

245

ASEAN dan Perubahan Lingkungan Perdagangan Internasional: Landasan bagi "Uruguay Round"

M. Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Sejak lahirnya GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) sekitar 40 tahun yang lalu, lingkungan perdagangan dunia telah berubah dalam banyak hal. Salah satu perubahan yang berarti menyangkut peningkatan pentingnya negara-negara berkembang (LDCs). Tetapi partisipasi LDCs dalam GATT tetap minimal, bahkan pada prakteknya mereka tetap berada di luar sistem itu.

Haberler Report (*Trends in International Trade, 1958*), yang disiapkan oleh sekelompok ahli yang ditunjuk oleh GATT, mengundang perhatian pada peranan yang dimainkan oleh kebijaksanaan perdagangan negara-negara maju yang menimbulkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Ini menyebabkan didirikannya sebuah komite baru oleh GATT, yaitu Komite III, untuk menangani masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Tetapi persoalan-persoalan itu ditangani secara lebih efektif oleh UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), suatu organisasi yang awalnya timbul sebagai sebuah konferensi satu kali yang diselenggarakan untuk membicarakan masalah-masalah perdagangan khusus negara-negara berkembang.

UNCTAD memegang peranan dalam pengambilan Bagian IV yang baru oleh GATT pada tahun 1965 yang memperhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus negara-negara berkembang (Pasal XXXVI, XXXVII dan XXXVIII). Dia juga berperan dalam merangsang *Generalised System of Preference* (GSP). Dengan demikian, pendekatan UNCTAD cukup berhasil.

sedikit janji-janji yang eksplisit untuk memenuhi tuntutan tersebut. Tetapi penambahan Bagian IV itu menyebabkan suatu ketidakseimbangan dalam GATT sebab "pihak pengontrak yang telah maju tidak mengharapkan tindak-balas (*reciprocity*) atas janji-janji yang mereka buat dalam perundingan-perundingan perdagangan untuk mengurangi atau menghilangkan tarif dan hambatan lainnya bagi perdagangan pihak pengontrak yang sedang berkembang."

Sejak itu, *non-reciprocity* pada prinsipnya mendapat dukungan. Dalam prakteknya, tindak-balas telah dibatasi pada ekonomi maju utama yang telah banyak melakukan penawaran dan keuntungannya melimpah ke negara-negara yang lebih kecil dan miskin. Dalam hal ini, kewajiban tindak-balas tidak pernah dijalankan dengan keras. Ini dilakukan untuk memberi kelonggaran bagi ketidakseimbangan yang jelas itu dalam hal "kemampuan untuk menawarkan," khususnya antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang.¹

Singkatnya, prinsip tindak-balas itu sampai batas tertentu membahayakan kunci utama Perjanjian Umum, yaitu prinsip *Most Favored Nation* (MFN) berdasarkan non-diskriminasi. Tetapi perlakuan MFN tanpa syarat membolehkan "free riders" dan dengan demikian mengurangi insentif untuk liberalisasi. Sebab itu sebagai pengakuan atas masalah free rider yang berhubungan dengan liberalisasi perdagangan, prinsip tindak-balas diperkenalkan terutama untuk mendorong liberalisasi perdagangan multilateral. Dengan demikian hal itu konsisten dengan tujuan dari prinsip MFN. Lebih jauh lagi, "adanya kewajiban tindak-balas membantu mengurangi perlawanan domestik terhadap liberalisasi tarif."²

Pendekatan UNCTAD, yang menyebabkan diberikannya preference dan non-reciprocity, dianggap oleh negara-negara berkembang sebagai pencerminan hubungan dagang yang lebih berimbang antara negara kaya dan miskin sebab mereka menghilangkan anomaly "hak dan kewajiban yang sama di antara yang tidak sama."³

Tetapi laporan satuan tugas ini menyarankan bahwa pendekatan UNCTAD tidak lagi tepat untuk dilakukan oleh negara-negara berkembang dalam menghadapi masalah-masalah perdagangan tahun 1980-an dan seterusnya. Dengan kata lain, kebijaksanaan perdagangan negara-negara berkembang tidak bisa lagi terletak terutama pada pembesaran preferensi tarif. Sebagian alasannya terletak pada ketidaksamaan keberhasilan di antara negara-negara berkem-

¹David Greenaway, *International Trade Policy -- From Tariffs to the New Protectionism* (London: The MacMillan Press Ltd., 1983), hal. 87-88.

bang itu sendiri, di mana negara-negara tertentu telah mampu mencapai kemajuan yang pesat dalam usaha pembangunan mereka dalam 15 tahun terakhir ini. Maka dalam bidang kebijaksanaan perdagangan Korea Selatan tidak dapat mengharapkan diperlakukan sama dengan Burundi.

Pengalaman juga menunjukkan bahwa pendekatan UNCTAD telah gagal untuk meningkatkan posisi tawar-menawar negara-negara berkembang selama putaran ketujuh perundingan perdagangan yang disponsori oleh GATT, yaitu *Tokyo Round*, yang diselenggarakan dari tahun 1973 hingga 1979. Seperti dikatakan di tempat lain, hasil buruk bagi negara-negara berkembang dari sistem asimetri yang telah berkembang dalam GATT telah dapat diduga. Ini terjadi oleh kenyataan bahwa dalam "suatu sistem di mana semua negara maju terikat pada peraturan dan semua negara berkembang tetap menguasai kedaulatan kebijaksanaan perdagangan," sangatlah tidak mungkin peraturan-peraturan itu akan ditaati oleh negara-negara maju mengingat kurangnya kekuatan tawar-menawar atau kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya di pihak negara-negara berkembang.⁴

Memang suatu keterbatasan yang melekat pada posisi tawar-menawar negara-negara berkembang dalam pertemuan-pertemuan perundingan perdagangan multilateral (MTN) yang lalu adalah kurangnya penawaran liberalisasi di pihak mereka sendiri yang sebenarnya dapat digunakan sebagai *bargaining chips*.⁵ Pidato-pidato dan resolusi-resolusi UNCTAD tidak lagi mencukupi.

Pemotongan tarif MFN lebih jauh dalam MTN malah menyebabkan suatu erosi pada batas preferensi (*margins of preferences*) yang dinikmati oleh negara-negara berkembang di bawah GSP. Samasekali tidak jelas apakah kerugian dari erosi batas preferensi, atau kerugian bagi negara-negara berkembang akibat diversifikasi perdagangan di negara-negara pemberi preferensi adalah lebih besar daripada keuntungan dari diciptakannya perdagangan di negara-negara itu yang berasal dari pemotongan tarif MFN atas produk-produk non-GSP. Selain itu, berbeda dari kelonggaran MFN, kelonggaran GSP tidaklah mengikat dan dengan demikian mereka dapat diubah atau dicabut dengan pemberitahuan singkat. Secara keseluruhan, pentingnya tarif dibandingkan dengan rintangan non-tarif dalam perdagangan telah sangat berkurang.

