

Dialog ASEAN-Forum Pasifik Selatan: Prospek Kerjasama Regional

C.P.F. LUHULIMA

PENGANTAR

Kerjasama di antara sesama negara sedang berkembang dewasa ini merupakan fakta yang dapat diamati, dan merupakan gejala yang belum lama muncul. ASEAN, Forum Pasifik Selatan (*the South Pacific Forum - SPF*), Organisasi Persatuan Afrika (*the Organization of African Unity - OAU*), Masyarakat Ekonomi Negara-negara Afrika Barat (*the Economic Community of West African States - ECOWAS*), Dewan Kerjasama Teluk (*the Gulf Cooperation Council*), Dewan Persetujuan Cartagena (*le Conseil de l'Accord de Cartagène Andean Group*), Sistem Ekonomi Amerika Latin (*Systema Economica Latino Americano - SELA*), Persatuan Amerika Latin untuk Integrasi (*Association Latino Americano de Integration - Aladi*) semuanya merupakan organisasi negara-negara sedang berkembang yang bekerjasama secara fungsional di Asia Tenggara, Pasifik Selatan, Timur Tengah, Afrika dan Amerika Latin.

Kecenderungan bekerjasama itu kebanyakan mencerminkan keinginan negara-negara sedang berkembang untuk mengelola sumber-sumber daya nasional dan urusan regionalnya secara kolektif. Tujuannya ialah memperbaiki keseimbangan dalam kerjasama yang kurang menguntungkan dengan negara-negara maju yang lebih kuat. Segera setelah berhasil membentuk organisasi intra-regional di antara sesamanya, negara-negara sedang berkembang itu mencari negara-negara maju tertentu untuk mengubah kerjasama bilateral yang kurang menguntungkan itu agar menjadi lebih menguntungkan. Secara tradisional di negara-negara maju inilah terdapat pembiayaan, pasar dan teknologi. Pendekatan regional itu membuka saluran-saluran Utara-Selatan

dalam jumlah yang berarti untuk melaksanakan hubungan atau, dalam jargon ASEAN, dialog baru.

Akan tetapi, kerjasama antar-regional di antara negara-negara sedang berkembang sendiri tidaklah terlalu mengesankan. Namun, untuk memperbaikinya, sejak cukup dini dalam proses pertumbuhannya ASEAN sudah merumuskan pedoman untuk melaksanakan hubungan dengan negara dan kelompok negara sedang berkembang, dan ini menunjukkan bahwa ASEAN menganggap penting hubungan Selatan-Selatan. Dialog dengan negara sedang berkembang, menurut pedoman itu, harus dilaksanakan terutama dengan tujuan mengembangkan kerjasama ekonomi dan teknik antar-organisasi. Namun, seperti juga hubungan ASEAN dengan negara-negara maju mitra dialognya, hubungannya dengan negara dan kelompok negara sedang berkembang tidak boleh berdampak merugikan bagi program dan proyek ASEAN dan tidak boleh sampai melibatkan ASEAN ke dalam masalah-masalah kontroversial yang merugikan kepentingan-kepentingannya. Dialog-dialog itu juga harus dibatasi pada bidang-bidang yang menjadi kepentingan bersama saja.

Dengan pedoman demikian itulah ASEAN telah mengemukakan perlunya dilakukan studi tentang kemungkinan-kemungkinan mengembangkan program dan proyek kerjasama teknik antar-negara sedang berkembang (*Technical Co-operation among Developing Countries - TCDC*) di antara ASEAN dan ECOWAS, khususnya dalam hubungan dengan pengembangan beras, perikanan air tawar, kehutanan dan perikanan tropikal, pengembangan dan latihan perhotelan, skema rumah berbiaya rendah untuk perkotaan, dan latihan ketrampilan industri. Di samping itu, dalam tahun 1982 ASEAN memutuskan untuk mengusahakan dialog dengan Dewan Kerjasama Teluk, dan telah mengembangkan hubungan ekonomi dengan kelompok ini untuk memulai konsultasi informal.

Sebelumnya, dalam tahun 1979, Menteri-menteri Ekonomi ASEAN setuju bahwa kerjasama dengan SELA perlu dimulai sesegera mungkin. Dalam tahun 1979 juga, Panitia Tetap ASEAN mencapai persetujuan bahwa Sekretaris Jenderal Sekretariatnya harus menjalin komunikasi dengan Biro Pasifik Selatan untuk Kerjasama Ekonomi (*the South Pacific Bureau for Economic Co-operation - SPEC*), dan bahwa ASEAN tidak berkeberatan bekerjasama dengan SPEC di bidang perdagangan, pengembangan industri, energi dan perkapalan.

Akan tetapi semua hubungan antara ASEAN dan kelompok-kelompok negara sedang berkembang harus dikelola pada tingkat sekretariat. Karena kedudukan Sekretariat dalam struktur hirarki ASEAN agak rendah, maka

ASEAN DAN JARINGAN SPF/SPEC

ASEAN dapat membangun lebih banyak kerjasama ekonomi dan sosial berdasarkan struktur baru tersebut: "untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pembangunan kebudayaan di kawasan ini melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan permitraan (*equality and partnership*) untuk memperkuat landasan bagi sebuah masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai." Dalam upaya mencapai stabilitas politik setiap negara anggota harus mengintensifkan kerjasama dalam pembangunan ekonomi dan sosial, dengan penekanan khusus pada "peningkatan keadilan sosial dan perbaikan tingkat kehidupan rakyatnya."¹ Jadi hubungan timbal-balik antara pertumbuhan ekonomi dan kerjasama di satu pihak, dan perdamaian dan stabilitas di pihak lain, adalah premise paling mendasar dalam regionalisme ASEAN.

