

Prospek Struktur Perdagangan Kawasan Asia-Pasifik

Hadi SOEASTRO

PENGANTAR

Gagasan-gagasan tentang kerjasama ekonomi Pasifik perlu dikaji, sedikitnya dari dua segi: alasan kerjasama semacam itu dan usulan pengaturan institusional yang berasal dari alasan tersebut. Analisa pertama tentang alasan meningkatkan kerjasama antara negara-negara Pasifik, seperti dirumuskan pada permulaan 1960-an, didasarkan atas pengakuan akan kecenderungan dunia menuju "solidaritas regional melalui kerjasama yang saling menguntungkan," sebagai akibat dari semakin pesatnya kemajuan ilmu dan teknologi.¹ Ini bertujuan untuk menciptakan suatu organisasi atau gerakan Pan Pacific.²

Selama seperempat abad silam kemudian, berkembanglah banyak usulan lain tentang kerjasama ekonomi regional Pasifik.³ Oleh karena itu tidaklah relevan dan pasti tidak mungkin untuk membicarakan gagasan kerjasama ekonomi Pasifik. Dan lagi sementara alasan lain yang mendukung peningkatan kerjasama ekonomi regional diterima, usulan pengaturan institusionalnya mungkin belum dianggap layak.

Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "The Prospect of Asia-Pacific Regional Trade Structures" yang diterbitkan pada Workshop on Economic Policies and Regional Interdependence, di Ulsan, Korea Selatan, 3-4 Agustus 1987.

¹Lihat Morinosuke Kajima, *The Road to Pan Asia* (Tokyo: The Japan Times, Ltd., 1973), seperti dilukiskan dalam "Prakata" buku ini.

²Tessa Morris-Suzuki, "Japan and the Pacific Basin Community," *The World Today* (Desember 1981), hal. 454-461.

³Untuk suatu tinjauan sejarah dari gagasan kerjasama Pasifik, lihat Hadi Soesastro, "Institusi Kerjasama Ekonomi Regional Pasifik," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, No. 1, 1980.

Yang pertama di antara usulan pengaturan institusional yang lebih konkret adalah PAFTA (*Pacific Free Trade Area*) dari Kiyoshi Kojima, yang pertama kali dikemukakan pada tahun 1965.⁴ Usulan ini bermaksud menggabungkan hanya 5 negara maju di Pasifik, yaitu: AS, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru dan pertama-tama merupakan reaksi terhadap pembentukan Masyarakat Ekonomi Eropa (EEC). Perkembangan-perkembangan global memperkokoh alasan PAFTA, khususnya dipandang dari sudut hasil akhir Ronde Kennedy tentang perundingan-perundingan perdagangan multilateral (MTN). Kojima berpendapat bahwa putaran lain tentang pengurangan tarif global yang berarti tidak mungkin berjalan dalam dasawarsa mendatang. Oleh karena itu liberalisasi perdagangan regional sepenuhnya akan sangat menguntungkan sebagian liberalisasi perdagangan di pasar dunia.⁵

Terdapat beberapa faktor yang bertentangan dengan gagasan PAFTA. Hal ini tidak akan dibahas di sini; bagaimanapun juga berbagai penelitian yang dilakukan dan banyak usulan pengaturan institusional selanjutnya yang memperhitungkan faktor-faktor itu dan kenyataan yang baru -- baik secara global maupun dalam kawasan Pasifik, menuju ke arah suatu fenomena difusi (*diffusion phenomenon*) dan fenomena fragmentasi (*fragmentation phenomenon*) dalam mengembangkan gagasan kerjasama ekonomi Pasifik.⁶ Fenomena difusi mengacu kepada dilepaskannya dari bentuk kelembagaan model EEC yang sangat kaku menjadi badan konsultasi yang berstruktur longgar; dari integrasi institusional menjadi kerjasama fungsional; dari sikap terlalu menekankan pada perdagangan ke arah kerjasama dalam bidang yang lebih luas, termasuk bidang sosial-budaya.

Fenomena fragmentasi mengarah kepada pembentukan berbagai kelompok sub-regional dan terpisah sebagai pendekatan alternatif atas pembentukan organisasi kawasan satu-satunya. Tampaknya baik difusi maupun fragmentasi disebabkan oleh satu alasan yang sama, yaitu jumlah peserta yang lebih besar. Adanya peserta yang lebih banyak akan menyebabkan tujuan kerjasama menjadi jauh lebih beragam. Hal ini mungkin tidak dapat dihindari, khususnya dilihat dari segi keragaman kawasan Pasifik, di bidang ekonomi dan bidang lainnya. Kendati dinyatakan bahwa pembentukan pengaturan kerjasama kawasan Pasifik hendaknya lebih difokuskan pada tujuan yang jelas. Pengakuan ini mengarah kepada suatu pemikiran bahwa paling tidak adalah jauh lebih realistis sejak semula untuk melakukan suatu pendekatan ke arah

⁴Dalam usulan ini, lihat Kiyoshi Kojima, *Japan and A Pacific Free Trade Area* (Berkeley: University of California Press, 1971).

⁵Sebenarnya, putaran lain dari perundingan perdagangan multilateral (MTN), Ronde Tokyo tidak terjadi dalam tahun 1970-an.

masalah-masalah sub-regional daripada persoalan-persoalan yang rumit dari seluruh kawasan Pasifik.⁷

Memang, fragmentasi semacam ini mempunyai suatu daya tarik yang lebih besar di beberapa bagian Pasifik, khususnya pada anggota ASEAN yang masih terlalu asyik dengan usaha-usaha memperkuat organisasi kawasan mereka sendiri dan sangat khawatir bahwa fokus regional yang lebih besar semacam ini akan melemahkan ASEAN. Para pemimpin Indonesia diketahui telah dihinggapi pemikiran bahwa akhirnya perkembangan kelompok-kelompok sub-regional dapat diubah menjadi suatu pengaturan kawasan sepenuhnya.⁸

Selanjutnya, meskipun diakui bahwa banyak bidang "fungsional" yang kurang sensitif -- energi, perikanan, kehutanan, dan sumberdaya lain, termasuk sumberdaya manusia -- lebih mudah tersedia sebagai suatu basis bagi kerjasama kawasan Pasifik, yang paling sesuai dan menjadi prioritas agenda kawasan dewasa ini adalah perdagangan.

Jadi, kini dapat diamati dengan jelas suatu kecenderungan menuju pengembangan struktur-struktur perdagangan sub-regional. Di samping kerjasama perdagangan ASEAN, kawasan Pasifik Barat Daya melihat pembentukan persetujuan perdagangan bebas antara Australia dan Selandia Baru; secepatnya akhir 1987, sub-kawasan Amerika Utara mulai ikut serta dengan menandatangani persetujuan yang pada prinsipnya tentang beberapa unsur yang dapat dimasukkan dalam persetujuan perdagangan bebas antara AS dan Kanada. Ada berbagai usulan untuk membentuk pengaturan kerjasama perdagangan di kawasan Pasifik Selatan, yang melibatkan negara-negara pulau Papua Nugini, Australia dan Selandia Baru.

Yang secara sangat menyolok tidak terlihat dalam keadaan yang baru muncul semacam ini adalah kawasan Asia Timur Laut, khususnya Jepang. Ada yang berpendapat bahwa sebenarnya telah berkembang semacam "regionalisme yang lunak" di Asia Timur Laut seperti diwujudkan dalam perdagangan yang semakin meningkat dan intensif antara Jepang, Korea Selatan dan Taiwan, seperti halnya Cina.⁹ Tetapi pembentukan struktur perdagangan sub-regional yang resmi di Asia Timur Laut tampaknya samasekali tidak menunjukkan hubungan yang bersifat politis atau psikologis di satu pihak antara Jepang dan Taiwan, dan antara Jepang dan Korea Selatan di pihak lain. Beberapa pernyataan yang dikemukakan menunjukkan bahwa Korea Selatan

⁷Lihat Kiyoshi Kojima, "Economic Cooperation in a Pacific Community," *Asia-Pacific Community* (Spring 1981), hal. 1-10.