Meskipun demikian, ada alasan-alasan kuat mengapa negara-negara berkembang kecewa dengan hasil Tokyo Round. Yang terutama di antara bidang-bidang kepentingan vital negara-negara berkembang adalah kegagalan untuk

⁴Lihat Lawrence B. Krause, "The Developing Countries and the GATT," dalam *Pacific Perspectives on Trade Policy Issues*, ed. Young Soogil (Seoul: Korea Development Institute, Februari 1985), hal. 158.

meliberalisasikan pembatasan kuantitatif (QRs) yang ada atau untuk membatasi pengendalian ekspor sukarela (VERs) dan perjanjian-perjanjian pemasaran yang tertib (OMAs). Kegagalan untuk merundingkan "peraturan perlindungan multilateral" memperbesar kemungkinan diterapkannya *escape clause* berdasarkan diskriminasi, atau selektifitas, dalam hal "gangguan pasar."

Salah satu keberhasilan yang dianggap telah dicapai oleh negara-negara berkembang, yaitu pengembangan kerangka perjanjian -- *enabling clause* -- memberi legitimasi untuk "perlakuan khusus dan differensial" bagi negara-negara berkembang. Kerangka perjanjian itu juga memberi legitimasi untuk preferensi tarif, yang nilainya sekarang dipertanyakan. Perlakuan khusus dan differensial juga dibahayakan oleh penerapan prinsip MFN bersyarat di bidang tindakan non-tarif, yaitu dalam peraturan NTB. Maka keuntungan dari peraturan itu hanya berlaku bagi negara-negara yang menandatangani peraturan itu sendiri. Memang, tidak ada negara berkembang yang menandatangani semua peraturan itu (lihat Tabel 1). Selain itu, perlakuan khusus dan differensial telah diimbangi dengan dimasukkannya prinsip *penahapan* atas desakan negara-negara maju. Masalah bagi ASEAN saat ini adalah merumuskan suatu strategi baru yang dapat secara efektif melayani kepentingan kebijaksanaan perdagangan negara-negara anggotanya yang, secara individual maupun kolektif, mempunyai taruhan yang besar dalam memelihara akses ke pasaran perdagangan dunia.

Bagian berikutnya dari laporan memberi tinjauan tentang keberhasilan perdagangan negara-negara ASEAN belakangan ini. Ini diikuti diskusi tentang elemen-elemen strategi ASEAN dalam GATT yang membahas masalah resiprovitas, selektifitas, persyaratan-persyaratan dan penahapan. Bagian terakhir laporan membahas beberapa masalah spesifik yang relevan bagi negara-negara ASEAN dalam perundingan perdagangan multilateral berikutnya, yaitu *Uruguay Round*.

TINJAUAN HASIL PERDAGANGAN ASEAN

Suatu tinjauan tentang keberhasilan perdagangan harus mengingat bahwa negara-negara ASEAN, pada tingkat yang lebih besar atau kecil, secara sadar telah mengambil strategi yang ditujukan pada ekspor untuk meningkatkan pembangunan ekonomi mereka. Lebih jauh lagi, peningkatan bagian ASEAN dalam produk dan pasaran perdagangan dunia akan dicapai melalui keterlibatan aktif dalam pengembangan dinamis pembagian produksi internasional.

Pengalaman negara-negara industri baru (NICs) Asia Timur pada tahun 1960-an dan 1970-an menunjukkan pentingnya lingkungan internasional

ekspor barang-barang manufaktur dari NICs Asia Timur pada periode itu sebagian adalah akibat ronde keenam dari perundingan perdagangan, *Kennedy Round*, dari tahun 1964 hingga 1967.

Potensi untuk berlanjutnya pergeseran cepat dalam keuntungan komparatif dari sekelompok negara ke kelompok lain yang lebih rendah dalam skala pembangunan tidaklah habis, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Apakah potensi untuk pembagian produksi internasional yang baru, yang melibatkan bagian yang lebih besar untuk negara-negara ASEAN, akan dapat diwujudkan sangat bergantung pada kebijaksanaan politik dalam negeri mereka masing-masing. Harusnya dicatat bahwa kebijaksanaan dapat sangat dipengaruhi oleh cara berkembangnya sistem perdagangan internasional.⁶

Sejak *Tokyo Round*, ekspor negara-negara berkembang telah menghadapi meningkatnya rintangan di pasar-pasar negara maju, khususnya untuk tekstil dan pakaian jadi, sepatu, baja dan barang-barang elektronik, yang mencerminkan erosi umum dari sistem perdagangan dunia. Yang menjadi keprihatinan khususnya adalah kenyataan bahwa peningkatan proteksi di negara-negara maju dipusatkan pada sektor-sektor di mana keuntungan komparatif telah bergeser dan telah mengambil bentuk QR yang secara langsung membatasi ekspansi perdagangan berdasarkan biaya komparatif.

Maka liberalisasi QR yang telah ada seharusnya menjadi tujuan utama negara-negara berkembang, di samping suatu sistem perlindungan yang disempurnakan. Multifiber Arrangement (MFA), yang telah diperpanjang sampai 31 Juli 1991, secara progresif telah dibuat lebih mengekang bagi eksportir negara-negara berkembang. Meskipun peningkatan bagian negara-negara berkembang dalam ekspor tekstil dan pakaian dunia secara keseluruhan, adanya MFA telah mencegah mereka untuk sepenuhnya mengeksploitir keuntungan komparatif mereka.

Penggunaan VER telah menjadi aturan dalam perdagangan komoditi tertentu. Muangthai, misalnya, telah memasuki perjanjian VER empat tahun yang baru (1987-1990), yang menyangkut perdagangan tapiokanya dengan Masyarakat Eropa.⁷ Ancaman Undang-undang Jenkins bagi negara-negara Asia Timur umumnya, berdasarkan apa yang dinamakan konsep "gangguan pasar," sangat nyata dengan tidak adanya peraturan perlindungan multilateral. Kecenderungan untuk mengambil tindakan perdagangan sektor khusus secara bilateral, seperti yang akan dibahas kemudian, akan mempunyai efek menghalangi kompetisi, tidak hanya antara para produser di negara-negara maju dan penyalur biaya lebih rendah di negara-negara berkembang, tetapi juga di antara negara-negara berkembang itu sendiri. VER dan pengaturan

⁶Lihat I. Frank, "Trade Policy Issues," hal. 1.

pembagian pasar bilateral yang lain telah menyebar-luas sebab mempunyai ciri-ciri yang menarik, baik untuk produser domestik dari produk yang bersaing dengan impor maupun bagi para eksportir. Bahkan para eksportir baru mungkin akan menyambut baik pengaturan itu, karena ia menyediakan kesempatan untuk memperbesar penjualan dan meningkatkan bagian pasar.

Semua masalah ini jelas penting bagi negara-negara ASEAN saat ini yang telah memulai proses industrialisasi juga dengan pasaran dunia dalam pikirannya. Dari segi strategi, negara-negara ASEAN harus memutuskan apakah mereka menginginkan, atau mereka mampu, untuk memasuki pengaturan-pengaturan bilateral, meskipun pengaturan-pengaturan itu menyimpang dari prinsip-prinsip GATT. Mengingat situasi negara-negara ASEAN saat ini, pilihan mereka mungkin memang terbatas.