Dimensi Ekonomi Hubungan Ke Luar ASEAN

Sejak awal 1970-an perdagangan luar negeri mendapat tempat utama dalam proses pembangunan ekonomi dan pemerataan kemakmuran di negara-negara ASEAN. Ini tidak mengherankan jika diingat orientasi ke luar yang ada pada setiap ekonomi ASEAN, terutama orientasi pada ekonomi negara-negara Barat yang maju. Dengan ekonomi maju negara-negara Barat ini ekonomi masing-masing negara ASEAN terjalin sangat erat, baik dalam transaksi perdagangan, penanaman modal, maupun teknologi. Pembatasan pada kebebasan dalam perdagangan luar negeri dilihat sebagai ancaman terhadap dinamik ekonomi dan kesejahteraan ASEAN. Karena keamanan dalam negeri setiap negara ASEAN terkait erat dengan kemakmuran ekonomi, maka setiap hambatan terhadap usaha mencapai kemakmuran itu dilihat sebagai ancaman terhadap stabilitas nasional semua dan masing-masing negara anggota.

Demikianlah maka kepala-kepala pemerintahan ASEAN dalam pertemuan mereka yang pertama di Bali, menyatakan bahwa ASEAN harus mempercepat usaha-usaha memperbaiki daya capai pasar "bagi bahan mentah dan barang jadi mereka," "mengembangkan pemanfaatan baru" bagi produk-produk

mereka dan "menggunakan pendekatan dan tindakan bersama dalam berurusan dengan kelompok-kelompok regional dan kekuatan-kekuatan ekonomi individual." Upaya bersama seperti itu menuntut kerjasama di bidang teknologi dan pengembangan metode produksi demi "peningkatan produksi dan perbaikan mutu produk-produk ekspor," dan menuntut juga pengembangan "produk-produk baru" untuk menganekaragamkan ekspor mereka. Lebih lanjut ASEAN harus bekerjasama dengan menggunakan "pendekatan-pendekatan bersama dalam menghadapi persoalan-persoalan komoditi," "pembaruan sistem moneter internasional dan pengalihan sumber-sumber" untuk membantu penyusunan Orde Ekonomi Internasional Baru." Mereka menentukan pula bahwa ASEAN harus memberikan prioritas kepada "stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor dari komoditi-komoditi mereka dengan jalan membuat persetujuan-persetujuan komoditi yang meliputi skema cadangan penyangga dan sarana-sarana lain."²

Dengan cepat ASEAN mengembangkan satu sikap padu dan posisi bersama dalam negosiasi-negosiasinya dengan pihak ketiga atau dengan mitra-mitra dialognya untuk merundingkan persyaratan perdagangan yang lebih baik bagi komoditi pertaniannya, mendapatkan jangkauan pasar lebih luas serta skema stabilisasi harga (STABEX) bagi komoditi-komoditinya. Ternyata anggota-anggota ASEAN telah berhasil menyelaraskan posisi dalam menghadapi mitra-mitra dialog mereka, yaitu Australia, Kanada, Masyarakat Ekonomi Eropa, Jepang, Selandia Baru dan Amerika Serikat, dalam hal yang menyangkut usaha memperbaiki jangkauan pasar ekspor, dan dalam mencoba memecahkan masalah-masalah komoditi internasional yang berpengaruh atas kesejahteraan ASEAN. Demikian pula dalam usaha mendesak agar dilaksanakan pembaruan sistem perdagangan dan keuangan dan agar dibentuk kerjasama di bidang pengembangan teknologi serta penerapannya dalam proses produksi dan pemasaran.

Walaupun mula-mula dialog-dialog ASEAN dimaksudkan sebagai sarana negosiasi untuk merundingkan perbaikan jangkauan pasar bagi ekspornya dan sebagai pendekatan pada masalah-masalah internasional di bidang komoditi, dan baru sesudah itu sebagai saluran bantuan pembangunan, justru dalam memperoleh bantuan pembangunan dan teknik inilah ASEAN dikatakan lebih berhasil. Sedemikian rupa keberhasilan itu sehingga kerjasama pembangunan dipandang sebagai salah satu tema utama dialog-dialognya. Ada cukup banyak program dan proyek di bidang-bidang ekonomi, sosial budaya serta sains dan teknologi. Bagian terbesar dari program dan proyek itu, yang jumlahnya lebih dari 150, adalah di bidang latihan serta penelitian dan pengembangan (litbang) dan bukan di bidang-bidang kegiatan hilir. Hampir semua dana untuk proyek-proyek itu disediakan oleh mitra-mitra dialog dalam bentuk bantuan proyek terikat yang melibatkan pembiayaan ASEAN

untuk muatan lokal program-program dan proyek-proyek tersebut. Jepang dan Australia adalah yang terbanyak memberikan bantuan untuk program-program dan proyek-proyek itu, masing-masing dengan jumlah lebih dari US\$410 juta (77,8%) dan US\$52 juta (10%). Sumbangan dari mitra-mitra dialog untuk periode 1976-1986 seluruhnya berjumlah lebih dari US\$527 juta.