⁸Ini diungkapkan kepada penulis oleh Jusuf Wanandi.

mungkin berkeinginan membentuk suatu pengaturan perdagangan bebas dengan Australia dan Selandia Baru.¹⁰

Sebenarnya kecenderungan di dalam kawasan tidak hanya menuju ke arah struktur-struktur perdagangan sub-regional tetapi juga pengaturan perdagangan bilateral. Yang kedua terutama disebabkan oleh semakin memburuknya sistem perdagangan internasional dalam beberapa tahun yang silam, seperti ditunjukkan dalam proliferasi yang disebut langkah-langkah di dalam "wilayah kelabu" seperti VERs (*Voluntary Export Restraints*) dan OMAS (*Orderly Marketing Arrangements*). Perkembangan ini telah merongrong peraturan dasar perdagangan GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) yang antara lain mempunyai fungsi sebagai berikut: (a) menetapkan persamaan atau non-diskriminasi dalam persyaratan perdagangan antar-negara-negara; dan (b) menetapkan stabilitas dalam persyaratan perdagangan, yaitu menghindari perubahan yang mendadak dalam persyaratan memasuki pasar (*market access*).

Prinsip persamaan untuk mendapatkan akses pasar hanya dapat dipertahankan dengan memulihkan sistem norma-norma, peraturan dan prosedur yang dapat dipergunakan secara umum. Sekarang ini secara global sedang dicoba perundingan dagang multilateral dalam putaran baru, Ronde Uruguay. Sebenarnya banyak negara-negara Pasifik sedang aktif melakukan usaha-usaha yang sama melalui berbagai forum regional seperti sejumlah Forum Kebijakan Perdagangan PECC (*Pacific Economic Cooperation Conference*), *Cairns Group* atau pertemuan-pertemuan tidak resmi para Pejabat Perdagangan Senior Pasifik Barat. Tetapi persamaan untuk memasuki pasar kini tampak kurang mendapat perhatian dibandingkan dengan stabilitas untuk memasuki pasar. Banyak negara kini jauh lebih siap untuk melakukan persetujuan perdagangan bilateral demi stabilitas memasuki pasar bahkan dengan mengorbankan prinsip persamaan akses pasar bagi negara-negara lain. Suatu sistem (atau tiadanya sistem) di mana stabilitas menjadi acuan permainan, sementara persamaan tidak dipedulikan, adalah hakikat perdagangan yang dikelola.

Perjanjian Perdagangan Bebas antara AS-Kanada dapat dilihat baik sebagai struktur perdagangan sub-regional maupun sebagai persetujuan bilateral menurut apa yang telah dibicarakan tersebut di atas. Ini mungkin memang mendorong perkembangan sistem perdagangan yang terkendali sebagai suatu alternatif dari sistem GATT. Dengan mengikuti konklusi yang berhasil dari perundingan bilateral antara AS-Kanada, laporan terakhir menunjukkan bahwa Taiwan juga tertarik untuk merundingkan pembentukan suatu perjanjian perdagangan bebas yang sama dengan AS.¹¹

Sifat berbagai persetujuan perdagangan sub-regional dan bilateral di Pasifik berbeda antara satu dan yang lain. Yang menjadi pertanyaan yang penting di sini adalah apakah perkembangan yang terpisah-pisah ini dapat menghasilkan sebuah struktur yang lebih terpadu di masa mendatang. Juga tidak begitu jelas apakah dalam kaitan ini sifat persetujuan bilateral seperti dikemukakan tersebut di atas akan diperlakukan secara berbeda dengan struktur-struktur perdagangan sub-regional yang lain.

Gagasan pokok yang diajukan di sini adalah bahwa sebagai kondisi integrasi, masing-masing sub-kelompok harus mempunyai "orientasi keluar." Persyaratan ini mungkin perlu, tetapi belum cukup. Perkembangan dalam lingkungan dan sistem perdagangan internasional akan sangat mempengaruhi transformasi. Semakin memburuknya atau gagalnya memulihkan sistem perdagangan internasional tidak mungkin akan membawa berbagai struktur perdagangan sub-regional itu menuju ke suatu struktur kawasan yang lebih terpadu. Sebaliknya akan dapat dikembangkan suatu jaringan kerja yang rumit dari persetujuan perdagangan bilateral, masing-masing ditujukan untuk menetapkan jalan masuk yang mantap ke pasar yang lain. Dalam hal ini kawasan Pasifik mungkin memiliki suatu tingkat stabilitas yang lebih tinggi dalam hubungan perdagangan antar-negara. Tetapi yang dipertanyakan adalah apakah struktur perdagangan regional yang terpisah-pisah tetapi terkendali ini dapat berjalan dilihat dari segi kerumitan dan tingginya biaya untuk mengelolanya.

Bagian selanjutnya secara singkat akan meninjau perkembangan struktur perdagangan sub-regional di Pasifik. Ini akan diikuti suatu penelitian dari berbagai model yang diusulkan agar mengkaitkan struktur sub-regional itu dengan kawasan Pasifik yang lebih luas.

PERKEMBANGAN STRUKTUR PERDAGANGAN SUB-KAWASAN

Dalam sub-kawasan ASEAN, PTA (*Preferential Trading Arrangement*) yang berumur sepuluh tahun telah menerima suatu rangsangan baru dari para Menteri Ekonomi ASEAN yang bertemu di Singapura dalam bulan Juli 1987, dan kemudian disetujui oleh Kepala Pemerintah dalam Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga di Manila pada bulan Desember 1987. Keputusan untuk terus meningkatkan liberalisasi perdagangan yang selektif antar-ASEAN melalui PTA tidak sampai pada tingkat skema daerah perdagangan bebas atau suatu *custom union* bagi ASEAN -- atau suatu kombinasi dari keduanya seperti tercakup dalam apa yang disebut usulan Rieger.¹² Tindakan-tindakan yang dise-

¹²Lihat Hans Christoph Rieger, "ASEAN Trade Directions: Trend and Prospects," dalam

tujuan akhir-akhir ini juga tidak cukup menuju bahkan ke arah daerah perdagangan bebas yang terbatas menjelang tahun 1990 seperti yang semula diinginkan dalam Perjanjian tahun 1977.¹³ Namun demikian, tekad para Kepala Pemerintah ASEAN untuk mengusahakan lagi kerjasama perdagangan sebenarnya dapat dianggap sebagai suatu terobosan. Kebijakan yang ada sebelumnya, sebagai hasil dari suatu analisa tentang penampilan buruk kerjasama ekonomi ASEAN -- perdagangan pada khususnya, menunjukkan bahwa ASEAN mungkin hendak menekankan usaha-usaha kerjasama yang lebih bersifat *resource-pooling* daripada *market sharing*.

Kepekaan politik kerjasama perdagangan sangat disadari, tetapi seperti pernah disinggung, "perdagangan antar-ASEAN mempunyai peranan sentral dalam setiap skema kerjasama ekonomi ASEAN karena hal ini menciptakan penghasilan tambahan dan merupakan ukuran keberhasilan langkah-langkah kerjasama."¹⁴ Sementara kepekaan dan kompleksitas masalah itu sering menimbulkan kecenderungan untuk menggeser fokus langkah-langkah kerjasama ASEAN ke bidang yang lain, kemungkinan kerjasama perdagangan akan diberikan perhatian yang lebih besar dan lebih konsisten di masa mendatang. Baik perkembangan-perkembangan dalam sistem perdagangan global maupun tantangan-tantangan lingkungan perdagangan kawasan Pasifik akan terus menekan dengan keras negara-negara ASEAN untuk bertindak demikian.

Jika demikian tidaklah berlebihan untuk mengharapkan langkah-langkah selanjutnya dalam bidang kerjasama perdagangan ASEAN. Tetapi persoalannya adalah, menuju ke manakah kerjasama semacam itu? Cita-citanya -- seperti umumnya diterima di ASEAN -- adalah menciptakan suatu kawasan ekonomi yang berorientasi keluar (*outward-looking*). Hal ini melibatkan dan sebenarnya menuntut usaha-usaha yang terus-menerus untuk liberalisasi perdagangan, baik antara negara-negara anggota ASEAN maupun dengan negara-negara lainnya. Suatu pemotongan tarif intern semata-mata, meskipun dilakukan dengan drastis, tetapi tanpa memperhatikan tarif ekstern, mungkin menjadi kontra-produktif.