Sejak 1981 hasil ekspor semua negara-negara ASEAN terus-menerus memburuk. Seperti ditunjukkan pada Tabel 2, ada sedikit kenaikan ekspor mereka pada tahun 1984 yang turun lagi pada tahun 1985. Turunnya ekspor segera mempengaruhi impor dan pada gilirannya telah menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi di kawasan itu.

Tabel 2

EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN
(Perubahan % Tahunan)

	Ekspor							Impor						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brunei	43,8	72,9	12,8	5,4	11,1	5,5	18,8	41,0	44,6	2,8	24,2	1,0	-14,1	20,5
Indonesia	33,8	40,6	8,7	6,2	5,3	3,5	16,2	8,0	50,0	22,4	27,0	-3,0	-15,1	32,8
Malaysia	49,4	17,0	9,2	2,3	17,3	17,2	7,0	32,3	38,0	7,0	7,2	6,7	6,2	12,5
Filipina	34,3	25,7	1,1	12,3	1,7	8,3	13,6	28,6	25,4	2,2	2,5	-4,8	20,4	14,5
Singapura	40,5	36,1	8,2	-0,9	5,0	10,3	5,2	35,1	36,1	14,8	2,2	-0,1	1,8	8,5
Muangthai	29,7	22,6	8,1	1,3	8,2	16,4	3,3	33,8	28,6	8,0	-14,3	20,5	1,3	9,7

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Tingkat pertumbuhan ekspor negara-negara ASEAN di 1979 berada dalam urutan 30 sampai 50%. Pada tahun 1985 mereka semua berada pada minus, berkisar antara -3% untuk Muangthai sampai -9% untuk Brunei. Indonesia, negara yang sangat bergantung pada ekspor minyak seperti halnya Brunei, juga mencatat penurunan sekitar 16%. Dalam hal Malaysia, penurunannya adalah moderat (-7%), tapi tetap lebih besar daripada penurunan ekspor semua negara-negara berkembang (-4,5%). Hasil ekspor yang buruk Filipina

Tabel 3

**EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN DENGAN
NEGARA-NEGARA INDUSTRI, 1979-1985**
(% dari Keseluruhan)

	Ekspor					Impor								
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brunei (Jepang)	81,8 (7,9)	80,7 (8,6)	81,7 (10,7)	83,6 (12,7)	76,6 (8,1)	76,3 (5,5)	68,3 (67,1)	62,5 (16,8)	67,0 (23,7)	59,9 (22,4)	59,2 (17,0)	59,0 (19,1)	56,3 (20,0)	43,3 (7,4)
(AS)	(2,6)	(0,0)	(1,4)	(2,9)	(0,7)	(2,3)	(1,2)	(15,9)	(20,3)	(15,4)	(14,8)	(16,4)	(16,6)	(18,5)
Indonesia (Jepang)	76,1 (46,1)	77,6 (49,3)	73,9 (47,9)	74,4 (50,1)	72,8 (45,8)	75,5 (47,3)	80,0 (49,1)	65,5 (29,1)	64,8 (31,5)	66,9 (30,1)	62,5 (25,4)	59,8 (21,2)	65,5 (23,8)	77,2 (28,1)
(AS)	(20,4)	(19,6)	(18,3)	(15,9)	(20,2)	(20,6)	(22,7)	(14,6)	(13,0)	(13,5)	(14,3)	(15,5)	(18,4)	(14,4)
(ME)	(7,8)	(6,5)	(4,9)	(4,1)	(4,7)	(5,0)	(6,6)	(15,2)	(13,6)	(17,1)	(16,3)	(15,0)	(15,4)	(21,7)
Malaysia (Jepang)	62,7 (17,3)	59,5 (22,8)	53,0 (21,1)	50,3 (20,3)	50,5 (19,7)	52,0 (22,8)	54,6 (24,6)	65,2 (22,4)	63,2 (22,8)	62,7 (24,4)	63,2 (25,0)	63,6 (25,4)	64,2 (26,3)	61,5 (23,0)
(AS)	(18,6)	(17,6)	(15,9)	(15,3)	(15,0)	(13,0)	(14,4)	(17,7)	(15,8)	(14,1)	(12,4)	(14,4)	(13,7)	(14,4)
Filipina (Jepang)	81,7 (26,4)	75,2 (26,6)	74,0 (21,9)	73,4 (22,9)	77,0 (19,9)	75,3 (19,4)	73,7 (18,9)	66,7 (22,8)	60,7 (22,9)	58,6 (19,0)	60,5 (20,1)	58,0 (17,1)	57,2 (13,6)	53,8 (14,0)
(AS)	(30,2)	(27,5)	(31,0)	(31,6)	(36,3)	(38,0)	(35,9)	(22,5)	(22,5)	(22,8)	(23,3)	(27,4)	(25,1)	(25,1)
(ME)	(20,9)	(17,5)	(16,5)	(15,1)	(17,0)	(13,9)	(14,0)	(13,9)	(10,7)	(10,5)	(11,5)	(12,1)	(11,0)	(8,5)
Singapura (Jepang)	44,1 (9,6)	40,3 (8,1)	30,7 (10,9)	39,6 (10,9)	41,9 (9,2)	44,7 (9,4)	46,5 (9,4)	48,0 (17,0)	48,7 (18,0)	46,2 (18,8)	46,2 (17,9)	47,8 (18,0)	48,4 (18,4)	49,0 (17,1)
(AS)	(13,8)	(12,5)	(13,2)	(12,6)	(18,1)	(20,0)	(21,2)	(14,3)	(14,1)	(12,6)	(12,9)	(15,1)	(14,6)	(15,2)
(ME)	(14,4)	(12,8)	(10,9)	(9,7)	(9,5)	(10,1)	(10,6)	(11,5)	(11,2)	(9,9)	(10,5)	(10,6)	(10,4)	(11,3)
Muangthai (Jepang)	59,9 (21,2)	57,8 (15,1)	52,7 (14,2)	53,4 (13,7)	55,8 (15,1)	55,6 (13,0)	56,4 (13,3)	63,3 (25,7)	55,8 (21,2)	56,6 (24,2)	54,7 (23,5)	59,5 (27,4)	59,0 (26,9)	59,7 (26,0)
(AS)	(11,2)	(12,7)	(12,9)	(12,7)	(15,0)	(17,2)	(19,1)	(15,7)	(14,5)	(13,0)	(13,4)	(12,6)	(13,5)	(11,2)
(ME)	(23,6)	(26,0)	(21,8)	(23,6)	(21,4)	(20,7)	(18,9)	(15,0)	(13,4)	(12,8)	(11,9)	(13,0)	(12,4)	(16,4)

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

terjadi akibat memburuknya kondisi di kawasan ASEAN di samping memburuknya kondisi permintaan global.⁸

Impor negara-negara ASEAN, yang pada tahun 1970-an tumbuh dengan kira-kira 30% sampai 40% per tahun, telah berhenti sejak 1981. Indonesia bahkan telah mengurangi impornya sekitar 30% pada tahun 1985. Semua negara ASEAN, kecuali Brunei, juga mengurangi impor mereka sekitar 10% pada tahun 1985.