Dimensi Politik Kerjasama ASEAN

"Sikap terpadu" yang dikembangkan di bidang ekonomi itu juga diterapkan di bidang politik dan keamanan. *Bali Concord* menghendaki agar ASEAN memperkuat solidaritas politik dengan menumbuhkan "pandangan yang selaras, posisi terkoordinasi, dan mengambil tindakan bersama manakala mungkin dan dipandang baik." Lebih lanjut, di mana mungkin ASEAN harus memprakarsai langkah-langkah yang mengarah pada pengakuan dan penghargaan terhadap ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*). Sejak itu ASEAN, khususnya Indonesia dan Malaysia, berusaha memperoleh pengakuan tersebut atas dasar hubungan yang seimbang dengan negara-negara besar di kawasan Pasifik, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina, dan Jepang, dengan mengembangkan ketahanan regional.

Tujuan ASEAN adalah menggabungkan tiga tingkatan interaksi. Pada tingkatan kekuatan luar kawasan, ASEAN berusaha mencapai keseimbangan kepentingan-kepentingan negara-negara besar di Asia Tenggara. Walau tidak ada konsepsi tertentu tentang tingkatnya, keseimbangan tersebut tidak boleh membahayakan keutuhan dan kedaulatan teritorial negara-negara Asia Tenggara yang manapun. Keseimbangan kepentingan yang didasari pengertian negara-negara besar, bukan keseimbangan yang rapuh karena didasari keunggulan kekuatan strategis, menurut pandangan ASEAN akan mencegah timbulnya perilaku yang mengancam stabilitas nasional dan regional. Usaha membentuk sebuah kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara, yang diprakarsai Indonesia, dan antara lain diilhami Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (*South Pacific Nuclear Free Zone - SPNFZ*), harus dikategorikan sebagai komponen hakiki ZOPFAN.

Pada tingkatan kekuatan-kekuatan regional, ASEAN mengusahakan peningkatan kesadaran akan identitas Asia Tenggara, suatu kesadaran yang dipandang mampu mencairkan dan akhirnya melenyapkan saling curiga dan dengan demikian juga persepsi ancaman dari dalam kawasan. Sejarah mutakhir Asia Tenggara menunjukkan bahwa subversi yang didukung kekuatan luar atau campur-tangan langsung negara besar lebih banyak memperparah daripada memecahkan masalah-masalah di dalam wilayah.

negara anggota. Suatu negara dapat menyebut dirinya berketahanan apabila sistem politiknya diterima dan apabila negara itu mampu memenuhi tuntutan-tuntutan yang meningkat akan keamanan, kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyatnya. Maka jika ketahanan nasional dipusatkan pada diterimanya negara secara politis dan kemampuan memenuhi tuntutan rakyat akan kesejahteraan dan keadilan sosial yang lebih besar, regionalisme ASEAN juga harus dipusatkan pada penerimaan regionalisme secara politis dan kemampuannya untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan sosial yang lebih besar di dalam kawasan. Campur-tangan kekuatan luar harus pertama-tama dan terutama dihadapi dengan cara memperkuat ketahanan nasional dan regional.

Dimensi Kelembagaan Kerjasama ASEAN

Untuk melaksanakan maksud dan tujuannya, Deklarasi ASEAN membentuk Pertemuan Tahunan Menteri Luar Negeri yang dalam prosesnya berkembang menjadi badan tertinggi penyusun kebijakan dan pengambil keputusan. Sebuah Panitia Tetap juga dibentuk untuk melanjutkan pekerjaan ASEAN dalam masa antara pertemuan-pertemuan tahunan para menteri luar negeri. Panitia Tetap ini terdiri atas menteri luar negeri negara tuan rumah sebagai ketua, dan para duta besar negara-negara yang lain sebagai anggota. Dibentuk pula berbagai panitia khusus dan tetap yang terdiri atas pejabat-pejabat dan ahli-ahli di bidang-bidang tertentu dalam kegiatan-kegiatan kerjasama ASEAN, selain juga, dalam setiap negara anggota, sebuah sekretariat nasional yang bertugas "melaksanakan kerja ASEAN atas nama negara tersebut dan untuk memberikan pelayanan kepada Pertemuan-pertemuan Tahunan atau Khusus para Menteri Luar Negeri, Panitia Tetap dan panitia-panitia lain yang mungkin akan dibentuk sesudah ini."³

Perkembangan politik dan kegiatan-kegiatan yang tumbuh cepat dalam pertengahan tahun-tahun 1970-an mengharuskan ASEAN memperluas kerangka kelembagaannya. Pertemuan menteri-menteri ekonomi ASEAN dilembagakan, dan sebagai konsekuensinya, panitia-panitia tetap ekonomi ASEAN yang dibentuk setelah terbentuknya ASEAN direorganisasi menjadi lima panitia ekonomi⁴ yang langsung bertanggungjawab kepada para menteri ekonomi tersebut.

³Bangkok Declaration 3 (a)-(b).

⁴Panitia-panitia ekonomi ASEAN adalah *Committee on Finance and Banking (COFAB)*; *Committee on Food, Agriculture and Forestry (COFAF)*; *Committee on Industry, Minerals and Energy (COIME)*; *Committee on Transportation and Communication (COTAC)*; *Committee on Trade and Tourism (COTT)*. Selain kelima panitia ekonomi ada tiga lagi panitia yang lain, *Committee on Social Development (COSD)*; *Committee on Culture and Information (COCI)*; dan *Committee on Science and Technology (COST)*. Kerjasama pencegahan penggunaan obat terlarang.