¹³Suatu PTA (*Preferential Trading Arrangement*) melibatkan suatu pengurangan tarif internal (Intra-ASEAN) pada barang komoditi tertentu tetapi tarif eksternal masing-masing anggota ASEAN dengan Non-ASEAN dipertahankan. Dalam suatu daerah perdagangan bebas ASEAN tarif internal dikurangi sampai nol bagi barang komoditi tertentu dan tarif eksternal masing-masing anggota dipertahankan. Dalam daerah perdagangan bebas yang dijalankan secara penuh semua tarif internal dikurangi sampai nol sementara masing-masing negara partisipan mempertahankan tarif eksternal khususnya mereka sendiri. Suatu *Customs Union* melibatkan suatu pengurangan tarif internal sampai nol maupun harmonisasi tarif eksternal sampai batas yang sama. Suatu pasar bersama adalah suatu *Customs Union* dengan mobilitas modal dan pekerja

Dipandang baik dari sudut konseptual maupun kebijakan adalah penting untuk menanamkan orientasi keluar sedini mungkin dalam proses kerjasama ekonomi ASEAN. Karena sifat pola yang terjadi sekarang dan di masa mendatang dari keseluruhan hubungan ekonomi ASEAN, orientasi keluar harus bersifat global (multilateral) dan regional (Pasifik).¹⁵ Sesuai dengan orientasi multilateralnya baru akhir-akhir ini ASEAN meningkatkan perhatian dan keterlibatannya dalam memperkuat kerangka kerja GATT. Fokus Pasifik dari ASEAN juga baru saja mulai dan masih terbatas pada konsultasi. Pada perkembangan ekonomi di kawasan Pasifik pada umumnya, sarana bagi dialog antara pemerintah ASEAN dan mitra perdagangan OECD Pasifik (Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat) adalah pertemuan-pertemuan tahunan menteri 6 plus 5, yang disebut Forum ASEAN-Pasifik.

Dalam bidang perdagangan, serangkaian pertemuan tidak resmi dari para pejabat perdagangan senior Pasifik Barat telah terjadi kira-kira selama 4 tahun ini, tetapi juga hanya bersifat konsultasi. Di dalam proses segitiga (pemerintah-bisnis-akademi) PECC (*Pacific Economic Cooperation Conference*), konsultasi kebijakan tentang perdagangan telah sangat menonjol. Fokus usaha-usaha regional ini terutama pada perundingan dagang multilateral (MTN) dan khususnya kemungkinan pengembangan suatu konsensus regional untuk melancarkan perundingan-perundingan dan lanjutannya dalam MTN yang baru, Ronde Uruguay di bawah naungan GATT.

Usaha menemukan struktur hubungan perdagangan ASEAN dengan para mitra Pasifik-nya mungkin akan menjadi salah satu prioritas ASEAN dalam agenda di masa mendatang. Kemungkinan mengembangkan struktur semacam ini antara ASEAN dan Amerika Serikat telah diusulkan sejak tahun 1982 tetapi baru akhir-akhir ini mendapat perhatian yang lebih sungguh-sungguh dengan pengumuman oleh kedua pihak untuk meneliti secara berhati-hati apa yang disebut Prakarsa ASEAN-Amerika Serikat (AUI).

Kendati usaha-usaha ASEAN untuk lebih mendekatkan diri kepada kawasan Pasifik yang lebih luas telah dilakukan, tidak segera menjadi jelas apakah pendekatan yang terpisah-pisah, atau barangkali sedikit demi sedikit sepotong-sepotong seperti itu, pada kerjasama perdagangan regional adalah yang terbaik dalam lingkungan dewasa ini. Tetapi dasar untuk pendekatan semacam ini barangkali tergantung pada argumentasi yang mengarah bagi masuknya apa yang menjadi Artikel XXIV GATT: selama pengaturan regional berakibat hilangnya hambatan perdagangan dalam suatu area multilateral, hal ini dapat diterima.¹⁶ Artikel XXIV mengizinkan negara-negara memberi-

¹⁵Suatu diskusi tentang masalah ini dapat diketemukan dalam Soesastro, "ASEAN and Pacific Basin Cooperation: Where Do We Go From Here?" Makalah disajikan pada The Second Meeting of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies tentang *Regional Security and Development: The Ties that Bind Us*, Kuala Lumpur, 12-16 Januari 1986.

kan perlakuan khusus dengan membentuk suatu daerah perdagangan bebas atau *custom union* dengan ketentuan: (a) pada dasarnya bea masuk dan restriksi perdagangan lain "dihapuskan dalam semua perdagangan antara para peserta"; (b) penghapusan hambatan di dalam dijadwalkan atau dilaksanakan "dalam jangka waktu yang memungkinkan"; dan (c) bea masuk dan hambatan lain untuk mengimpor dari negara yang bukan anggota "secara keseluruhan tidak akan lebih tinggi atau lebih restriktif" daripada sebelum dibentuknya *custom union* atau daerah perdagangan bebas.

ANZCERTA (*Australia-New Zealand Closer Economic Relation Trade Agreement*) yang lebih dikenal dengan Persetujuan CER, yang mulai berlaku tahun 1983, adalah salah satu pengelompokan sub-regional di Pasifik yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan Artikel XXIV GATT tentang daerah perdagangan bebas. Mukadimahnya menyatakan bahwa negara-negara anggota mempunyai "suatu komitmen pada pendekatan perdagangan yang berorientasi keluar." CER dilihat sebagai cara untuk meningkatkan kemampuan negara-negara anggota untuk menunjang "pengembangan kawasan melalui ikatan ekonomi dan perdagangan yang lebih erat dengan negara-negara lain, khususnya di Pasifik Selatan dan Asia Tenggara."¹⁷

Sebenarnya Persetujuan pertama setelah GATT antara Australia dan Selandia Baru, yang dikenal sebagai NAFTA dan berlaku efektif sejak tahun 1966 adalah suatu persetujuan perdagangan bebas yang agak terbatas. Walaupun tujuan yang dinyatakan adalah perdagangan bebas yang lengkap, persetujuan itu tidak mempunyai jadwal untuk mencapainya. Juga banyak pengaman dimasukkan ke dalam persetujuan itu. NAFTA diganti oleh Persetujuan CER dengan alasan-alasan yang tidak ada hubungannya dengan GATT. Tetapi persetujuan ini memberikan suatu kerangka yang kokoh bagi penghapusan semua hambatan impor antara kedua negara. Dengan demikian ia merupakan suatu daerah perdagangan bebas yang sepenuhnya sesuai dengan tuntutan-tuntutan GATT dan lebih menyeluruh daripada banyak pengaturan perdagangan bebas lain yang sudah ada.¹⁸

Di sudut lain dari kawasan Pasifik, suatu persetujuan perdagangan bebas yang menyeluruh kini sedang dirundingkan, yaitu antara Kanada dan Amerika Serikat. Diharapkan bahwa usulan persetujuan itu akan diserahkan untuk disetujui oleh Kongres Amerika Serikat dalam bulan Oktober 1987. Serangkaian perundingan perdagangan yang dimulai dalam bulan Mei 1986 berasal dari persetujuan yang dicapai antara Presiden Reagan dan Perdana Menteri Mulroney dalam bulan Maret 1985.

¹⁷Kebanyakan informasi tentang CER diambil dari Sir Frank Holmes et al., *Closer Economic Relations with Australia: Agenda for Progress* (Wellington: Victoria University Press for the Institute of Policy Studies, 1986).

¹⁸Ivor B. Jenkins, "Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement"

Namun masalah perdagangan bebas antara dua negara ini sudah ada sejak pertengahan abad ke-19 dan tentu saja mempunyai sejarah yang panjang tentang keadaan-keadaan "antara jadi dan tidak jadi."¹⁹ Karena sangat pentingnya perdagangan antara dua negara ini, masalah perdagangan bebas tidak pernah berhenti. Tetapi *Auto-Pact* tahun 1965, yang menetapkan perdagangan bebas bea di bidang mobil baru dan suku cadang asli serta meningkatkan perdagangan dua arah dengan pesat, tidak berasal dari suatu rencana besar perdagangan bebas. Adalah hanya kemudian, yaitu berdasarkan *Trade Agreement Act* tahun 1979 -- ketika dilaporkan kepada Kongres dalam tahun 1981 tentang integrasi dan rasionalisasi yang telah terjadi dalam industri otomotif sejak Pakta tahun 1965 -- Perwakilan dagang AS memberikan rekomendasi menjajagi peluang selanjutnya untuk merasionalisasikan melalui perdagangan yang lebih bebas.