Pemerintah Indonesia telah melancarkan serangkaian kebijaksanaan yang ditujukan untuk merangsang ekspor non-minyak. Hasilnya sejauh ini masih belum menentu. Kebijaksanaan untuk diversifikasi pasar juga diambil oleh negara-negara ASEAN lainnya. Tetapi semua mengakui bahwa negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, Jepang dan Masyarakat Eropa, akan tetap merupakan pasar utama mereka. Muangthai telah cukup berhasil dalam menembus pasar-pasar yang baru, termasuk pasar Amerika Serikat yang besar untuk barang-barang jadi. Profil tingginya dan sikap agresifnya dalam front perdagangan yang melibatkan pengembangan rumah-rumah dagang Muangthai dan kemampuan lobbying, tampaknya telah berhasil.

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 3, bagian pasar Amerika Serikat dalam ekspor keseluruhan Muangthai hampir berlipat dua dalam enam tahun terakhir ini, dari 11% di tahun 1979 menjadi 20% di tahun 1985. Perkembangan semacam itu juga dapat dilihat pada ekspor Singapura di mana bagian dari Amerika Serikat meningkat dari 14% menjadi 22% dalam waktu yang sama. Peningkatan yang kurang dramatis dalam bagian pasar AS itu dialami oleh Filipina dan Indonesia. Bagian Jepang menurun cukup berarti dalam ekspor Muangthai dan sampai batas yang lebih kecil dalam ekspor Filipina, tapi tetap cukup stabil dalam ekspor negara-negara ASEAN lainnya. Periode 1979-1985 juga melihat suatu penurunan umum bagian Masyarakat Eropa dalam ekspor negara-negara ASEAN.

Perdagangan ekspor Malaysia, Filipina dan Brunei tampaknya telah diarahkan menjauh dari negara-negara industri. Bagian dari pasar ekonomi industri dalam ekspor Malaysia menurun dari 63% di tahun 1979 menjadi 55% di tahun 1985. Dalam kasus Filipina dari 82% menjadi 74% dan dalam kasus Brunei dari 82% menjadi 68%. Bagian-bagian itu tetap stabil dalam ekspor Singapura dan Muangthai, dan naik sedikit dalam ekspor Indonesia. Pembangunan di bidang impor sangat merupakan bayangan cermin dari pembangunan di bidang ekspor.

Demikian pula, bagian dari negara-negara berkembang -- terutama ASEAN sendiri -- telah meningkat dalam ekspor Malaysia (dari 32% menjadi 42%), Filipina (dari 15% menjadi 24%) dan Brunei (dari 14% menjadi 28%).

Ekspor Singapura ke negara-negara berkembang tetap berkisar antara 50% sampai 55% dari ekspor keseluruhannya. Dalam kasus Muangthai, tetap sekitar 40% sepanjang periode 1975-1985. Sebaliknya, ekspor Indonesia dan Brunei terutama diarahkan ke negara-negara industri, sebagian besar oleh karena bagian minyak dan gas yang tinggi. Tabel 4 juga menunjukkan bagian dari perdagangan intra-ASEAN dalam ekspor setiap negara anggotanya. Bagian itu meningkat dalam kasus Filipina (yang mulai dari dasar yang sangat rendah), Malaysia dan Brunei. Bagian itu tetap berada pada tingkat yang kira-kira sama untuk Singapura (22% sampai 25%) dan Muangthai (15% sampai 17%), tetapi menurun dalam kasus Indonesia dari 14% pada tahun 1979 menjadi 8% pada tahun 1985.

Tabel 4

EKSPOR DAN IMPOR PERDAGANGAN NEGARA-NEGARA ASEAN DENGAN
NEGARA-NEGARA BERKEMBANG, 1979-1985
(% dari Keseluruhan)

	Ekspor						Impor							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Brunei (ASEAN)	14,1 (10,3)	17,7 (12,7)	18,3 (13,8)	15,2 (11,0)	20,7 (13,2)	21,5 (16,1)	28,0 (20,8)	34,1 (28,4)	29,8 (26,1)	36,0 (32,0)	35,6 (27,9)	35,1 (30,8)	37,4 (32,3)	52,6 (49,4)
Indonesia (ASEAN)	21,4 (14,2)	20,2 (12,6)	24,1 (11,9)	24,3 (13,7)	25,6 (16,4)	22,5 (11,4)	17,8 (7,9)	27,9 (11,6)	29,9 (12,5)	29,1 (19,2)	34,2 (19,6)	36,6 (23,9)	31,3 (14,0)	19,6 (6,9)
Malaysia (ASEAN)	32,1 (20,3)	35,5 (22,6)	41,9 (26,8)	44,7 (30,0)	44,4 (28,5)	44,0 (26,6)	41,6 (25,9)	31,6 (14,6)	33,8 (16,4)	34,2 (17,9)	33,5 (19,9)	33,2 (18,9)	32,5 (19,5)	35,4 (22,4)
Filipina (ASEAN)	14,8 (4,1)	19,6 (6,6)	21,2 (7,3)	23,0 (7,3)	19,6 (7,3)	21,8 (9,7)	23,6 (11,4)	30,2 (6,3)	36,5 (6,7)	38,6 (8,0)	36,4 (7,5)	38,7 (9,3)	39,7 (12,5)	42,5 (14,5)
Singapura (ASEAN)	52,6 (21,8)	56,3 (22,2)	56,7 (22,6)	57,8 (24,8)	55,5 (25,5)	51,9 (23,1)	50,4 (21,9)	49,1 (18,3)	48,6 (17,0)	51,3 (15,7)	51,1 (16,4)	49,2 (17,4)	47,9 (18,6)	47,5 (18,0)
Muangthai (ASEAN)	38,0 (16,8)	38,1 (16,4)	41,3 (14,8)	42,6 (15,6)	41,1 (13,7)	41,3 (14,2)	40,2 (14,5)	32,6 (9,0)	41,2 (12,0)	39,2 (11,7)	41,1 (13,2)	36,3 (13,2)	37,1 (15,8)	36,1 (17,9)

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Jika diperiksa bersama Tabel 2 dan 4 memberi kesan suatu hipotesa yang menarik, seperti yang telah diajukan beberapa waktu yang lalu oleh Lewis,⁹ yaitu bahwa negara-negara ASEAN yang mempunyai hubungan perdagangan lebih besar dengan negara-negara berkembang itu sendiri telah mampu mencapai hasil ekspor yang lebih baik. Tapi tidak jelas kesimpulan kebijaksanaan apa yang dapat diambil dari usulan ini.