Pembentukan Sekretariat ASEAN dalam tahun 1976 menjadi perlu berhubung dengan kenyataan bahwa "pertumbuhan telah meningkatkan kebutuhan dalam ASEAN akan sebuah badan administrasi pusat untuk meningkatkan efisiensi dalam pengkoordinasian badan-badan ASEAN dan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan ASEAN."⁵ Namun sejak awal pembentukannya tingkatan tanggung-jawab sekretariat itu amat dibatasi. Kepala Sekretariat "akan dikenal sebagai Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN,"⁶ tidak sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN. Fungsi utamanya dalam mekanisme ASEAN adalah menyalurkan komunikasi resmi ke berbagai badan ASEAN. Ia mempunyai hak memprakarsai rencana-rencana dan program-program kegiatan untuk kerjasama regional, tetapi hak itu segera dibatasi kualifikasi bahwa rencana dan program itu harus "sesuai dengan pedoman-pedoman kebijakan yang telah disetujui," yang dikeluarkan oleh Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri atau oleh Panitia Tetap.⁷

Ketentuan-ketentuan ini mencerminkan rendahnya status Sekretariat ASEAN dalam pengaturan kelembagaan ASEAN. Berbagai upaya telah dilakukan untuk memperkuat Sekretariat ASEAN itu sebagai bagian dari usaha lebih besar yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas koordinasi. Untuk KTT III ASEAN sebuah panitia masalah khusus telah dibentuk untuk menelaah mekanisme ASEAN, antara lain untuk memperkuat Sekretariat ASEAN. Tetapi sejauh ini tampaknya setiap usaha untuk memberikan kekuasaan lebih besar kepada Sekretariat ASEAN akan menghadapi tantangan keras dari negara-negara anggota tertentu.

Forum Pasifik Selatan

Kalau pembentukan ASEAN bertujuan memulihkan hubungan intra-regional dan menyusunnya dalam struktur suatu-tata-Asia Tenggara berdasarkan saling penghargaan dan koeksistensi secara damai, pembentukan Forum Pasifik Selatan (*the South Pacific Forum - SPC*) didasari serangkaian tuntutan dari bangsa-bangsa Pasifik Selatan akan perubahan-perubahan struktural dalam *South Pacific Commission*, yaitu organisasi antar-pemerintah yang pertama di kawasan ini, yang meliputi semua negara pulau Pasifik dan Australia, Perancis, Belanda, Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat.

SPC adalah sebuah "lembaga kolonial yang fungsional"⁸ dan tidak mem-

⁵*Treaty on the Establishment of ASEAN Secretariat* (Preamble).

⁶*Ibid.*, Article 2.

⁷*Ibid.*, Article 3, Para 2(10).

⁸Pamela Takiara Ingram Pryor, "The Pacific Islands and ASEAN: Prospects for Inter-Regional Cooperation," makalah yang dikemukakan pada Conference on ASEAN and the Pacific Islands, London, 1976.

punyai kekuasaan politik. Tugasnya yang utama ialah memberi nasihat kepada Konperensi Pasifik Selatan (*the South Pacific Conference*). Adalah terutama Inggris, Perancis dan Amerika Serikat yang tidak bersedia mengizinkan SPC membicarakan masa depan politik bagi wilayah-wilayah bawahan mereka.

Dalam tahun-tahun 1970-an, selaras dengan meningkatnya kesadaran politik di wilayah-wilayah bekas bawahan yang kini sudah menjadi negara berdaulat, meningkat pula tuntutan di dalam SPC. Tuntutan terutama bersangkutan dengan organisasi yang berkemampuan mengurus kebutuhan-kebutuhan yang lebih mendesak di bidang ekonomi dan politik, seperti ujicoba nuklir Perancis di Mururoa dan masalah dekolonisasi. Konfrontasi akhir tentang masalah-masalah politik yang terjadi pada Konperensi Pasifik Selatan September 1970 di Suva menghasilkan pembentukan Forum Pasifik Selatan (SPF) (1971).

Seperti juga ASEAN, ciri SPF yang paling menonjol ialah sifatnya yang informal. Organisasi ini tidak mempunyai anggaran dasar dan "mengatur diri sendiri."⁹ SPF diakui sebagai organisasi yang telah berhasil memecahkan persoalan-persoalan politik, ekonomi dan sosial yang rumit yang dihadapi kawasannya. Di medan politik, SPF telah mengutuk ujicoba dan pembuangan limbah nuklir serta berhasil mencapai Perjanjian tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan di Raratonga, Kepulauan Cook, dalam tahun 1985. Perjanjian Raratonga ini berlaku sejak Mei 1987.

Dimensi Ekonomi

Perdagangan juga mendapat perhatian utama dalam kerjasama SPF di bidang ekonomi. Dalam pertemuannya yang kedua, 1972, SPF mempertimbangkan suatu rekomendasi tentang pembentukan sebuah Biro Perdagangan untuk "mengkoordinasi kegiatan-kegiatan perdagangan di antara sesama mitra, dan membentuk *clearing house* bagi informasi dan gagasan." Dalam pertemuan ketiga, di Kiribati, 1973, pentingnya hubungan niaga tercerminkan dalam pembentukan Biro Pasifik Selatan untuk Kerjasama Ekonomi (SPEC). Prakarsa utama SPF di bidang perdagangan tampak dalam diterimanya Perjanjian Perdagangan dan Ekonomi Kawasan Pasifik Selatan (*the South Pacific Regional Trade and Economic Agreement - SPARTECA*). Perjanjian itu dirundingkan di antara pulau-pulau Pasifik Selatan di satu pihak dan Australia serta Selandia Baru di pihak lain, dan dirancang terutama untuk meningkatkan ekspor dari negara-negara pulau itu ke kedua negara metropolitan dan untuk memberikan preferensi perdagangan yang tidak timbal-balik kepada negara-negara pulau tersebut. Arus perdagangan juga amat dipenga-

rubi oleh hubungan-hubungan khusus yang telah dikembangkan di antara negara-negara pulau itu dan mitra-mitra dagangnya yang utama seperti negara-negara MEE, Jepang, dan Amerika Serikat.