Laporan itu juga menyimpulkan bahwa Amerika Serikat hendaknya mengadakan pembicaraan perdagangan yang terpisah dengan Kanada dan Meksiko, daripada berdasarkan suatu kawasan yang luas. Pada mulanya prospek untuk merundingkan persetujuan perdagangan bebas Amerika Serikat-Kanada yang lebih menyeluruh tampaknya tidak mengembirakan. Pada tahun 1983 Pemerintah Trudeau di Kanada mengusulkan perundingan-perundingan untuk persetujuan tambahan sektoral bilateral. Pada mulanya kedua pemerintah menyetujui empat sektor untuk perundingan, yaitu pengadaan transportasi laut, informasi, perlengkapan pertanian dan baja. Sebenarnya perundingan-perundingan tidak pernah dimulai karena Amerika Serikat lebih menyukai suatu persetujuan yang lebih luas.²⁰ Usulan pendekatan sektoral mempunyai sejumlah kelemahan, antara lain, proliferasi pengamanan industri khusus seperti yang menyertai *Auto Pact*. Sementara pendekatan ini akan menghasilkan pengurangan yang sangat lamban dalam hambatan-hambatan perdagangan, pada dasarnya ia tidak konsisten dengan komitmen dari kedua negara berdasarkan Artikel XXIV GATT.

Memang, seperti setiap pengaturan bilateral lainnya, yang menjadi masalah dalam perundingan Kanada-Amerika Serikat yang sedang terjadi adalah implikasi penyimpangan-penyimpangan dari prinsip MFN (*Most Favored Nation*). Kendati kelemahan-kelemahan dari prinsip MFN, terutama masalah *convoy* dan *free rider*, prinsip itu tetap merupakan inti dari sistem GATT.²¹

¹⁹Suatu tinjauan yang rinci tentang sejarah dan penelitian yang mendalam tentang masalah-masalah bagi perundingan yang berlaku diberikan dalam Paul Wonna Cott, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade - An Examination of Selected Issues* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 16, Maret, 1987).

²⁰Lihat William A. Niskanen, "Stumbling toward A US-Canada Free Trade Agreement," *Cato Institute Policy Analysis*, No. 88 (18 Juni 1987).

Agar persetujuan Amerika Serikat-Kanada memenuhi ketentuan tentang kewajiban mereka dalam GATT, ia harus sesuai dengan Artikel XXIV GATT. Kedua negara telah menyatakan komitmen semacam ini. Amerika Serikat lebih lanjut berharap bahwa dengan merundingkan persetujuan dengan negara-negara tetangganya, ia dapat menunjukkan bahwa kemajuan mungkin terjadi dan mempersiapkan perundingan multilateral yang lebih luas, khususnya di bidang baru seperti jasa dan perlindungan hak milik intelektual.

Persetujuan-persetujuan perdagangan bilateral dan sub-regional yang dibahas di atas terlihat telah memberikan pertimbangan kepada kewajiban negara-negara peserta dalam GATT. Ini mungkin merupakan suatu persyaratan penting yang harus mereka penuhi. Akan tetapi tidak segera menjadi jelas, apakah kondisi ini cukup untuk membuat persetujuan perdagangan sub-regional atau bilateral berfungsi sebagai landasan struktur perdagangan kawasan Pasifik. Masalahnya adalah bagaimana membawa struktur yang terpisah-pisah sekarang ini ke dalam struktur perdagangan kawasan yang lebih terpadu di masa mendatang.

DARI FRAGMENTASI KE INTEGRASI

Sesudah hanya empat tahun berjalan, barangkali terlalu dini mencoba menganalisa secara mendalam implikasi sepenuhnya Persetujuan CER antara Australia dan Selandia Baru. Akan tetapi terlihat bahwa persetujuan itu telah menelorkan hasil-hasil yang layak. Dari perspektif Selandia Baru, persetujuan itu telah menjadi batu loncatan yang penting untuk meninggalkan sistem restriksi kuantitatif yang sangat protektif (perijinan impor) dan tarif, tidak hanya pada impor dari Australia tetapi juga secara sepihak pada impor dari negara-negara lain.

Seperti pernah diuraikan, faktor-faktor penting yang telah memungkinkan Selandia Baru untuk melakukan transisi dari perekonomian nasional yang sangat protektif menjadi anggota daerah perdagangan bebas yang jauh lebih berorientasi keluar, antara lain adalah: (a) diskusi umum yang semakin luas tentang biaya-biaya insulasi dan proteksi; (b) antusiasme pada beberapa menteri yang penting dan pejabat berpengaruh di kedua negara bagi hubungan yang lebih dekat; (c) suatu kemampuan politik untuk terus berusaha dan defenisi yang jelas tentang tujuan-tujuan pengaturan itu pada para pemimpin politik; (d) kemauan Australia untuk memberi Selandia Baru banyak waktu

MFN, akan diperluas tanpa syarat bagi ekspornya; masalah "convoy" bahkan muncul ketika suatu negara ikut serta dalam perundingan-perundingan multilateral, ia mungkin bertahan dan hanya menyetujui konsesi yang minimal. Negara-negara lain mungkin juga akan menahan diri dan

untuk semakin meninggalkan bentuk proteksinya yang utama (perijinan impor), sementara mendesak bahwa hal itu pada akhirnya harus dihapuskan dalam perdagangan antara kedua negara; (e) konsentrasi dalam Persetujuan yang semula pada masalah-masalah yang dianggap mendasar bagi liberalisasi penuh dari perdagangan barang, dengan menanggulung masalah-masalah yang lain untuk ditangani kemudian dalam pengelolaan "generasi kedua."²²

Berlawanan dengan pendahulunya, NAFTA yang ditandatangani dalam tahun 1965 dan menghasilkan daerah perdagangan bebas yang terbatas, Persetujuan CER menetapkan penghapusan tarif dan restriksi kuantitatif pada semua barang yang diperdagangkan secara bilateral. Dengan sedikit sekali pengecualian ("pengaturan yang dimodifikasi"), tarif harus dihapuskan menjelang tahun 1988 dan semua restriksi kuantitatif dalam tahun 1995. Penghapusan tarif dan rangsangan ekspor tengah terjadi sesuai dengan jadwal, dan restriksi kuantitatif kiranya akan selesai dalam tahun 1988 atau 1989 -- lebih cepat dari jadwal semula, dan lebih penting lagi tidak hanya dalam hubungan dengan Australia tetapi dengan impor umumnya.

Perdagangan antara Australia dan Selandia Baru telah berkembang menjadi kira-kira US\$2 milyar dalam tahun 1985. Ekspor Selandia Baru ke Australia telah meningkat jauh lebih cepat daripada impornya dari Australia sehingga perdagangan bilateral mereka telah menjadi hampir seimbang sekarang, dibandingkan dengan ketimpangan besar sebelumnya yang menguntungkan Australia. Keseimbangan perdagangan bilateral tidak tampak menimbulkan persoalan; daya saing internasional Selandia Baru adalah jauh lebih penting; jika ia dapat bersaing di pasar Australia, ia mempunyai harapan yang lebih besar untuk bersaing di pasar internasional.

Baik Australia maupun Selandia Baru tidak terlalu tergantung pada perdagangan antara mereka. Dalam tahun 1985 sekitar 16% dari seluruh ekspor Selandia Baru adalah ke Australia dan hanya 5% dari seluruh ekspor Australia ke Selandia Baru. Oleh karena itu tidaklah mengherankan untuk melihat penekanan dan komitmen mereka pada pendekatan berorientasi keluar dalam perdagangan. Walaupun demikian harus diakui bahwa liberalisasi berdasarkan baik secara bilateral maupun kawasan (sub-kawasan) tentu saja lebih mudah menjual secara politik daripada melakukan pengurangan proteksi secara sepihak.

Persetujuan CER akan ditinjau kembali dalam tahun 1988, dan kedua pihak saat ini sedang meneliti perkembangan selanjutnya yang mungkin menjadi kepentingan mereka bersama. Pertanyaan penting yang perlu diajukan adalah bagaimana di masa mendatang CER ingin mengkaitkan dirinya dengan kawasan Pasifik yang lebih luas. Pembebasan perdagangan yang telah di-

mungkinkan oleh CER, tentu mempunyai efek regional yang lebih luas karena baik Selandia Baru maupun Australia menjalankan perdagangan dengan kawasan Pasifik dalam jumlah yang besar.

