan rumah maupun karena pembatasan kuota yang dihadapi oleh NIB di pasar utama AS dan ME, maka investasi baru tahun 1980-an menghasilkan produk-produk yang lebih canggih, seperti monitor komputer, *key board* komputer, dan suplai energi yang umumnya diorientasikan ekspor, memasok barang-barang untuk pasar ketiga, termasuk pasaran AS, ME, Jepang dan NIB Asia sendiri. Investasi yang datang dari Jepang dan NIB Asia telah sangat meningkat selama tiga atau empat tahun terakhir, yang menjamin bahwa ekspor manufaktur ASEAN akan terus tumbuh dengan pesat dalam beberapa tahun mendatang. Menarik untuk diperhatikan bahwa akses pada tenaga kerja yang murah dan sumber daya alam telah disebut oleh para investor sebagai faktor yang menarik di

ASEAN, tetapi tidak disebut-sebut ASEAN-PTA sebagai faktor daya tarik yang menyebabkan para penanam modal memilih ASEAN sebagai lokasinya.

—Semuanya ini tidak berarti bahwa para pejabat ASEAN telah gagal melaksanakan pekerjaan rumah mereka. Mereka telah bekerja amat keras untuk membuahkan hasil, tetapi mereka seringkali dihambat oleh mandat yang diberikan oleh pemerintah mereka masing-masing. Hal yang paling mengecewakan ialah kalau, setelah perundingan yang panjang dan sulit, pejabat-pejabat itu sampai pada usul-usul yang mereka pandang sebagai berarti dan bahkan "berani dan inovatif", tetapi lalu pihak-pihak luar yang membaca laporan-laporan yang berasal dari pertemuan ASEAN kemudian memandang hasil-hasil itu sebagai terlalu kecil, dan meragukan tentang implementasinya, dan karena itu bersikap skeptis terhadap kemungkinan dampaknya bagi kerja sama ekonomi antarnegara ASEAN. Akan tetapi, penilaian yang jujur tentang penampilan ASEAN telah menyebabkan banyak orang berkesimpulan bahwa tidak banyak yang telah dicapai sejauh ini. Bahkan para pejabat pemerintahan pun seringkali sampai pada kesimpulan yang sama. Misalnya, Presiden Soeharto dalam pidatonya pada pembukaan Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN yang lalu (pertemuan AEM ke-22) di Bali secara implisit mengakui itu ketika beliau mengatakan bahwa dirasa perlu untuk "menciptakan suatu kerja sama ekonomi yang lebih berarti dan lebih efektif antar negara-negara ASEAN".

Bukti selama ini menunjukkan bahwa perdagangan antarnegara ASEAN meluas, tetapi hal itu sebagai bagian dari perluasan keseluruhan perdagangan yang telah berhasil dicapai oleh setiap negara ASEAN mela-

lui kebijaksanaan nasional mereka masing-masing. Jika perdagangan secara keseluruhan terus meluas, dapat diharapkan perdagangan antarnegara ASEAN juga akan meningkat, apakah ada pengaturan dagang preferensial ASEAN ataupun tidak.

### **Kebutuhan akan Pendekatan Baru**

Para pejabat ASEAN sangat menyadari adanya perubahan-perubahan mendasar yang telah terjadi dalam arena politik dan ekonomi dunia. Pada umumnya ada kesadaran bahwa walaupun ada ketegangan di Teluk Persia setelah penyerbuan tentara Irak ke Kuwait, dan bahkan meskipun tidak ada kepastian mengenai hasil dari percobaan menuju pembaruan politik dan ekonomi di Uni Soviet dan Eropa Timur, namun trend umum dalam perkembangan global tampaknya bergerak menuju berkurangnya konflik politik dan militer.

Pada dasarnya, ASEAN lebih dari 20 tahun yang lalu diciptakan untuk mengurangi bahaya konflik-konflik potensial, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Sekarang, dengan prospek nyata terpecahkannya masalah Kamboja dan pemulihan hubungan Korea Utara dan Selatan, maka bahaya konflik-konflik bersenjata tampaknya menyurut. Sementara itu, Indonesia telah memulihkan dan Singapura memulai hubungan diplomatik dengan Republik Rakyat Cina, dan Presiden Soeharto pada awal bulan November 1990 telah melakukan kunjungan resmi ke Vietnam. Dengan adanya suasana baru seperti itu, di mana prospek perdamaian dan stabilitas jauh lebih cerah, tumbuhlah perasaan bahwa keberadaan ASEAN perlu diberikan landasan yang lebih kuat. Hal ini juga dirasakan dalam bidang kerja

sama ekonomi.