Tabel 5 menunjukkan komposisi komoditi ekspor ASEAN dari tahun 1979 sampai 1983. Ekspor Brunei terutama terdiri dari minyak dan gas, dan konsentrasi tinggi kedua komoditi ini (SITC 3) tidak berubah selama periode 1979-1983. Bagian minyak dan gas telah meningkat dalam kasus Indonesia, dari 65% pada tahun 1979 menjadi 76% pada tahun 1983. Tetapi Indonesia juga meningkatkan bagian produk manufaktur (SITC 6 sampai 8) dalam ekspornya, dari 5% pada tahun 1979 menjadi 8% pada tahun 1983. Kenaikan

KOMPOSISI KOMODITI EKSPOR PERDAGANGAN ASEAN, 1979-1983
(% dari Keseluruhan)

	Brunei		Indonesia		Malaysia		Filipina		Singapura		Muangthai	
	1979	1983	1979	1983	1977	1981	1979	1983	1979	1983	1979	1983
gandum dan	0,0	0,1	7,7	5,2	5,5	4,2	18,6	19,1	5,4	4,4	4,7	50,3
Binatang Hidup												
Minuman dan												
Tembakau	0,0	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,8	0,8	0,4	0,5	1,2	1,3
Bahan-bahan Baku dan												
Hasil Tambang	0,1	0,0	19,7	7,8	39,9	28,5	27,0	14,9	14,3	7,3	16,8	11,2
Banyak dan Bahan												
Bakar Lainnya	99,9	98,9	65,2	76,4	14,3	26,6	0,2	2,2	24,0	28,0	0,0	0,4
Banyak Hewan dan												
Sabiti	0,0	0,0	1,4	0,7	13,2	12,5	16,4	10,5	2,8	1,4	0,0	0,2
Bahan Kimia dan												
Hasil-hasilnya	0,0	0,0	0,4	0,6	0,6	0,7	2,5	1,9	3,7	4,3	0,7	0,9
Bahan Buatan												
Fabrik	0,0	0,2	3,7	6,4	15,5	12,0	9,2	7,4	9,2	8,0	21,6	17,0
Mesin dan Alat												
Pengangkutan	0,0	0,6	0,7	0,6	6,7	12,2	1,8	5,1	26,5	31,3	3,7	5,7
Bahan-bahan Manufaktur												
Lain	0,0	0,2	0,5	1,0	3,6	2,6	10,3	12,2	6,9	7,2	6,3	11,5
Bahan-bahan Lainnya	0,0	0,0	0,3	1,1	0,4	0,5	13,3	25,9	6,9	7,7	2,5	1,7
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

F. ESCAP Foreign Trade Statistics of Asia and the Pacific (berbagi penerbitan).

KOMPOSISI KOMODITI EKSPOR ASEAN KE AS, JEPANG DAN ME, 1984
(dalam juta US\$)

C	Brunei			Indonesia			Malaysia			Filipina			Singapura			Miangthai		
	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME	AS	Jepang	ME
Makanan dan Binatang Hidup	0,2	•	•	300,6	367,9	334,6	57,5	69,9	191,6	411,6	442,9	174,0	60,7	29,8	77,2	323,3	389,0	912,1
Minuman dan Tembakau	•	•	•	13,5	0,6	37,4	•	•	0,1	8,1	5,2	15,7	1,4	1,8	0,6	21,1	6,5	28,1
Bahan Baku dan Hasil Tambang	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Diluar Minyak	0,5	•	•	560,9	619,8	249,8	236,0	1.493,2	757,8	57,3	613,0	137,5	45,0	47,4	163,5	96,5	395,1	60,6
Minyak dan Bahan Bakar Lainnya	8,9	2.201,2	•	4.336,5	9.813,3	84,5	60,0	2.217,7	•	15,9	61,8	•	235,9	1.273,3	12,5	16,3	•	•
Minyak Nabati dan Hewan	•	•	•	9,8	5,0	78,1	206,5	141,2	417,2	290,5	28,8	215,2	6,1	12,1	6,0	3,3	1,6	2,6
Bahan Kimia dan Hasil-hasilnya	•	•	•	16,1	8,9	16,2	9,4	36,5	19,6	11,6	55,0	3,0	17,1	78,3	197,4	15,0	33,1	8,8
Barang buatan Pabrik	0,1	5,6	•	303,5	345,0	267,7	161,7	293,3	266,0	111,3	126,4	71,9	61,9	26,4	137,1	317,2	145,5	288,0
Utsin dan Alat Pengangkutan	0,2	•	•	98,1	0,4	41,0	1.827,4	144,7	519,5	962,2	30,0	221,8	3.006,6	201,7	951,9	262,8	39,0	69,4
Barang Manufaktur Lain	•	•	•	211,7	4,9	48,8	211,0	18,3	123,6	720,7	40,9	195,1	527,2	40,1	281,2	354,3	23,0	207,1
Barang-barang Lainnya	1,6	0,4	0,2	16,7	9,6	3,8	53,5	26,7	5,3	31,7	14,5	3,9	158,0	49,6	38,6	15,6	6,8	3,6
Total	10,8	2.202,5	30,2	5.867,5	11.775,5	1.161,8	2.823,0	4.411,6	2.240,7	2.620,9	1.418,6	1.038,1	4.170,1	1.760,6	1.866,0	1.425,4	1.039,6	1.380,3

Angka dalam juta US\$.

Sumber: OECD, Foreign Trade by Commodities 1984, Vol. II (Paris 1986).

ini terjadi akibat peningkatan ekspor kayu lapis (SITC 63), tekstil (SITC 65), aluminium (SITC 68), barang elektronika (SITC 72), furniture (SITC 83), pakaian (SITC 84) dan sepatu (SITC 85). Dalam hal nilai, itu melibatkan kenaikan dari US\$0,8 milyar menjadi US\$1,7 milyar.

Ekspor minyak Malaysia meningkat cukup besar pada periode 1977-1981, mengikuti boom minyak yang kedua. Tetapi ekspor produk manufakturnya (SITC 6 sampai 8) juga berlipat dua dalam hal nilai selama periode itu. Kenaikan itu terutama datang dari barang-barang elektronika (SITC 72), tetapi juga dari tekstil dan pakaian (SITC 65 dan 84), sepatu (SITC 85) dan produk-produk kayu (SITC 63). Perkembangan ini agak mirip dengan Indonesia, tapi pada tingkat yang cukup tinggi dalam kasus Malaysia. Malaysia adalah eksportir minyak tumbuh-tumbuhan (minyak kelapa) yang penting.

Bagian produk manufaktur dalam ekspor Filipina meningkat dari 20% pada tahun 1979 menjadi sekitar 25% pada tahun 1983. Seperti kedua negara sebelumnya, produk utamanya adalah produk kayu (SITC 63), tekstil dan pakaian (SITC 65 dan 84), furniture (SITC 82) dan barang-barang elektronika (SITC 72). Secara presentase ekspor minyak tumbuh-tumbuhan (*vegetable oil*) (SITC 42) turun dari 16% pada tahun 1979 menjadi 11% pada tahun 1983, tetapi dalam hal nilai itu tetap berjumlah lebih dari US\$0,5 milyar pada tahun 1983.

Ekspor produk manufaktur (SITC 6 sampai 8) Singapura juga naik dari 43% menjadi 47% dari ekspor keseluruhan dari tahun 1979 sampai tahun 1983. Kenaikan utama meliputi aneka-ragam mesin (SITC 71), barang-barang elektronika (SITC 72) dan peralatan angkutan (SITC 73). Ekspor barang-barang manufaktur Muangthai (SITC 6 sampai 8) naik menjadi 34% pada tahun 1983, tetapi ekspor utamanya tetap hasil-hasil pertanian (SITC 0) yang berjumlah sampai 50% dari keseluruhan ekspornya pada tahun 1983. Ekspor hasil-hasil tropis juga penting bagi Filipina.