Dalam hal perkembangan struktur perdagangan kawasan yang lebih luas, Persetujuan CER (Artikel XXIV) mengandung ketentuan tentang penggabungan atau asosiasi negara-negara lain dengan Persetujuan itu. Sekarang ini pertimbangan yang sungguh-sungguh diberikan adalah pada kemungkinan bentuk asosiasi dengan CER oleh negara-negara pulau Forum Pasifik Selatan. Atas dasar individual, baik Australia maupun Selandia Baru, dalam SPARTECA (*South Pacific Regional Trade and Economic Co-operation Agreement*), memberikan perlakuan perdagangan bebas yang tidak timbal-balik pada kebanyakan barang-barang dari FICs (*Forum Island Countries*). PATCRA (*Papua New Guinea - Australia Trade and Commercial Relations Agreement*) yang terpisah juga sudah ada. Oleh karena itu suatu asosiasi resmi dengan CER kiranya tidak membawa tambahan keuntungan dalam perdagangan bagi FICs, tetapi asosiasi semacam ini dapat memperkuat komitmen mereka untuk tetap mengawasi rezim proteksi mereka dalam berhubungan satu dengan yang lain dan dengan negara-negara anggota CER, dan akhirnya mengurangi hambatan mereka sendiri.

Seperti dilaporkan dalam studi Selandia Baru,²³ ada juga pemikiran untuk mempersatukan FICs dengan CER atau dengan menciptakan suatu zona kerjasama ekonomi dan perdagangan yang baru di kawasan Pasifik Selatan. Kedua opsi ini akan melibatkan pengembangan perdagangan bebas antara FICs dan akhirnya resiprositas antara FICs dan Australia serta Selandia Baru. Suatu perluasan struktur perdagangan semacam ini akan memerlukan sedikit keluwesan untuk menyatukan dalam beberapa tahap yang berbeda dari perkembangan FICs dan dampak yang berbeda dari perdagangan yang lebih bebas pada perekonomian mereka. Ini mungkin ternyata terlalu sulit dicapai mengingat sifat perekonomian FICs, yang kebanyakan mempunyai struktur ekonomi dengan dasar yang sangat sempit dan seringkali tergantung hanya pada beberapa hasil bumi untuk ekspor.

Pilihan lain, yang menyangkut suatu proses yang lebih bertahap, adalah mengkaitkan pengaturan yang ada -- CER, PATCRA, dan SPARTECA -- di bawah ECA (*Economic Cooperation Agreement*) yang lebih luas. Persetujuan semacam ini pada mulanya dapat terpusat pada penghapusan restriksi yang ada di bawah PATCRA dan SPARTECA serta mendorong gerakan menuju resiprositas di antara beberapa negara FICs yang lebih besar. Proses ini perlu disertai oleh program bantuan pembangunan yang ditargetkan secara khusus dari Australia dan Selandia Baru dalam bidang yang berbeda.

Perkembangan hubungan yang lebih erat antara CER dan ASEAN juga sudah diketengahkan. Sudah dikemukakan juga bahwa suatu pengaturan perdagangan bebas dengan Korea dapat dilakukan dan mungkin baik, atau bahwa Kanada atau Jepang atau Singapura mungkin tertarik dalam merundingkan sesuatu pengaturan dengan CER.²⁴ Telah juga dicatat bahwa Amerika Serikat telah menjajagi Selandia Baru dan Australia tentang kemungkinan minat mereka dalam pengaturan perdagangan bebas dengan Amerika Serikat. Sebenarnya di Australia sebuah studi telah ditetapkan untuk meneliti kemungkinan-kemungkinan semacam ini.

Berbagai pendekatan yang disarankan bagi CER dalam usahanya untuk mengembangkan hubungannya dengan para tetangga terdekatnya, yaitu Negara-negara Pulau Forum, juga dengan ASEAN, beberapa negara Asia Timur Laut, dan akhirnya juga AS pantas diteliti lebih lanjut. Pendekatan-pendekatan itu dapat memberikan beberapa model yang berguna bagi kawasan Pasifik.

Begitu pula, persetujuan yang pada prinsipnya dicapai antara AS dan Kanada tentang pembentukan daerah perdagangan bebas dapat memberikan suatu model bagi kemungkinan persetujuan bilateral di masa mendatang antara AS dan negara-negara lain.²⁵ Akan tetapi patut dicatat bahwa Persetujuan Amerika Serikat-Kanada mungkin merupakan kasus yang unik mengingat hubungan perdagangan mereka yang sangat istimewa, khususnya bagi pihak Kanada. Misalnya dalam tahun 1985, Amerika Serikat membeli hampir 75% dari seluruh ekspor Kanada. Kanada adalah pasar utama terbesar bagi ekspor Amerika Serikat, yang mengambil sekitar 22% dari seluruh eksportnya dalam tahun 1985. Sekarang ini sebagian besar perdagangan antara kedua negara ini sudah bebas bea. Hampir 80% dari impor Amerika Serikat dari Kanada dan 65% dari eksportnya ke Kanada adalah bebas bea masuk. Pelaksanaan pemotongan tarif Ronde Tokyo dalam tahun 1987 akan menambah 15% lagi dari impor Amerika Serikat dari Kanada dan 25% dari eksportnya ke Kanada yang akan menghadapi tarif 5% atau kurang. Dari sisanya, tarif dua angka masih ada; tarif Kanada pada pakaian dan sepatu masih di atas 20% dan tarif AS pada pakaian hampir 20%. Dapat diharapkan bahwa suatu persetujuan menyeluruh antara kedua negara juga akan ditujukan pada masalah lain -- dan yang lebih penting -- seperti hambatan non-tarif atau apa yang disebut "undang-undang penyembuh perdagangan" (*anti-dumping and countervailing duty laws*), dan juga jasa-jasa, penanaman modal, serta kurs mata uang, di samping masalah tarif.

²⁴Ibid.

²⁵The US-Israel Free Trade Agreement of March 1985 telah dijadikan sebagai model lain dari

Kepentingan Kanada dalam merundingkan persetujuan bilateral cukup jelas, dan sebagian besar beranjak dengan meningkatnya sikap proteksionis di AS yang menuju "keberagaman, ketakterdugaan dan kesewenang-wenangan pelaksanaan undang-undang perdagangan AS." Apa yang dilihat di AS sebagai undang-undang penyembuhan digambarkan di Kanada sebagai "proteksi darurat" oleh AS.²⁶

Kepentingan di pihak AS untuk memasuki persetujuan perdagangan bilateral telah dikaitkan dengan keprihatinannya tentang apa yang dilihat sebagai proliferasi praktek-praktek perdagangan yang "tidak fair" dan dengan Ronde GATT. Sehubungan dengan yang kedua, persetujuan bilateral dipakai baik sebagai kekuatan menawar (*bargaining chip*) untuk melancarkan perundingan dan sebagai penyangga (kalau-kalau persetujuan mengalami kegagalan). Resiprositas yang agresif seperti dituntut akhir-akhir ini oleh berbagai sektor di AS menemukan ekspresinya dalam transaksi-transaksi bilateral, yang bersifat ad hoc ataupun dengan dasar yang lebih formal. Kekhawatirannya adalah bahwa perkembangan semacam ini menuju proliferasi yang membawa peningkatan pengaturan-pengaturan MFN yang bersyarat, khususnya di kawasan Pasifik. Persetujuan-persetujuan perdagangan bebas bilateral dipromosikan secara agresif oleh Perwakilan Dagang AS Brock sekitar 3 tahun yang lalu sebagian untuk menekan pemerintah-pemerintah yang enggan untuk memprakarsai Ronde GATT yang baru. Kini, dengan berlangsungnya Ronde Uruguay, mungkin kepentingan AS dalam persetujuan perdagangan bilateral tidak akan surut tetapi akan terus-menerus diusahakan sebagai penyangga, khususnya dengan negara-negara dengan mana ia mempunyai defisit perdagangan bilateral yang besar. Tetapi kecenderungan ini akan tergantung sebagian besar pada perkembangan defisit perdagangan AS secara keseluruhan.