Banyak usaha telah ditempuh oleh para pejabat ASEAN selama bertahun-tahun untuk memunculkan ide-ide baru dan pendekatan-pendekatan baru menuju kerja sama ekonomi ASEAN. Usaha terbaru dilakukan pada Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi (AEM) ASEAN ke-22, yang dilakukan di Bali pada tanggal 29-30 Oktober 1990. Pada pertemuan itu Indonesia, melalui menteri industrinya Ir. Hartarto, mengusulkan suatu pendekatan baru, yang didasarkan atas pengalaman Indonesia sendiri dalam mengembangkan industrinya. Kerja sama ASEAN seharusnya tidak dimulai dengan liberalisasi perdagangan, melainkan dengan memberikan tekanan pada kerja sama dalam pembangunan industri serta investasi. Industri-industri tertentu yang mengolah bahan mentah yang tersedia di kawasan ini sebaiknya dipilih dan dikembangkan secara bersama, dengan partisipasi substansial dari sektor swasta. Industri-industri ini hendaknya menikmati akses preferensial ke dalam pasar ASEAN, dengan tujuan akhirnya adalah bebas mengalirnya produk-produk itu di dalam ASEAN. Secara bertahap, makin lama semakin banyak produk dapat dimasukkan dalam skema ini, sehingga akhirnya kelak bagian yang substansial dari produk industrial dapat bergerak bebas di kawasan ASEAN ini.

Gagasan membebaskan arus barang dan investasi secara sektoral ini barangkali tidak seluruhnya baru, karena suatu pendekatan sektoral menuju liberalisasi perdagangan adalah satu dari pilihan-pilihan yang pernah diperbincangkan dalam perundingan-perundingan sebelumnya. Tetapi gagasan Indonesia, yang biasanya dipandang sebagai negara yang paling *inward-looking* diantara anggota-anggota ASEAN ini, dapat

dilihat sebagai suatu terobosan. Meskipun demikian, sebagai satu kritik terhadap gagasan ini, implementasinya masih akan tidak praktis dan menghabiskan waktu berdasarkan pengalaman masa lalu. Usul itu adalah untuk mempromosikan industri-industri yang berbasis sumber daya alam, di mana negara yang miskin sumber daya alam seperti Singapura atau Brunei mungkin tidak akan tertarik. Premis dasarnya ialah bahwa ASEAN memiliki keunggulan komparatif natural dalam memproses bahan-bahan mentah. Akan tetapi, bahkan Thailand, Filipina, Malaysia dan Indonesia pun mungkin tidak mudah menyetujui industri-industri mana yang seharusnya dimasukkan dalam skema ini. AEM ke-22 menyebutkan semen, pupuk dan pulp sebagai produk permulaan untuk skema ini, tetapi implementasinya mungkin membutuhkan waktu, dan perundingannya secara detail atas apa yang direncanakan mungkin akan berjalan lambat selama bertahun-tahun. Disamping itu, dari usul itu tidak jelas apakah tujuan akhirnya adalah untuk mengembangkan industri-industri untuk memenuhi keperluan pasar ASEAN, ataukah dimaksudkan untuk diekspor ke pasar internasional. Jikalau akhirnya akan gagal karena daya serap pasar ini terlalu terbatas. Oleh sebab itu, agar skema ini bisa berhasil, ia harus diorientasikan ke luar (*outward-oriented*). Dalam hal ini perlakuan preferensial hendaknya bersifat sementara, yang dibutuhkan hanya untuk pengembangan industri yang masih "balita", tetapi dalam hal ini secara regional dan bukan nasional.