Tinjauan singkat ini mengungkapkan bidang kebijaksanaan perdagangan yang penting bagi negara-negara ASEAN secara individu. Perdagangan di bidang pertanian sangat penting bagi Muangthai dan sampai batas tertentu juga bagi Filipina. Perdagangan barang-barang manufaktur adalah penting bagi semua negara ASEAN kecuali Brunei. Ini sangat penting bagi Indonesia sebagai pendatang baru.

Tabel 6 menunjukkan pentingnya pasar Amerika Serikat, Jepang dan Masyarakat Eropa bagi ekspor komoditi individu dari setiap negara ASEAN pada tahun 1984. Dalam perdagangan hasil pertanian ketiga pasar itu sama pentingnya bagi Indonesia. Masyarakat Eropa penting bagi Muangthai dan Malaysia, sedangkan Jepang penting bagi Filipina.

Jepang juga merupakan pasar yang penting untuk ekspor minyak dan gas dari Indonesia, Malaysia dan Brunei.

Dalam perdagangan barang-barang manufaktur, Amerika Serikat telah menjadi pasar yang terpenting bagi semua negara ASEAN, kecuali Brunei -- yang ekspor barang-barang manufakturnya tak berarti. Dalam ekspor barang-barang manufaktur dasar (SITC 6) ketiga pasar itu sama pentingnya bagi Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai, tetapi dalam ekspor mesin dan peralatan angkutan (SITC 7) serta berbagai barang manufaktur lainnya (SITC 8) Amerika Serikat sangat menonjol. Bahkan ekspor barang-barang manufaktur ke Amerika Serikat (SITC 6 sampai 8) merupakan sekitar 90% dari keseluruhan ekspor Singapura ke negara itu, 74% dari ekspor Malaysia, dan masing-masing 66% dan 65% dari ekspor Muangthai dan Filipina.

Tabel 7

IMPOR AS DARI ASEAN, 1976-1985
(Perubahan % Tahunan)

	1976-1979	1979-1983	1983-1985
Brunei	9,7	... ^a	... ^a
Indonesia	13,8	9,6	-6,7
Malaysia	22,7	-0,5	4,3
Filipina	13,5	7,0	3,9
Singapura	20,5	17,9	21,9
Muangthai	20,4	12,5	22,1
ASEAN	16,7	8,4	5,5
Dunia	13,8	4,9	15,8
Negara-negara Industri	13,0	8,0	21,4
Negara Berkembang Pengekspor Minyak	13,0	-15,0	-6,5
Negara Berkembang yang Lain	15,9	9,9	9,6

^aSejak 1983 impor AS dari Brunei menurun secara drastis.

Sumber: IMF, Direction of Trade Statistics, 1986 Yearbook.

Untuk mempertahankan pasar Amerika Serikat mungkin agak "mahal" bagi negara-negara ASEAN karena meningkatnya sentimen proteksionis di negara itu. Tetapi pengalaman Singapura dan Muangthai menunjukkan bahwa pasar Amerika Serikat adalah pasar yang sangat menarik, walaupun hanya karena besarnya. Tabel 7 menunjukkan bahwa pertumbuhan impor Amerika Serikat dari ASEAN telah menurun dari rata-rata 16,7% per tahun

lebih jauh menjadi 5,5% per tahun pada periode 1983-1985. Pada kedua periode yang lebih dulu tingkat pertumbuhan impor Amerika Serikat dari ASEAN tetap lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan keseluruhan impor AS seperti halnya impor AS dari kelompok negara-negara industri. Pada periode 1983-1985 impor Amerika Serikat dari ASEAN tumbuh lebih lambat daripada dari kelompok negara-negara industri dan negara-negara berkembang non-minyak. Ini terutama disebabkan oleh kemunduran dan penurunan impor Amerika Serikat dari eksportir minyak dan gas ASEAN -- Brunei, Indonesia dan Malaysia -- dan dari Filipina. Tetapi Singapura dan Muangthai bisa meningkatkan ekspor ke Amerika Serikat, masing-masing sekitar 22% per tahun selama periode tindakan proteksionis yang keras itu.¹⁰ Meskipun demikian kedua negara yang sukses itu sama-sama menghadapi masalah serius untuk mendapatkan jalan masuk ke pasar seperti yang dihadapi oleh negara-negara yang kurang sukses, kalau malahan tidak lebih serius sehubungan dengan kesuksesan mereka.

Selama kunjungan Presiden Reagan ke Bali pada bulan April 1986, para menteri luar negeri ASEAN telah menyampaikan keprihatinan perdagangan spesifik setiap negara ASEAN kepada Menteri Luar Negeri AS Schultz.¹¹ Muangthai merasa prihatin khususnya bahwa ketentuan beras dalam Undang-undang Keamanan Makanan Amerika Serikat secara spesifik membuat ekspor beras Muangthai sebagai sasaran untuk membenarkan kebijaksanaan bantuan harga bagi para petani beras Amerika.¹²

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Keprihatinan ASEAN akan proteksionisme Amerika Serikat telah dikemukakan pada Amerika Serikat pada Dialog ASEAN-AS yang kedua pada akhir 1970-an. Tetapi dalam berbagai Dialog ASEAN-AS sebagaimana Dialog ASEAN dengan partner dagang-lainnya, perhatian yang cukup telah diberikan oleh ASEAN pada perbaikan-perbaikan dalam GSP. Ini barangkali karena kenyataan bahwa perundingan tentang GSP oleh ASEAN cocok untuk mekanisme dialog, yaitu secara bilateral antara "donor" GSP dan "penerima" GSP.¹³ Selain itu, perpanjangan preferensi tarif bagi negara-negara berkembang di bawah GSP telah merupakan ciri yang menonjol dari kebijaksanaan perdagangan negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang, dan sebab itu, ia cocok dengan sifat Utara-Selatan dari dialog tersebut. Dilihat dari sudut pandangan ini ASEAN membutuhkan pendekatan-pendekatan baru, khususnya yang menyangkut masalah-masalah perdagangan.

¹⁰Lihat juga Soesastro, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 3 (Juli 1985): hal. 376-398.

¹¹*Far Eastern Economic Review*, 8 Mei 1986, hal. 14-16.

¹²Undang-undang itu berasal dari tekanan untuk membalas tindakan banting harga Masyarakat Eropa atas produk-produk pertanian yang mendapat subsidi besar.

MASALAH-MASALAH KHUSUS PERDAGANGAN PRODUK MANUFAKTUR*

Bahan kimia dan produk lainnya yang berhubungan (SITC 5), barang-barang manufaktur (SITC 6), mesin-mesin dan peralatan angkutan (SITC 7) dan barang-barang manufaktur lainnya (SITC 8) hanya merupakan 19,7% dalam impor keseluruhan OECD dari negara-negara ASEAN pada tahun 1972 dibandingkan dengan hampir 63% dalam impor OECD dari semua negara. Tetapi sejak tahun 1984, bagian gabungan dari keempat seksi ini dalam keseluruhan impor OECD dari negara-negara ASEAN telah naik menjadi 33,3% dibandingkan dengan 60% keseluruhan impor OECD dari semua negara. Ini menunjukkan dua hal. *Pertama*, perdagangan barang manufaktur telah memperoleh arti penting dalam perdagangan eksternal ASEAN dengan negara-negara OECD. *Kedua*, ASEAN juga telah semakin penting dalam hal perdagangan barang-barang manufaktur internasional.