Suatu persetujuan perdagangan bilateral antara AS dan ASEAN, misalnya, tentu saja akan berbeda sifatnya dari persetujuan antara AS dan Kanada. Tidak segera menjadi jelas apakah persetujuan bilateral antara AS dan ASEAN umumnya harus sebagai pengaturan preferensi yang tidak bersifat timbal-balik, yang hanya bersifat partial, atau suatu pengaturan yang pada hakikatnya timbal-balik. Ketika dalam tahun 1982 Brock yang pertama-tama mengusulkan suatu persetujuan perdagangan bebas dengan ASEAN, pihak ASEAN tidak antusias tentang hal ini karena adanya kekhawatiran bahwa persetujuan semacam itu mungkin menyebabkan banjirnya barang-barang AS ke kawasan ini. Pada Dialog ASEAN-AS kelima dalam bulan Desember 1983, pihak ASEAN -- yang mengakui bahwa hubungan dengan AS mencapai tingkat yang mendarat -- menunjukkan keinginan akan suatu program kerjasama ekonomi dan perdagangan yang lebih berstruktur dan menyeluruh untuk me-

tingkatkan hubungan ekonomi antara ASEAN dan AS.²⁷

Kemudian ASEAN membuat usulan tandingan, sesuatu yang sejalan dengan CBI (*Caribbean Basin Initiative*) dari AS, yang pada hakikatnya adalah suatu pengaturan perdagangan preferensi, jadi tidak bersifat timbal-balik. Oleh sebab itu ia ditolak oleh pihak AS. Kemudian dalam suatu pertemuan dengan para Menteri Ekonomi ASEAN dalam tahun 1985, Brock menyarankan ide yang ketiga, yaitu bahwa kedua pihak menerima suatu pendekatan dua tahap. Yang pertama akan melibatkan kedua pihak ke dalam suatu pengaturan yang luas tentang masalah-masalah ekonomi. Tahap yang kedua, dan yang lebih penting, akan membiarkan para anggota ASEAN masing-masing merundingkan persetujuan dagang bilateral dengan AS menurut gerak langkah mereka sendiri dan memperhitungkan kepentingan mereka masing-masing. Dengan kepergian Brock dari kantor USTR, usulan itu tidak dibicarakan lebih lanjut.

Menteri Luar Negeri Singapura Dhanabalan pada Dialog ASEAN-AS, dalam bulan Juni 1987 setelah pertemuan para menteri ASEAN menyatakan bahwa kedua pihak hendaknya melihat lebih dekat pada tingkat yang lebih tinggi pada AUI (*ASEAN-US Initiative*) yang berasal dari usulan Brock. Perdana Menteri Lee Kuan Yew mengulangi pernyataan ini dalam pidato pembukaan Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN dalam bulan Juli 1987. Suatu pertemuan khusus para Menteri Ekonomi ASEAN dengan wakil Perwakilan Dagang AS, Michael Smith diadakan tetapi isi pembicaraan tidak diungkapkan.

Ada banyak alasan mengapa suatu pengaturan jenis CBI antara ASEAN dan AS tidak dapat dilaksanakan. Yang pertama, karena pengaturan sejenis CBF -- sama seperti yang asli -- hanya dapat didukung di AS berdasarkan suatu pertimbangan politik-keamanan politik yang kuat.²⁸ Ini tidak ada dalam hubungan dengan ASEAN. Yang kedua, CBI yang meliputi lebih dari sekedar perdagangan, yaitu, menyangkut rangsangan pajak, bantuan pembangunan dan negosiasi-negosiasi perjanjian investasi bilateral, adalah layak dipandang dari sudut anggaran AS hanya apabila jumlah total bantuan (plus sumber-sumber swasta) yang terlibat tidak besar.

Pengaturan yang pada dasarnya menurut Model Lome itu sudah lama

²⁷Lihat Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Up Date," dalam *ASEAN in Regional and Global Context*, Ed. Karl D. Jackson, Sukhumband Paribatra, J. Soedjati Djiwandono (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1986); Suatu pembicaraan tentang masalah ini dapat juga diketemukan dalam Ow Chin Hock, "ASEAN-US Economic Relations: Problems and Prospects," dalam *US-ASEAN Relations: Prospects for the 1990s*, ed. Ray S. Cline (Washington, D.C.: United States Global Strategy Council, 1987).

²⁸Suatu survei tentang pandangan-pandangan yang berlawanan mengenai CBI dapat diket-

tidak diinginkan oleh ASEAN.²⁹ Akhir-akhir ini bukti empiris telah menunjukkan bahwa Kelompok 66 negara ACP (Afrika, Karibia dan Pasifik) yang diberi akses preferensi ke pasar-pasar Masyarakat Ekonomi Eropa (EC), tidak berhasil lebih baik menurut Konvensi Lome. Sebenarnya bagian EC dari ekspor ACP menurun sejak tahun 1975.³⁰

GSP (*Generalized System of Preference*), yang merupakan preferensi perdagangan satu-arah yang terbatas, ternyata membuahkan hasil yang tidak berarti. Negara-negara yang sedang berkembang sebagai sebuah kelompok hanya mendapatkan keuntungan sedikit dari GSP. Misalnya impor AS dari negara berkembang berjumlah US\$120 milyar dalam tahun 1981. Dari mereka yang mendapat manfaat GSP jumlah seluruhnya adalah US\$69 milyar, dan dari jumlah ini sebenarnya hanya US\$8 milyar masuk dengan bebas bea. Dalam hal GSP dari EC, beberapa studi telah menunjukkan bahwa impor dari mereka yang tidak memperoleh manfaat ini meningkat lebih cepat daripada negara-negara yang memperoleh GSP.³¹

Meskipun demikian, negara-negara berkembang secara keseluruhan, termasuk negara-negara ASEAN, masih sangat mementingkan GSP -- terutama sebagai suatu simbol dari "perlakuan yang khusus dan berbeda" -- dan mengabaikan himbauan bagi diperpadukannya prinsip pentahapan. Pendekatan dua tahap menuju suatu struktur perdagangan yang dibahas sebelumnya tampaknya harus memberi ruang gerak untuk pentahapan semacam ini, khususnya bila suatu persetujuan bilateral yang terpisah dengan Singapura sedang dirundingkan. Jadi ASEAN sebagai kelompok perlu menerima serangkaian prinsip-prinsip baru yang mengatur hubungan perdagangan dengan negara-negara maju.³²

Pendekatan dua-tahap mungkin juga berakhir dalam "suatu pengaturan perdagangan preferensi yang beragam" yang serupa dengan serangkaian *EC-Mediterranean Agreement*, yang menyangkut preferensi berbalik (resiprositas). Dalam model ini, masing-masing negara Mediterranean mempunyai suatu PTA dengan EC (Masyarakat Ekonomi Eropa), tetapi mereka berbeda dalam liputan dan tingkat konsesi sehingga hasil keseluruhan adalah suatu "sistem yang kompleks dari preferensialisme yang berbeda menurut negara dan secara

²⁹Lihat Narongchai Akrasanee, "ASEAN and the New International Economic Order: A View from Thailand," dalam *ASEAN Economic Cooperation and the New International Economic Order*, Ed. Bar. Mokhzani, Khong Kim Hoong and R.J.G. Wells (Kuala Lumpur: Malaysian Economic Association, 1980).

³⁰Lihat World Bank, *World Development Report 1987* (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), hal. 158-159.