Masalah lain yang berhubungan dengan itu adalah bahwa jika tujuan akhirnya untuk memungkinkan bebas Bergeraknya barang dan investasi, walaupun atas dasar sektoral yang selektif, apakah itu tidak membutuh-

kan basis institusional atau legal yang lebih kuat? Sehubungan dengan itu layak diperhatikan bahwa AEM, dan AMM sebelumnya, telah sepakat untuk mengkaji lebih jauh usul yang diajukan Filipina mengenai kemungkinan mengadakan Perjanjian Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Treaty*). Suatu perjanjian yang secara hukum mengikat negara-negara anggota mungkin perlu sebagai prasyarat bagi jalinan ekonomi yang kuat, dan tentunya tak terelakkan jika yang diinginkan akhirnya ialah integrasi dari ekonomi ASEAN.

Pendekatan sektoral menuju kerja sama ekonomi ASEAN yang lebih erat memang bukanlah masalah substantif satu-satunya yang didiskusikan dalam pertemuan AEM. Sesungguhnya sejumlah keputusan telah diambil, antara lain:

- menggunakan segi tiga pertumbuhan antara wilayah Malaysia, Singapura dan Indonesia sebagai suatu model untuk memperkuat kerja sama ekonomi;
- menyetujui pembangunan Proyek Tambang Potasium ASEAN di Thailand yang berkapasitas satu juta ton setahun;
- menyetujui produk-produk tambahan sebagai produk AIJV;
- menetapkan tarif preferensial bersama yang efektif atas projek-proyek AIJV antara negara-negara yang berpartisipasi;
- menetapkan tarif preferensial bersama yang efektif atas produk-produk terpilih: semen, pupuk, pulp;
- memperbesar lebih lanjut margin preferensi sampai 75% untuk mata dagangan yang lama dan sampai 50% untuk mata dagangan yang lama dan sampai 50% untuk mata dagangan baru;
- mengurangi mata dagangan yang ada dalam daftar perkecualian hingga 5%;

- mengurangi syarat produk kandungan ASEAN dari 50% menjadi 35% untuk 21 produk kimia.

Dan lagi, dengan rasa puas AEM menyatakan tercapainya kemajuan dalam penyiapan Tahun Kunjungan ASEAN 1992, dan penyelesaian Jaringan Kabel Serat Optik Bawah-laut.

Orang tidak dapat menganggap remeh persetujuan-persetujuan ini sebagai tak berarti karena sebenarnya semuanya itu amat berarti. Jikalau ASEAN terus-menerus bergerak ke arah yang sekarang, meskipun setiap kali berupa langkah-langkah kecil, sesungguhnya pada akhirnya akan sampai juga pada tujuan yang ditetapkan, yaitu kerja sama ekonomi yang lebih erat, atau bahkan suatu kawasan perdagangan bebas atau suatu kesatuan bea cukai dan akhirnya suatu pasar bersama. Masalahnya adalah berdasarkan pengalaman selama ini, jika ASEAN terperangkap pada metode dan cara kerja sama yang sekarang, maka akan diperlukan waktu lama untuk mengimplementasikan semuanya yang telah disetujui, dan timbul pertanyaan apakah ASEAN mau menanti demikian lamanya dan tidak ditinggalkan oleh perubahan-perubahan dunia yang cepat.

Itu merupakan satu alasan mengapa banyak orang berpendapat bahwa apa yang diperlukan ASEAN sekarang adalah suatu rangsangan atau dorongan baru yang dapat menghasilkan tindakan-tindakan yang "berani dan inovatif" dan membuat ASEAN bergerak lebih cepat menuju arah yang diinginkan. Mantan Menteri Luar Negeri Singapura, Rajaratnam, selama pertemuan meja bundar ASEAN keempat yang diselenggarakan oleh Institute of Southeast Asian Studies di Singapura awal tahun ini menyatakan bahwa kekhawatiran bersama-

lah yang menyebabkan berhimpunnya ASEAN, yaitu ketakutan akan komunisme ketika tentara AS mundur dari Vietnam. Lebih lanjut dikatakannya bahwa ASEAN merupakan suatu organisasi tanpa tujuan, dan bahwa ketakutan bersamalah yang pada pokoknya menghimpun ASEAN selama 10 tahun yang pertama. Sekarang dengan hilangnya ketakutan itu, maka ASEAN harus mendapatkan suatu fokus baru untuk mempertahankan kesatuannya. Mantan Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, pada pertemuan yang sama juga mengatakan bahwa harus ada suatu persepsi tentang ancaman luar yang sama-sama dirasakan oleh semua negara ASEAN.