Sesudah perdagangan, yang menjadi pokok diskusi di dalam SPF adalah pula perkapalan antar-regional. Semua pemerintah Pasifik Selatan diminta "melakukan usaha-usaha regional (*regional ventures*)"¹⁰ yang dapat membantu negara anggota yang lemah dan terpencil di bidang ini. Hasilnya ialah dibentuknya *Pacific Forum Lines* di Apia, Samoa Barat, tahun 1977, disusul dengan pengembangan pelayanan pengumpan (*feeder services*) untuk anggota-anggota SPF yang terkecil. Dalam tahun 1986 SPF memperluas program perkapalan itu menjadi *South Pacific Maritime Development Programme* (SPMDP) yang harus merancang pengembangan prasarana maritim untuk tahun-tahun 1990-an.

Sumber-sumber kelautan sangat boleh jadi merupakan sumber yang terpenting dan dapat tumbuh secara ekonomis bagi kebanyakan anggota SPF. Sadar akan perlunya pendekatan regional pada masalah Hukum Laut yang kompleks tetapi amat penting, para pemimpin pulau-pulau Pasifik dalam pertemuan khusus SPF di Suva (Oktober 1976) mengemukakan pentingnya pembentukan suatu badan untuk mendorong pelestarian dan pemanfaatan cadangan perikanan kawasan Pasifik secara rasional. *Forum Fisheries Agencies* (FFA) dibentuk di Honaria, Kepulauan Salomon, tempat badan-badan tersebut bermarkas besar. Tanggungjawabnya yang luas dan menyeluruh mencakup kompilasi data tentang perikanan dan pasar-pasarnya, registrasi kapal-kapal nelayan asing yang beroperasi di kawasan itu, prosedur perijinan, pelaporan dan saran tentang cara untuk memastikan agar negara-negara pulau memperoleh imbalan yang layak dari ikan tuna yang ditangkap di perairan mereka, yang nilainya ditaksir mencapai US\$3 milyar-US\$3,5 milyar setahun, dan yang terpenting, menangani masalah Konvensi Hukum Laut yang kompleks dan masalah yang sulit tentang spesies yang besar gerak migrasinya.

FFA juga telah menjadi sarana dalam negosiasi untuk mencapai perjanjian multilateral tentang hak menangkap ikan tuna (*multilateral tuna access treaty*) antara negara-negara Pasifik (termasuk Australia dan Selandia Baru) dan Amerika Serikat, sebagai reaksi terhadap prakarsa Uni Soviet di kawasan itu. Perjanjian ini meliputi US\$60 juta untuk jangka waktu lima tahun dalam bentuk bantuan dan pembayaran biaya penangkapan ikan di dalam zona ekonomi eksklusif negara-negara anggota bagi 30 sampai 40 kapal nelayan Asosiasi Tuna Amerika Serikat. Masing-masing dari ketigabelas negara anggota mendapat bagian yang sama dari jumlah tersebut.

¹⁰Artikel oleh Direktur, SPFC, "Regional Cooperation in the Pacific", p. 10.

Satu bidang lagi yang amat penting dalam kerjasama Pasifik Selatan adalah kerjasama regional di bidang telekomunikasi. Bagi bagian terbesar negara-negara pulau yang kecil itu, merdeka juga berarti menangani sendiri persoalan komunikasi regional atau internasional yang sarannya tidak memadai atau tidak ada samasekali. SPF menyediakan banyak di antara pemecahan atas persoalan itu. Dalam tahun 1973 diselenggarakan Pertemuan SPECTEL yang pertama di Suva untuk menelaah keadaan pelayanan antar-pulau yang tidak memuaskan, membuat rekomendasi untuk meningkatkan perhubungan itu dan bekerja ke arah pembentukan jaringan Telekomunikasi Pasifik Selatan. Sepuluh tahun kemudian diambil keputusan untuk membentuk suatu program pengembangan telekomunikasi regional yang menyeluruh (SPTDP). Fase tiga tahun pertama SPTDP ini meliputi seluruh rangkaian teknologi komunikasi, dari radio HF sampai sambungan satelit internasional dan penyewaan sektor antariksa bagi negara-negara Pasifik Selatan.