Beberapa barang manufaktur mempunyai arti yang sangat penting bagi ASEAN. Dalam hal urutan bagian mereka dalam keseluruhan impor OECD dari ASEAN, mesin-mesin listrik (SITC 77) berada pada urutan pertama, disusul oleh benda-benda perlengkapan pakaian (SITC 84), mesin-mesin kantor dan peralatan pengolahan data otomatis (SITC 76), logam non-besi (SITC 68), barang-barang gabus dan kayu (SITC 63) dan barang-barang tekstil (SITC 65). Sementara perluasan yang cepat ditunjukkan oleh divisi lain dari barang-barang manufaktur, seperti furniture dan suku cadang, barang-barang perjalanan, sepatu dan peralatan profesi dan ilmiah, sumbangan mereka pada keseluruhan impor OECD dari ASEAN belum berarti.

Melihat konsentrasi komoditi dalam ekspor barang manufaktur ASEAN ke negara-negara OECD yang pada gilirannya merupakan anggota inti GATT dari siapa negara-negara ASEAN dapat mengharapkan konsesi-konsesi perdagangan pada saat babak baru perundingan GATT berlangsung, masalah-masalah yang menyangkut perdagangan produk yang telah disebut di atas adalah sangat penting bagi batas di mana negara-negara ASEAN dapat menarik keuntungan dari babak baru itu. Ini tidak menutup kemungkinan bahwa anggota ASEAN sendiri-sendiri bisa memberi urutan prioritas masalah yang berbeda. Masalah yang menyangkut perdagangan pakaian jadi, misalnya, adalah sangat penting bagi Indonesia, tapi tidak terlalu penting bagi Singapura yang mungkin menganggap masalah-masalah yang menyangkut perdagangan mesin-mesin listrik sebagai yang terpenting.

Adalah sulit untuk membuktikan bahwa keberhasilan negara-negara ASEAN untuk mendiversifikasikan ekspor mereka adalah akibat GSP. Mungkin suatu ketebalan bahwa keberhasilan diversifikasi itu terjadi pada saat dimana GSP tersedia. Tetapi baik negara-negara ASEAN maupun

negara-negara "donor" GSP utama cenderung untuk menghubungkan keberhasilan ekspor barang-barang manufaktur ASEAN dengan eksistensi GSP, yang mengundang kesimpulan negara-negara ASEAN bahwa GSP harus tetap dipertahankan dan para "donor" GSP itu sebaliknya, meminta tinjauan ulang, walaupun bukan penghapusan, GSP. Sebab itu masalah-masalah yang berhubungan dengan GSP, seperti ketentuan-ketentuan tentang kebutuhan-persaingan yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat merupakan salah satu bidang perhatian ASEAN. Suatu tinjauan mengenai GSP kiranya akan mengurangi kegairahan negara-negara ini untuk berpartisipasi dalam babak baru, kecuali apabila suatu pengganti disediakan yang hanya bisa berarti suatu liberalisasi yang besar berdasarkan MFN yang meliputi produk-produk yang merupakan perhatian khusus ASEAN sebagai barang-barang yang bisa diekspor.

Pengendalian ASEAN pada ekspor pakaian adalah jelas dan pengendalian ini akan berlanjut dalam waktu mendatang. Seperti dapat dilihat pada Tabel 8, barang pakaian dan perlengkapannya menunjukkan 4,2% dari keseluruhan impor OECD dari ASEAN pada tahun 1984. Bagian ini bahkan sampai mencapai 12% dalam kasus Filipina. Meskipun tumbuh sangat lambat daripada mesin-mesin listrik, mesin-mesin kantor dan peralatan ADP antara tahun 1972 dan 1984, barang-barang pakaian dan perlengkapannya dengan tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 26% masih berada di antara barang-barang manufaktur di mana ekspor negara-negara ASEAN menunjukkan pertumbuhan yang cepat dan nilai yang berarti pada saat yang bersamaan. Maka pembatalan Multi Fiber Arrangement (MFA) atau perbaikan GATT dalam perdagangan produk tekstil adalah salah satu sasaran utama negara-negara ASEAN dalam babak baru itu.

Pada tingkat yang lebih kecil, selektifitas komoditi yang mengganggu perdagangan tekstil selama bertahun-tahun telah mempengaruhi sejumlah produk manufaktur lainnya. Bahkan usaha ke arah selektifitas yang jelas berarti diskriminasi negara, karena selektifitas biasanya dirancang untuk menahan impor dari penyalur yang paling sukses, telah merupakan elemen penting dalam erosi lingkungan perdagangan global dalam tahun-tahun belakangan ini. Korban dari selektifisme termasuk antara lain bermacam-macam produk kimia, produk besi dan baja, peralatan telekomunikasi, pesawat TV, video recorder dan kendaraan serta produk-produk lain yang diancam untuk menjadi korban berikutnya seperti sepatu dan produk kayu. Tidak semua produk ini penting sekali bagi ASEAN saat ini, meskipun potensi untuk terlibat dalam friksi pada kategori perdagangan ini adalah jelas melihat tingkat pertumbuhan ekspor ASEAN yang mengejutkan untuk beberapa produk itu.

Berbagai tindakan kebijaksanaan dilibatkan dalam selektifisme kontemporer, di mana bea "anti-banting harga" adalah yang paling sering

dalam 14 kasus pada tahun 1983, 22 kasus pada tahun 1984 dan 5 kasus pada enam bulan pertama tahun 1986 sementara penemuan negatif berjumlah 46 di tahun 1983, 68 kasus di tahun 1984 dan 69 pada enam bulan pertama tahun 1985 dan penyelidikan yang sedang berlangsung berjumlah 124 sampai 31 Agustus 1985.¹⁴

Tabel 8

KOMPOSISI KOMODITI IMPOR OECD DARI
KELIMA ANGGOTA ORISINAL ASEAN
(Dalam Persentase)