Dalam bidang ekonomi barangkali masalahnya tidak segamblang seperti dalam bidang politik. Akan tetapi, di sini juga dapat dikatakan bahwa salah satu motif yang mendasari kerja sama ekonomi ASEAN adalah untuk menghadapi ancaman proteksionisme dan praktek-praktek diskriminatif lain dari negara-negara industri maju. Dalam suatu dunia yang didominasi oleh negara-negara industri besar, sangatlah wajar bagi negara-negara ASEAN untuk memikirkan penghimpunan sumber-sumber daya mereka dan saling membagi pasar mereka dalam rangka menjadi lebih mandiri. Gagasan pengaturan dagang preferensial regional ditelorkan dalam situasi seperti itu. Sekarang, lebih dari 20 tahun kemudian, banyak hal telah berubah baik di dalam negara-negara ASEAN sendiri maupun dalam kancah ekonomi global. Di sini, sebagaimana dalam bidang politik, mungkin dibutuhkan suatu renungan kembali dalam suasana yang telah banyak berubah. ASEAN perlu mendefinisikan kembali tujuan-tujuan ekonominya dan prinsip-prinsip maupun metode kerja sama ekonomi regionalnya.

## Bertindak Secara Regional, Tetapi Berpikir Secara Global

Salah satu kesepakatan yang dicapai selama pertemuan AEM ke-22 adalah merekomendasikan untuk mengadakan Pertemuan Puncak ASEAN keempat dalam bulan Desember 1991 di Singapura. AEM juga menyetujui agar Pertemuan Puncak seyogyanya tampil dengan program-program baru yang bersifat substantif untuk memperkuat lebih lanjut kerja sama ekonomi ASEAN. Keputusan ini telah menimbulkan tekanan kepada para pejabat dan menteri-menteri untuk segera keluar dengan gagasan-gagasan yang substansial dan untuk menyiapkan *position papers* dan usul-usul untuk dipertimbangkan dan disetujui oleh kepala-kepala pemerintahan. Bagaimanapun juga kita tidak dapat meminta para kepala pemerintahan bertemu tanpa suatu harapan membuat keputusan yang penting. Oleh karena itu, barangkali sekaranglah waktu yang baik untuk melakukan suatu pemikiran kembali tentang kerja sama ekonomi ASEAN.

Satu masalah yang membutuhkan pemikiran kembali adalah mengenai dasar alasan kerja sama ekonomi ASEAN. Apakah yang menjadi tujuan kerja sama ekonomi ASEAN? Apakah benar-benar kita memerlukan pengaturan dagang preferensial? PTA ASEAN diadakan untuk mendukung industri-industri ASEAN dengan menyediakan pasar yang terjamin. Pada dasarnya kebijakan ini berorientasi *ASEAN-inward*: pasar ASEAN pertama-tama diperuntukkan bagi produk-produk ASEAN, dan produk-produk asing hanya boleh masuk jika ASEAN tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Ada juga suatu kekhawatiran bahwa industrialisasi di ASEAN akan dirintangi oleh negara-negara industri maju melalui cara pemberlakuan tarif tinggi mereka yang protektif maupun hambatan nontarif. Oleh sebab itu, penting sekali bagi ASEAN untuk membina ketahanan diri dan jangan terlalu

banyak tergantung pada pasar negara-negara ketiga.

Kelemahan mendasar dari alur pandangan ini ialah pertama, mengandaikan bahwa setiap negara anggota ASEAN bersedia berbagi seluruh pasar dalam negerinya dengan negara anggota ASEAN yang lain, suatu asumsi yang terbukti jauh dari realistik. Memang hal ini mungkin berubah bersama perkembangan waktu. Sangat mungkin terjadi bahwa pada suatu waktu di masa depan yang tidak terlalu jauh, masyarakat di ASEAN akan dapat menerima gagasan pembentukan pasar tunggal di ASEAN. Akan tetapi, untuk saat sekarang setiap negara ASEAN berkeinginan memperuntukkan pasar dalam negeri mereka bagi produk nasionalnya sendiri. Kedua, ukuran pasar ASEAN tidak cukup besar untuk menjamin pertumbuhan sektor industri yang efisien dan kuat. Kebijakan protektif ASEAN yang *inward-looking* kemungkinan akan melahirkan industri-industri yang tidak efisien, yang menikmati suatu pasar yang terlindungi tetapi yang tak sanggup bersaing dengan produk yang diimpor dari luar.