Bantuan asing memainkan peranan vital untuk memenuhi kebutuhan pemerintah-pemerintah di berbagai pulau di Pasifik itu untuk keperluan APBN dan pembangunan serta untuk penyediaan valuta asing.¹¹ Bantuan pembangunan pemerintah (ODA) meliputi sekitar US\$1,2 milyar (1985) atau sekitar US\$150 per kepala, dan dengan jumlah itu kawasan ini menjadi salah satu kawasan di dunia yang paling banyak menerima bantuan. Angka-angka ini mencerminkan ketergantungan yang besar pada bantuan asing dan sempitnya basis penerimaan masing-masing negara sebagai akibat rendahnya pendapatan per kepala dan kecilnya sektor industri yang ada. Untuk bagian terbesar dari negara-negara itu nilai ODA mencapai sekurang-kurangnya 40% dari keseluruhan penerimaan pemerintah, dan untuk Kepulauan Cook dan Samoa Barat kadang-kadang bantuan seperti itu melampaui 100%. Nilai bantuan berkisar di antara 35% dan 55% dari keseluruhan pengeluaran pemerintah, baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Tanpa bantuan seperti itu, banyak di antara negara-negara itu takkan dapat mempunyai program yang dapat terlaksana. Bantuan pada tingkat yang sekarang tampaknya akan tetap mengalir dan bahkan dapat meningkat dalam jumlah cukup besar berkat komitmen Jepang (*Kuranari Doctrine*) dan Amerika Serikat. Papua New Guinea (NG) yang bantuannya dari Australia sedang dihapuskan secara bertahap mungkin merupakan perkecualian walaupun banyak dari pengurangan itu akan diimbangi oleh peningkatan sejenis bantuan proyek.

Dimensi Politik SPF

Ada dua masalah politik yang mendominasi semua pertemuan SPF, yaitu masalah ujicoba nuklir di Pasifik Selatan dan masalah dekolonisasi. Dalam

¹¹Data untuk bagian ini diperoleh dari Teo, L.L. Fairhair, "Pacific Island Economies:

tahun 1985, dalam sidangnya yang ke-16 di Raratonga, SPF menandatangani Perjanjian tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (SPNFZ). Masalah ini, dalam pandangan SPF, merupakan acuan utama dalam persaingan negara-negara besar di Pasifik Selatan. Prakarsa untuk membentuk kawasan bebas nuklir bertujuan menyalurkan atau mengangkat ke tingkat resmi perasaan-perasaan anti-nuklir di Pasifik Selatan sekaligus mempertahankan *status quo* di bidang keamanan yang menguntungkan kepentingan Barat. Perjanjian itu dengan ringkas menyatakan bahwa pihak-pihak di dalam perjanjian ini bersetuju untuk tidak mendapatkan senjata nuklir atau membiarkan senjata nuklir ditempatkan atau diujicoba di wilayahnya. Pembuangan limbah nuklir diatur secara spesifik sedang perdagangan bahan nuklir apa pun dikenakan tindakan pengamanan internasional yang amat ketat. Akan tetapi Perjanjian ini memperbolehkan masing-masing negara menentukan sendiri apakah ingin atau tidak ingin menjadi tuan rumah bagi kapal perang Amerika Serikat atau negara lain yang datang berkunjung. Lagipula Perjanjian tersebut tidak mengingkari hak transit dan melintas tanpa maksud jahat (*innocent passage*) sebagaimana dijamin hukum internasional. Perjanjian ini telah diratifikasi (oleh delapan negara) dan berlaku sejak 11 Desember 1986.

Ketiga Protokol Perjanjian tersebut mengajak negara-negara yang bersenjata nuklir agar menyesuaikan kegiatan-kegiatannya di Pasifik Selatan dengan isi Perjanjian. Sampai sekarang Perancis, Amerika Serikat dan Inggris, berdasarkan alasan-alasan yang tak sukar dipahami, menolak menandatangani Protokol-protokol itu. Uni Soviet telah menandatangani Protokol II dan III walau dengan sejumlah syarat dan pembatasan. Makna persyaratan dan pembatasan itu praktis sama saja dengan redefinisi Perjanjian tersebut, dalam arti berlaku hanya bagi negara-negara pulau yang menolak kunjungan kapal perang mana pun ke wilayahnya.¹² Sungguhpun demikian, Uni Soviet sudah memperoleh kemenangan propaganda dengan menandatangani Protokol-protokol tersebut. Di pihak lain, Republik Rakyat Cina telah menandatangani Protokol-protokol itu dengan hanya beberapa pembatasan.

Mengenai masalah dekolonisasi, dalam tahun 1986 SPF sudah mencapai persetujuan untuk mengupayakan pendaftaran kembali Kaledonia Baru sebagai Wilayah Tanpa Pemerintahan Sendiri (*Non-Self-Governing Territory*) dan menggunakan pengaruh mereka dalam berbagai pengelompokan internasional demi tercapainya tujuan itu. Masalah ini dimasukkan ke dalam sebuah Resolusi PBB dalam bulan Desember 1986 dengan dukungan 28 negara, termasuk ASEAN, sebagai kosponsor.

Dimensi Kelembagaan SPF

Jauh berbeda dari ASEAN, badan pengambil keputusan tertinggi pada SPF adalah kepala-kepala pemerintahan Pasifik Selatan. Bina Pasifik Selatan

untuk Kerjasama Ekonomi (SPEC) dibentuk dalam tahun 1972 sebagai badan penelitian bagi badan tertinggi tersebut. Baru dalam tahun 1976 para pemimpin SPF memberikan juga kepada SPEC tanggungjawab menjalankan fungsi sekretariat bagi pertemuan-pertemuan SPF. Direktur SPF melapor langsung kepada para pemimpin SPF tentang berbagai langkah yang harus diambil untuk melaksanakan keputusan-keputusannya. Selama bertahun-tahun itu SPEC telah berkembang sehingga lambat-laun mencakup tiga fungsi utama. *Pertama*, perannya sebagai sekretariat. *Kedua*, dan ini langsung terkait pada perannya sebagai sekretariat itu, adalah fungsi-fungsi tindak lanjut keputusan-keputusan politik SPF, dan *ketiga*, sebagai pelaksana keputusan-keputusan SPF tentang pembangunan ekonomi regional di Pasifik Selatan.¹³

Sebagaimana yang diuraikan di atas, SPEC bukanlah bandingan Sekretariat ASEAN. Kedudukan SPEC adalah langsung di bawah SPF, sedangkan Sekretariat ASEAN bertanggungjawab kepada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri apabila sedang bersidang, dan kepada Panitia Tetap di luar waktu tersebut.¹⁴ Jadi lembaga ASEAN yang sama tingkatnya dengan SPEC adalah Panitia Tetap-nya, bukan Sekretariat ASEAN.