³¹*Ibid.*

sektoral.³³ Tambahan pula masing-masing negara Mediterania tidak mempunyai PTA di antara mereka sendiri. Pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman Mediterania menunjukkan biaya negosiasi dan administratif yang tinggi yang timbul dari kompleksitas dan kecenderungan untuk menimbulkan friksi politik baik di antara negara-negara yang terlibat maupun dari pihak luar.³⁴

Di luar pemikiran-pemikiran struktur perdagangan bilateral ASEAN-AS suatu skema kawasan Pasifik yang lebih luas telah diusulkan -- yaitu yang disebut PBI (*Pacific Basin Initiative*), sejalan dengan CBI tetapi pada dasarnya melibatkan negara-negara ASEAN dan negara berkembang yang lain di Pasifik di satu pihak dan semua negara OECD Pasifik di lain pihak.³⁵ CBI yang dimodifikasi ini memungkinkan semua barang-barang produk dari negara berkembang Pasifik memasuki pasar OECD Pasifik secara bebas dengan ketentuan bahwa: (a) Sedikitnya 75% dari nilai ekspor FOB produk-produk menunjukkan nilai yang berasal dari negara industri yang mengijinkan produk plus nilai tambah oleh negara pengekspor atau pengelompokan ekonomi (seperti ASEAN); misalnya, jika Amerika Serikat sebagai negara pasar bebas-masuk, sedikitnya 75% dari nilai pelabuhan FOB ASEAN dari produk-produk harus merupakan nilai yang berasal dari AS atau nilai tambah ASEAN; dan (b) sedikitnya 30% pada permulaan dan meningkat menjadi 50% dalam 5 tahun produksi barang-barang yang menuntut hak bebas masuk harus dikonsuksifikasi di negara produsen atau dijual ke negara-negara ketiga. Ketentuan (a) adalah untuk memungkinkan negara-negara OECD Pasifik untuk memperoleh manfaat juga dari pengaturan ini, sedangkan ketentuan (b) adalah untuk menghindarkan suatu negara-negara berkembang Pasifik menjadi zona pemroses ekspor dalam waktu yang singkat dengan suatu negara pasar sebagai sasaran tunggal.

Mengingat momentum yang baru di kawasan ASEAN dalam usahanya mencari struktur-struktur perdagangan baru, termasuk dengan negara-negara atau satuan-satuan lain, semua usulan tersebut di atas harus diteliti secara seksama. Tetapi tinjauan di atas juga menunjukkan pentingnya pengaturan perdagangan dalam ASEAN sendiri.

Beberapa tahun yang lalu evaluasi PTA ASEAN dilakukan secara kritis. Skema ini, yang ditetapkan dalam tahun 1977, mengusulkan untuk liberalisasi perdagangan di antara negara-negara anggota melalui pelaksanaan lima tin-

³³Richard Pomfret, "Variable Preferential Trade the EC-Mediterranean Agreements as An Example for Intra ASEAN Liberalization," *First ASEAN Economic Congress*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.

³⁴*Ibid.*

³⁵Ide ini telah dikemukakan oleh David Syap selama beberapa tahun yang lalu, dan garis besar

dakan, yang meliputi: (a) pemberian preferensi tarif; (b) jumlah kontrak-kontrak tentang perdagangan untuk jangka panjang; (c) ketentuan-ketentuan preferensi untuk pembiayaan impor; (d) preferensi pengadaan oleh badan-badan pemerintah; dan (e) liberalisasi NTB (*Non-Tariff Barrier*) dalam perdagangan antar-kawasan. Dari 5 instrumen ini, pemberian preferensi tarif telah paling luas dipergunakan.

Dalam tahap-tahap awal dari skema ini, preferensi tarif diberikan dengan menggunakan suatu pendekatan sukarela (dihentikan dalam tahun 1983) dan suatu pendekatan matriks (dihentikan dalam tahun 1986). Menurut pendekatan sukarela masing-masing negara memberikan secara sukarela daftar dari barang-barang untuk mendapatkan perlakuan preferensi pada setiap putaran perundingan. Menurut pendekatan matriks suatu negara membuat permohonan khusus dan mungkin mendapatkan jawaban dari negara lain. Pertukaran konsesi-konsesi pada perundingan bilateral selanjutnya menjadi multilateral dengan memasukkan negara-negara ASEAN yang lain.

Pada akhir tahun 1982, lebih dari 8.000 barang dimintakan preferensi tarif menurut pendekatan sukarela, tetapi hal ini tidak begitu berarti karena sebagian besar barang-barang ini tidak dapat diimpor dari sumber-sumber ASEAN. Pendekatan matriks hanya menghasilkan pemberian preferensi bagi 378 barang dan dihapuskan karena pendekatan itu terlalu restriktif.

Sejajar dengan pendekatan "per produk" sejak tahun 1980 pengurangan tarif "keseluruhan" (*across the board*) diperkenalkan untuk mempercepat proses. Memang, lebih dari 10.000 barang telah dimasukkan sejak pendekatan ini dipergunakan dalam skema ini. Pada mulanya, semua barang dengan nilai impor per tahun masing-masing kurang dari US\$50.000 dalam statistik perdagangan tahun 1978 akan mendapatkan pemotongan tarif 20% secara menyeluruh. Batas pemotongan dinaikkan menjadi US\$500.000 dalam bulan Mei 1981, US\$1 juta dalam bulan Januari 1982 dan selanjutnya menjadi US\$10 juta dalam bulan November 1982. Batas pemotongan US\$10 juta ini merupakan kira-kira 10% dari seluruh perdagangan antar-ASEAN.

Dipakainya pendekatan menyeluruh itu terkena ketentuan tentang pengecualian "barang-barang yang sensitif," dan memungkinkan dibekukannya tarif preferensi, apabila menimbulkan ancaman "kerugian yang serius" bagi industri domestik, atau mempunyai akibat yang buruk pada neraca pembayaran. Sebenarnya daftar pengecualian telah merongrong usaha-usaha yang memperluas liputan dari skema ini. Sampai sekarang, Muangthai telah menetapkan 2.257 barang atau 63% dari total pengurangan tarif menyeluruh. Angka masing-masing bagi Indonesia adalah 1.284 barang atau 54%; Malaysia 1.436 jenis barang atau 37%; Filipina 890 jenis barang atau 25%; dan Singapura 83 jenis barang atau 2% dari total.³⁶

³⁶Lihat Ooi-Guat Tin, "The ASEAN Preferential Trade Agreement,"

Usaha-usaha dilakukan dalam tahun 1985 untuk meninjau daftar pengecualian, dan barang-barang sensitif diklasifikasikan ke dalam 3 kategori: (a) barang-barang tidak sensitif, yang akan dikeluarkan dari daftar; (b) barang semi-sensitif, yang akan dirundingkan; dan (c) barang-barang sensitif, yang tidak akan dirundingkan. Barang-barang semi sensitif diusulkan mendapatkan perlakuan tarif preferensi menurut skema APTQ (*ASEAN Preferential Tariff Quota*). Menurut skema ini, kuota bagi masing-masing produk akan didasarkan pada persentase rata-rata bergerak jumlah total impor produk itu dari suatu negara ASEAN selama 3 tahun sebelum perundingan selesai. Kuota akan ditetapkan minimum 30% dan hasil perundingan bilateral akan dijadikan multilateral.

Kendati tindakan-tindakan itu, skema PTA masih dilihat dengan skeptis. Tambahan lagi, beberapa studi empiris telah menunjukkan bahwa efek PTA sangat kecil, dan kini ia meliputi paling banyak hanya 5% dari perdagangan antar-ASEAN.³⁷ Perdagangan antar-ASEAN sebagai bagian dari jumlah total perdagangan ASEAN telah meningkat dengan mantap dari 13% dalam tahun 1973 menjadi 21% dalam tahun 1983. Tetapi kira-kira 75% dari arus perdagangan antar-ASEAN, adalah antara Singapura dan Malaysia serta antara Singapura dan Indonesia. Selanjutnya kira-kira 65% terdiri dari perdagangan bahan bakar. Oleh karena itu, sejak tahun 1985 bagian perdagangan antar-ASEAN telah merosot kembali menjadi 16%. Ini mendorong banyak usulan yang ditujukan untuk meningkatkan kerjasama perdagangan ASEAN. Suatu daerah perdagangan bebas atau sebuah *custom union* atau suatu kombinasi dari keduanya -- Daerah Perdagangan ASEAN yang juga dikenal sebagai usulan Rieger -- semuanya dipertimbangkan. Mereka ditolak sebagai akibat masih adanya "kesenjangan" besar dalam perkembangan ekonomi di antara beberapa anggota ASEAN. Yang lain melihat penolakan ini sebagai suatu indikasi tidak adanya kemauan politik pada pemerintah-pemerintah ASEAN.

Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga pada bulan Desember 1987 menyetujui untuk melakukan liberalisasi PTA dengan cara yang lebih nyata daripada sebelumnya. Persetujuan itu menyatakan bahwa dalam 5 tahun mendatang: (a) masing-masing anggota dapat mengecualikan dari PTA tidak lebih dari 10% barang yang diperdagangkan di ASEAN; (b) masing-masing anggota harus mempunyai sesedikitnya 50% dari volume perdagangan antar-ASEAN dalam PTA; (c) preferensi tarif bagi produk PTA yang ada, atau MOP (*Margins of Preference*) harus ditingkatkan dari 25% sampai sesedikitnya 50%; (d) produk dengan bagian minimum 35% berasal dari ASEAN (*ASEAN Content*) yang sebelumnya sebesar 50%, dapat memperoleh PTA. Selanjutnya Menteri-menteri Ekonomi setuju untuk tidak lagi mengenakan NTB atas "kemacetan" (*standstill*) negara-negara anggota yang lain dan merundingkan penghapusan hambatan yang masih ada (*Roll Back*).

Sejauh ini ASEAN belum mengajukan usulan-usulan yang konkret tentang bagaimana mengkaitkan diri pada urusan kawasan Pasifik yang lebih luas. Kemungkinan ASEAN akan melihat lebih dulu bagaimana persetujuan yang dicapai dalam Pertemuan Puncak Ketiga akan dilaksanakan sebelum siap membicarakan langkah-langkah konkret untuk mewujudkan gagasan sesuai dengan usulan AUI dan skema ekstra kawasan lain atau kawasan yang lebih luas lainnya. Namun demikian, ASEAN telah menyadari secara jelas pentingnya kawasan Pasifik yang lebih luas bagi perkembangannya. Seperti dinyatakan dalam Pernyataan Pers Bersama pada akhir Pertemuan Puncak ASEAN Ketiga:

Para Kepala Pemerintahan mencatat perubahan-perubahan tertentu di sekitar ASEAN yang membuka peluang dan tantangan bagi negara-negara mereka, termasuk program modernisasi Cina, timbulnya NICs [Newly Industrializing Countries] di Asia Timur, meningkatnya keterlibatan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur yang lain dalam masalah ekonomi global, munculnya Jepang sebagai pemasok modal terkemuka dan meningkatnya persepsi tentang kawasan Pasifik sebagai "kawasan masa depan."

DI LUAR PERDAGANGAN: BEBERAPA KESIMPULAN SEMENTARA

Pembahasan di atas menunjukkan beberapa kesimpulan yang menarik. Yang pertama adalah bahwa pengaturan dan struktur sub-regional di kawasan Pasifik sedang dilaksanakan dan dikembangkan dengan sungguh-sungguh. Fragmentasi adalah yang paling banyak diketengahkan di bidang perdagangan, dan mungkin sangat mencerminkan: (a) tahap pembangunan ekonomi yang berbeda di antara perekonomian Pasifik yang menuju ke arah suatu sifat sub-pengelompokan pada tingkat sub-regional, walaupun persetujuan dagang bilateral (seperti antara AS dan ASEAN, atau antara AS dan Taiwan) dapat mengatasi sifat kecenderungan ini; (b) ketidakpastian terus berlangsung dalam lingkungan perdagangan global yang diakibatkan oleh memburuknya sistem perdagangan internasional.

Yang kedua adalah bahwa berbagai struktur perdagangan sub-regional yang mengacu pada hal di atas sungguh-sungguh menyadari perlunya mempertahankan orientasi keluar dan mengkaitkan diri pada kawasan Pasifik yang lebih luas. Akan tetapi tidak jelas bagaimana tujuan semacam itu dapat diterjemahkan ke dalam tindakan menuju integrasi. Kemungkinan bahwa kawasan akan mengakhiri dengan serangkaian struktur perdagangan yang tidak mudah diintegrasikan. Barangkali hanya pemulihan sistem perdagangan internasional dapat memberikan kerangka kerja bagi struktur sub-regional untuk berkembang menjadi struktur yang lebih terpadu melalui ketentuan mereka dan kemampuan untuk mengambil kebijakan perdagangan yang berorientasi keluar dan terbuka.

menuju struktur kawasan yang lebih terpadu di kawasan Pasifik. Tetapi tampaknya peranan semacam itu dapat dilaksanakan secara lebih mudah bila mana struktur kawasan yang begitu teratur melibatkan lebih dari perdagangan saja. Sebenarnya mungkin diperlukan untuk melibatkan di luar perdagangan apabila suatu struktur regional yang terpadu menjadi pokok persoalannya.

Hubungan ASEAN-Jepang mungkin dapat diambil sebagai contoh. Dalam tahun 1987 ASEAN telah membahas dan meneliti secara sungguh-sungguh tawaran Jepang untuk mendirikan Dana Khusus ASEAN. Usulan ini pertama kali dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Jepang, Kuranari, pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN sebulan sebelumnya. Dana ini akan berbeda dari paket bantuan yang diumumkan oleh Fukuda dalam tahun 1977 dan dimaksudkan untuk membantu membiayai lima proyek industri besar yang diprakarsai dan didukung oleh pemerintah ASEAN masing-masing. Sebaliknya Dana Khusus ini dimaksudkan untuk proyek-proyek sektor swasta. Secara langsung atau tidak langsung, dana ini perlu dilihat dalam rangka, usaha untuk memutarakan kembali (*Recycle*) surplus Jepang, termasuk usulan Okita bagi suatu "Marshall Plan ala Jepang." Tetapi Menteri Luar Negeri Kuranari menekankan bahwa usulan dana khusus ASEAN dinyatakan sebelum pemberitahuan paket "bantuan" Jepang bagi negara berkembang sebesar US\$30 milyar.³⁸ Namun demikian penggunaan Dana harus ditujukan untuk membantu memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN yang berorientasi keluar.

Perlu dicatat bahwa nilai Marshall Plan tidak terletak hanya dalam aliran bantuan AS, tetapi juga dalam mekanisme perundingan dan konsultasinya. ASEAN hendaknya juga mempertahankan bahwa pemutaran kembali surplus Jepang perlu menemukan saluran yang tepat; pada dasarnya surplus ini berada di tangan swasta. Kebutuhan untuk memperbaiki iklim penanaman modal di kawasan ASEAN untuk mengakomodasikan aliran yang lebih besar dari sumberdaya semacam ini telah disadari.

Barangkali terobosan yang dicari secara luas dari pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN yang terakhir diketemukan dalam persetujuan-persetujuan di bidang penanaman modal, yang meliputi: (a) suatu persetujuan jaminan investasi gabungan atau IGA (*Investment Guarantee Agreement*) yang melindungi investasi-investasi terhadap nasionalisasi, dan sebagainya; dan barangkali yang paling penting (b) persetujuan untuk memperbaiki skema usaha patungan industri ASEAN atau AIJV (*ASEAN Industrial Joint-Venture*). Perbaikan-perbaikan ini terdiri antara lain dari peningkatan dalam MOP dari 75% menjadi 90% bagi produk AIJV dan bahwa partisipasi asing (Non-ASEAN) dalam proyek AIJV dapat ditingkatkan menjadi 60%, dibandingkan dengan 49% sebelumnya. Diharapkan bahwa skema yang baru ini dapat mendorong penciptaan iklim investasi yang lebih dinamis -- dengan melibatkan peningkatan partisipasi Jepang -- dan pada saat yang sama me-

rangsang kerjasama ASEAN yang lebih besar, seperti halnya Marshall Plan telah mendorong kerjasama ekonomi di Eropa.

Sebagaimana kerjasama perdagangan dapat membantu merangsang kerjasama di bidang-bidang lain, kerjasama di bidang investasi, misalnya, dapat memberikan efek positif pada struktur perdagangan. Jadi, meskipun kerjasama perdagangan itu penting, perhatian pada masalah-masalah perdagangan seharusnya tidak menutup kerjasama di bidang-bidang lain yang lebih potensial. Dalam meninjau kemajuan dan arahnya untuk masa mendatang, CER jelas menunjukkan perlunya harmonisasi kebijakan di banyak bidang lain seperti investasi, maupun penghapusan restriksi pada investasi atau perdagangan jasa. Walaupun perdagangan tetap menjadi inti CER, negara-negara anggotanya menemukan potensi-potensi bagi CER untuk menjadi suatu hubungan ekonomi yang menyeluruh. Perundingan perdagangan bebas AS-Kanada bertujuan mencapai persetujuan yang menyeluruh, yang mungkin juga meliputi investasi dan jasa.

Perlu diteliti lebih lanjut untuk melihat apakah struktur sub-kawasan yang lebih menyeluruh dapat menampung lebih baik atau mempercepat transisi dari fragmentasi menuju ke integrasi di kawasan Pasifik.