Oleh karena itu, pandangan ASEAN mengenai kerja sama regionalnya seyogyanya diubah dari bersifat *inward-looking*, atau secara potensial *inward-looking*, menjadi *outward-looking*. Kerja sama ekonomi seharusnya berorientasi pada pasar global dan bukan ke arah pasar intern ASEAN. Kerja sama perdagangan dan industri maupun kerja sama dalam bidang lain seperti perbankan, pariwisata, transportasi dan komunikasi seyogyanya dimaksudkan untuk memungkinkan ASEAN memperoleh keuntungan maksimal dari pasar dunia yang sekarang sedang mengalami proses globalisasi. Dalam konteks itu PTA ASEAN, AIJV, AIP dan sebagainya seharusnya tidak menjadi suatu tujuan tersendiri melainkan suatu alat untuk memperkuat ekonomi ASEAN, untuk memungkinkan ASEAN menang dalam persaingan di pasaran dunia.

Sekali prinsip ini diterima, maka ASEAN akan bergerak lebih cepat menuju tujuannya, yaitu kebebasan mengalirnya barang dan investasi dalam kawasan, dengan demikian mendorong tumbuhnya industri-industri yang berdaya saing internasional. PTA ASEAN masih dapat digunakan sebagai suatu instrumen, tetapi seyogyanya dihindarkan pendekatan produk demi produk. Sebagai gantinya, hendaklah digunakan pendekatan lintas sektoral atau setidaknya pendekatan sektoral, dalam meliberalisasikan perdagangan antarnegara ASEAN; dan tujuan akhirnya adalah untuk memudahkan kelancaran integrasi perekonomian ASEAN ke dalam ekonomi global.

Satu pertanyaan yang perlu dijawab ialah akankah ada pendorong yang cukup kuat untuk menggerakkan ASEAN sehingga lebih cepat menuju integrasi ekonomi? Ada perasaan bahwa selama 10 tahun terakhir tampaknya ASEAN tidak mampu mengubah cara-cara dan metode kerjanya yang sudah mapan, yang berarti berproses lambat dalam kerja sama ekonominya antarnegara ASEAN. Bahaya dari sikap demikian ialah bahwa komitmen untuk memperkuat kerja sama ASEAN perlahan-lahan dapat melemah, dan dalam jangka lebih panjang ASEAN dibahayakan menjadi tidak relevan atau tidak bermanfaat lagi, sekurangnya sejauh menyangkut kerja sama ekonomi.

Kegagalan perundingan dagang Putaran Uruguay untuk mencapai kesepakatan pada sidang terakhirnya di Brussel (3-7 Desember 1990), dan bahaya matinya sistem perdagangan multilateral dan bermunculannya regionalisme, seharusnya menjadi sebab-sebab yang cukup kuat untuk menggoncang ASEAN agar bertindak. ASEAN harus menyadari bahwa selama dasawarsa terakhir tingkat pertumbuhan ekonomi ASEAN yang relatif tinggi terutama didorong oleh perda-

gangan luar negerinya. Ekspor, khususnya manufaktur, merupakan lokomotif yang menarik ekonomi ASEAN maju. Jika perdagangan tersendat-sendat maka pertumbuhan ekonomi akan menjadi lebih lambat. Akibat gagalnya Putaran Uruguay akan berupa adanya tekanan-tekanan proteksionis yang tidak lagi dibendung oleh komitmen multilateral pada sistem perdagangan yang terbuka dan tak diskriminatif. Itu juga akan mendorong pembentukan dan penguatan blok-blok ekonomi regional. Kedua kecenderungan ini merugikan kepentingan-kepentingan jangka panjang ASEAN.