ASEAN belum berhasil melembagakan pertemuan kepala-kepala pemerintahan yang sejauh ini baru terjadi dua kali, yang pertama di Bali, 1976, dan yang kedua di Kuala Lumpur tahun 1977. Dalam KTT ASEAN yang ketiga Desember yang akan datang di Manila, mungkin usul untuk melembagakan pertemuan kepala-kepala pemerintahan akan masuk dalam agenda. Tetapi peningkatan Sekretariat ASEAN sehingga menjadi Sekretariat KTT mungkin belum waktunya.

DIALOG ASEAN-SPF

Perbandingan antara kedua organisasi regional menunjukkan bahwa upaya-upaya ASEAN di bidang ekonomi terutama ditujukan kepada ekonomi pasar negara-negara maju Barat untuk mencapai jangkauan pasar yang lebih besar bagi ekspornya, skema stabilisasi harga bagi komoditi-komoditinya, pembaruan sistem perdagangan dan keuangan dan untuk kerjasama di bidang pengembangan dan penerapan teknologi. Sasaran-sasaran di bidang ekonomi itu teramat penting bagi ASEAN. Jadi ASEAN terutama mengarahkan pandangan kepada Masyarakat Ekonomi Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat serta Australia dan dengan derajat yang lebih rendah juga Kanada dan Selandia Baru. Dialog di luar batas-batas yang telah terbukti menguntungkan itu mendapat perhatian lebih kecil.

Sungguhpun demikian, dalam tahun 1979 Panitia Tetap mencapai persetujuan agar Sekretaris Jenderal membentuk hubungan antara ASEAN dan SPEC. ASEAN merasa bahwa hubungan itu harus dimulai dengan membuat saluran-saluran kerjasama di bidang-bidang perdagangan, pengembangan industri, energi dan perkapalan.

Dalam bulan September 1980, Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN waktu itu, Datuk Ali bin Abdullah, mengunjungi SPEC dan menyampaikan pesan bahwa negara-negara ASEAN berminat mengadakan hubungan yang lebih erat dengan kawasan Pasifik Selatan. Dalam tahun yang sama Direktur SPEC, Dr. Gabriel B. Gris, berkunjung ke Kuala Lumpur dan Bangkok dan mengunjungi Sekretariat Nasional ASEAN di kedua ibukota.

Dalam bulan Agustus 1981 Dr. Gris mengunjungi Sekretariat ASEAN dan Sekretariat Nasional ASEAN Indonesia. Ia mengusulkan sebuah program kerjasama dengan ASEAN sebagaimana yang dijalankan oleh Forum Pasifik Selatan. Dalam sebuah dokumen lima halaman yang diserahkan kepada Sekretariat ASEAN, Dr. Gris menunjukkan bahwa ada peluang-peluang yang cukup luas untuk penjualan bahan mentah dari pulau-pulau SPF ke ASEAN. "Fiji mengekspor gula kasar dalam jumlah yang cukup besar kepada Singapura dan Malaysia sementara impornya yang utama adalah bahan bakar motor dan bahan bakar cair dari Singapura dan Filipina. Dalam kasus-kasus khusus kopra dari Tuvalu dan Kiribati dapat dikirim ke pabrik-pabrik pengolahan di Filipina. Dalam pelayaran balik kapal-kapal mungkin dapat mengangkut semen bagi negara-negara pulau di Pasifik yang membutuhkan suplai seperti itu. Gula kasar Fiji mungkin dapat diekspor ke negara-negara ASEAN lain dan bukan hanya ke Singapura dan Malaysia." Selain perdagangan, makalah itu juga menyebutkan pelayaran pelayaran di antara kedua kawasan, penanaman modal ASEAN di Pasifik Selatan, dan kerjasama energi.

Khusus tentang kerjasama regional, makalah itu menyebutkan kemungkinan bagi pulau-pulau anggota SPF dan SPEC untuk belajar dari pengalaman ASEAN dalam kerjasama ekonomi. Perdagangan dan pariwisata (COTT), industri, bahan tambang dan energi (COIME), dan perhubungan dan komunikasi (COTAC) disebut-sebut sebagai bidang-bidang utama yang diminati, selaras dengan bidang-bidang prioritas SPF.

Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN menyampaikan permintaan SPEC kepada pertemuan ke-12 Menteri-menteri Ekonomi ASEAN di Kuala Lumpur dalam bulan Januari 1982 sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh Panitia Tetap ASEAN. Para menteri ekonomi ASEAN membicarakan usulan kerjasama ekonomi ASEAN-SPF itu dan menunjuk kepada berbagai panitia ekonomi agar dijajagi bidang-bidang kerjasama yang mungkin dikembangkan.

tanggungjawab Sekretariat ASEAN, serta mengingat kedudukan Sekretariat dalam hirarki kelembagaan ASEAN, hubungan ASEAN-FORUM akan tetap lebih merupakan simbolik daripada hubungan yang ada substansinya.

SPEC dalam pada itu melanjutkan pemanfaatan hubungan yang ada. Dalam tahun 1985/1987, bekerjasama dengan Pusat Pembangunan Asia-Pasifik (*Asia-Pacific Development Center* - APDC) SPEC menyelesaikan sebuah kajian tentang komplementaritas antara ASEAN dan negara-negara Pasifik Selatan. Studi itu selesai tahun 1987 dan meliputi informasi yang relevan tentang usaha mendorong peningkatan penanaman modal dan usaha patungan di kedua kawasan. Sebelum penyelesaian studi tersebut, diselenggarakan seminar sehari di Suva, Oktober 1986. Seminar ini dihadiri wakil-wakil pemerintah dan sektor swasta dari Indonesia, Malaysia, Fiji, Papua New Guinea, Filipina, Singapura, Kepulauan Salomon, Muangthai, Tonga dan Vanuatu, dan dengan demikian merupakan langkah penting dalam hubungan ekonomi antara ASEAN dan Pasifik Selatan.¹⁵ Namun sampai saat ini tidak tampak kemajuan ke arah hubungan ekonomi yang lebih erat.

DIALOG ASEAN-SPF: SEBUAH PANDANGAN KE DEPAN

Karena dalam batas-batas pangkal tolak berfikir yang sekarang digunakan, hubungan ASEAN-SPF, sejauh dapat dilihat, tidak akan dapat berubah, perlu dicari pendekatan lain untuk mendorong dan mengembangkan interaksi regional. Saya menyarankan pendekatan yang meletakkan hubungan Indonesia-PNG di pusat matriks hubungan antar-regional ini.

Hubungan Indonesia-PNG sekarang ini merupakan pangkal tolak yang paling tepat untuk membangun hubungan antar-regional. Hubungan antara kedua negara telah dikukuhkan secara menyeluruh dengan Perjanjian Saling Menghormati, Persahabatan dan Kerjasama yang ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1986. Perluasan semangat perjanjian ini ke ASEAN menjadi mudah berkat status sebagai pengamat yang ada pada Papua New Guinea dalam Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri ASEAN sejak 1976. Di pertengahan tahun 1980-an PNG menunjukkan kecenderungan kuat untuk ikut menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama ASEAN. PNG mengusahakan dukungan Indonesia dalam usaha meyakinkan anggota-anggota ASEAN yang lain agar menyetujui ikut sertanya PNG menandatangani perjanjian tersebut. Namun PNG harus menyatakan lagi maksudnya dan menyampaikannya kepada ASEAN. Sebagai penandatanganan Perjanjian ASEAN itu, PNG akan membuka jalan bagi anggota-anggota SPF yang lain untuk ikut pula menandatangani asas-asas:

- a. Saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan kedudukan, keutuhan wilayah dan identitas nasional semua bangsa:

- b. Saling menghormati hak setiap negara untuk menjalani cara hidupnya sendiri bebas dari campur-tangan, subversi dan pemaksaan;
- c. Tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing satu sama lain;
- d. Menyelesaikan perbedaan dan perselisihan dengan cara-cara damai;
- e. Menolak penggunaan ancaman dan kekuatan;
- f. Bekerjasama secara efektif di antara sesamanya.¹⁶

Pasifik Selatan yang stabil merupakan *sine-qua-non* bagi pembangunan ekonomi Indonesia dan juga faktor penting dalam usaha membentuk ketahanan nasionalnya serta ketahanan nasional anggota-anggota ASEAN yang lain, karena ketahanan regional ASEAN tak terpisahkan dari stabilitas dan keamanannya. Benturan kepentingan negara-negara besar di Pasifik Selatan maupun Asia Tenggara tidak menguntungkan stabilitas seperti itu. Papua New Guinea dan negara-negara pulau Pasifik Selatan yang lain dapat menggunakan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama ASEAN sebagai landasan untuk mencari rumusan untuk mengembangkan ketahanan dan stabilitas regional di kawasan Pasifik Selatan berdasarkan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan dan asas dekolonisasi.

Dalam konteks pembentukan kerjasama efektif di bidang ekonomi, agaknya tak ada jalan langsung yang efektif kecuali pendekatan bertahap. Hubungan Malaysia dan Singapura dengan PNG telah berkembang dengan cepat dan Indonesia menunjukkan minat besar untuk mengembangkan hubungan ekonomi dengan PNG pula. PNG, dan dalam proses juga negara-negara pulau anggota SPF yang lain, perlu berusaha menangkap imajinasi para wiraswasta, pejabat pemerintah, pemimpin politik dan cendekiawan ASEAN. Jangkauan orang PNG dan pulau-pulau Pasifik yang lain ke ASEAN dan sebaliknya tentulah akan memperkuat proses saling pemahaman dan benih-benih kerjasama yang membuahkan hasil serta interaksi yang bermanfaat. Pertukaran delegasi perdagangan, para pimpinan eksekutif dunia usaha dan kaum intelektual antara Indonesia dan PNG akan menyiapkan dasar bagi saling pengertian dan kerjasama seperti itu, untuk pada waktunya nanti diperluas ke anggota-anggota lain dari masing-masing organisasi regional. Hanya dengan cara demikianlah hubungan ASEAN-SPF dapat dikembangkan dan pada waktunya dilembagakan demi kepentingan hubungan Indonesia-PNG dan ASEAN-SPF.