Kita ambil contoh kasus Indonesia. Strategi pertumbuhan berorientasi ekspor di Indonesia bertumpu di atas tiga pasar utama sebagai pembangkit tenaga, yaitu AS, ME dan Jepang dan akhir-akhir ini juga NIB Asia. Pada awal tahun 1980-an Indonesia berhasil keluar dari resesi dengan meningkatkan ekspor nonmigas secara substansial ke pasar AS, yang menjadi pengimbang bagi anjlognya ekspor minyak bumi secara tajam. Sebenarnya, selama bagian pertama tahun 1980-an ekonomi AS bertindak sebagai satu-satunya lokomotif bagi perekonomian seluruh dunia. Negara berkembang bukanlah merupakan pihak satu-satunya yang mengkaitkan perkembangan ekonominya dengan meluasnya pasar AS. Jepang dan Eropa pun telah menikmati perluasan permintaan di pasar AS bagi ekspor mereka. Akan tetapi, pada pertengahan kedua tahun 1980-an Jepang mengubah pola pertumbuhannya dari bertumpu pada ekspor menjadi terutama berdasarkan pada meluasnya pasaran di dalam negeri. Impor Jepang meningkat secara tajam, termasuk dari negara-negara berkembang seperti Indonesia. Ini diikuti oleh NIB Asia yang juga meningkat impornya secara substansial, sebagian akibat meningkatnya nilai mata uang mereka.

Akhir-akhir ini, Eropa Barat, menyongsong datangnya pasaran tunggal akhir tahun 1992, telah memperlihatkan penampilan ekonomi yang kuat, termasuk menguatnya kebutuhan impor. Selama beberapa waktu Eropa telah kehilangan pangsa dalam ekspor Indonesia, karena dilampaui oleh pangsa AS dan Asia Timur. Sekarang kecenderungan ini tampak berakhir, dan Eropa sekali lagi muncul sebagai salah satu pasar utama Indonesia. Ini merupakan perkembangan yang melegakan karena terjadi pada saat ketika pasar AS sedang melemah.

Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan jikalau Indonesia tidak terlalu ingin mempertimbangkan kemungkinan membentuk blok ekonomi regional yang terdiri dari Jepang, NIB Asia dan ASEAN (mungkin plus Australia dan Selandia Baru). Indonesia akan lebih senang mengaitkan perkembangan ekonominya dengan ketiga-tiga kekuatan ekonomi, AS, Jepang dan Asia Timur, dan Eropa Barat, daripada hanya bergantung pada satu pasaran, seperti misalnya Jepang.

Negara-negara ASEAN yang lain kurang lebih berada dalam posisi yang sama. Mereka semua mengandalkan perkembangan ekonomi mereka pada perdagangan dan mereka semua bertumpu pada pasaran utama ekspor mereka, AS, Eropa Barat dan Jepang. Jadi, kepentingan jangka panjang mereka ialah terus berlangsungnya sistem perdagangan internasional yang semakin terbuka dan tidak diskriminatif. Maka kerja sama di antara anggota-anggota ASEAN seharusnya menggunakan itu sebagai garis besar haluannya yang pokok.

Sebagai kesimpulan, ASEAN sedang menghadapi pilihan-pilihan yang sangat pelik di masa mendatang dekat ini, menyangkut arah perkembangan masa depan-

nya. Satu tantangan besar datang dari kemungkinan perekonomian dunia, setelah gagalnya Putaran Uruguay GATT, terbagi dalam blok-blok ekonomi besar. Pembentukan suatu blok ekonomi Asia Timur, sebagai kekuatan pengimbang terhadap blok-blok Eropa dan Amerika, merupakan pemecahan terbaik yang kedua (*second-best solution*).

ASEAN seyogyanya tidak menargetkan pemecahan terbaik yang kedua, melainkan pemecahan yang terbaik, yaitu bekerja sama, bukan hanya di dalam ASEAN tetapi juga dengan negara-negara sehaluan seperti Jepang dan NIB Asia, untuk menjaga dan memajukan sistem perdagangan multilateral yang terbuka dan tidak diskriminatif.

Kelemahan ini muncul akibat dari Eropa yang telah mencapai kesepakatan melalui serangkaian perjanjian internasional yang merupakan pertukaran yang melampaui apa yang terjadi pada saat perjanjian tersebut ditandatangani.

Kelemahan lain adalah peningkatan ketidakefektifan dalam pelaksanaan komitmen-komitmen yang telah dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

Kelemahan lain adalah ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan komitmen-komitmen yang dibuat oleh ASEAN.