SITC	1972	1980	1984
Seluruh Komoditi	5.623.874 (100)	46.324.219 (100)	47.909.183 (100)
0. Makanan & Binatang Hidup	16,8	9,6	9,5
1. Minuman dan Tembakau	1,1	0,5	0,4
2. Bahan Baku & Hasil Tambang	35,5	19,5	12,6
3. Minyak & Bahan Baku Lainnya	21,2	43,5	39,8
4. Minyak Nabati, Hewani & Lemak	4,5	2,8	3,3
5. Bahan Kimia & Hasil-hasilnya	0,5	0,6	1,2
6. Barang-buatan pabrik	11,5	7,6	6,7
68 Logam Non-Besi	(7,26)	(4,28)	(2,65)
63 Barang dari Gabus dan Kayu	(2,58)	(1,06)	(1,47)
65 Benang Tenun dan Pakaian Jadi	(0,77)	(0,98)	(1,13)
7. Mesin dan Alat Pengangkutan	4,26	9,72	18,23
77 Mesin Listrik	(2,72)	(6,19)	(10,83)
75 Perlengkapan Elektronik dan Mesin Perkantoran	(0,14)	(0,29)	(2,96)
76 Peralatan Telekomunikasi dan Alat Rekaman	(0,92)	(2,21)	(2,71)
71 Mesin Pembangkit Listrik	(0,03)	(0,10)	(0,63)
74 Mesin & Suku Cadang Industri Umum	(0,03)	(0,32)	(0,62)
8. Barang-barang Pabrik yang Lain	3,39	5,15	7,16
84 Pakaian dan Asesor	(2,15)	(2,70)	(4,23)
89 Barang Olahan Pabrik yang Lain	(0,71)	(1,0)	(1,55)
82 Mebel dan Perengkapannya	(0,05)	(0,42)	(0,50)
88 Peralatan Fotografi, Alat-alat Optik & Arloji	(0,29)	(0,58)	(0,32)
87 Alat-alat keperluan profesi & pengetahuan	(0,03)	(0,13)	(0,25)
9. Komoditi & Transaksi Lain	3,39	5,15	7,16

Sumber: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Foreign Trade by Commodities*, Series C, Imports 1984, Paris 1986.

Negara-negara ASEAN jarang sekali terlibat dalam kasus-kasus anti-banting harga ini karena komposisi ekspor mereka masing-masing ke Amerika Serikat tidak didominasi oleh bahan kimia dan produk baja di mana penyelidikan anti-banting harga itu dipusatkan. Tetapi hal ini tidak berarti bahwa

negara-negara ASEAN bersikap acuh tak acuh terhadap tindakan anti-banting harga. Dengan anggapan bahwa ekspor beberapa barang manufaktur akan terus tumbuh dalam tingkat yang tinggi, negara-negara ASEAN akan segera menjadi rawan seperti Korea Selatan terhadap penyelidikan anti-banting harga. Maka kebutuhan akan peraturan penyelidikan banting-harga yang keras dan dapat dipertanggungjawabkan jelas terasa. Kenyataan bahwa sebagian besar penyelidikan banting-harga mempunyai laporan akhir yang negatif merupakan tanda yang jelas tentang keputusan yang terlalu pagi untuk dimulainya langkah-langkah itu yang dapat menyebabkan terganggunya arus perdagangan tanpa alasan oleh tindakan anti-banting harga sementara. Maka kondisi untuk dimulainya penyelidikan banting harga perlu diperketat dan konsep yang berhubungan dengan anti-banting harga seperti harga normal dan biaya rata-rata produksi dari perwakilan produser perlu diperjelas. Jelas bahwa peranan GATT yang lebih besar diperlukan sejak awal hingga akhir dari suatu penyelidikan banting harga. Kalau tidak, penyelidikan pradini akan terus menyebarluar dan secara ironis merugikan peserta yang paling sukses dalam pasar yang bersangkutan.

Hal yang lebih penting bagi negara-negara ASEAN adalah "bea perimbangan" (*countervailing duties*) yang penggunaannya juga telah menyebarluas pada tahun-tahun belakangan ini. Amerika Serikat saja mengenakan bea semacam ini dalam 21 kasus pada tahun 1983, 14 kasus pada tahun 1984 dan 9 kasus pada enam bulan pertama tahun 1985 sementara penyelidikan-penyelidikan yang tak berdasar berjumlah 27 pada tahun 1983, 36 pada tahun 1984 dan 26 pada enam bulan pertama tahun 1985, sehingga menambah kecurigaan bahwa penyelidikan subsidi juga seringkali dimulai tanpa bukti yang cukup. Sampai dengan 31 Agustus 1985 sebanyak 70 penyelidikan sedang dijalankan di Amerika Serikat,¹⁵ dan sehubungan dengan tindakan inilah negara-negara ASEAN telah dimasukkan ke dalam kelompok sasaran bersama negara-negara berkembang lebih maju yang paling menderita. Kepentingan negara-negara ASEAN untuk ikut dalam usaha memperkuat peranan GATT dalam mengawasi penyelidikan subsidi adalah jelas.

Baik penyelidikan banting harga maupun subsidi dapat menyebabkan suatu peningkatan tekanan atas negara-negara yang bersangkutan untuk menyetujui pengekangan ekspor sukarela, pengaturan pemasaran yang tertib, penilaian minimal dan tindakan-tindakan serupa pada daerah kelabu kebijaksanaan perdagangan agar penyelidikan itu tidak menyebabkan tindakan unilateral yang bisa jadi lebih keras daripada tindakan yang disetujui secara "sukarela."

Pengujian gangguan pasar, kerugian yang diderita oleh industri dalam negeri akibat meningkatnya penetrasi impor dan praktek-praktek perdagangan yang tidak fair di pihak pengeksport, umumnya telah dilakukan secara sepi-

praktek-praktek semacam ini pasti akan menjadi semakin tak berarti bagi perdagangan dunia yang semakin terpaksa menghabiskan setiap keuntungan komparatif dalam waktu sesingkat mungkin mengikuti perpendekan siklus kehidupan-produk dan meningkatnya kecepatan di mana barang-barang yang dapat diperdagangkan dapat bergerak secara internasional. Juga tidak akan cukup untuk mengambil berbagai tindakan kebijaksanaan daerah kelabu satu persatu. Yang diperlukan adalah penguatan norma perlindungan GATT (Pasal XII, XIX, XX, XXI dan XXIV) yang maksudnya adalah untuk membantu para penanda-tangan GATT untuk menyesuaikan diri pada kondisi ekonomi yang berubah sedemikian rupa sehingga tak perlu lari ke kebijaksanaan proteksionis.

Pentingnya suatu perluasan ekspor produk manufaktur bagi perkembangan ekonomi negara-negara ASEAN di masa mendatang tidak bisa terlalu ditekankan. Menghadapi secara bersamaan penurunan struktural dalam perdagangan komoditi, penurunan pertumbuhan, menurunnya daya-tarik bagi penanam modal asing dan pembayaran hutang yang tinggi, negara-negara ASEAN tidak mempunyai pilihan lain kecuali melanjutkan peningkatan ekspor produk-produk manufaktur yang pada gilirannya terpusatkan pada sedikit jenis barang dan, dengan demikian, adalah rawan terhadap tindakan-tindakan kebijaksanaan perdagangan yang hanya memerlukan suatu gangguan pasar untuk pengajuannya. Meskipun demikian, mungkin diperlukan bertahun-tahun bagi berakhirnya putaran GATT yang baru. Suatu perjanjian untuk berhenti dan mekanisme yang tepat untuk pelaksanaan dan pengawasannya -- yang terakhir ini berkaitan dengan norma prosedural GATT -- adalah sangat penting bagi negara-negara ASEAN.

ASEAN DAN GATT

Tak dapat diragukan lagi bahwa kemampuan ASEAN untuk mempertahankan pertumbuhan sangat tergantung pada keterbukaan pasar-pasar luar bagi ekspornya. Prospek ini akan tergantung pada kemajuan usaha dunia untuk memperkuat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan lembaga-lembaga internasional -- GATT khususnya -- dengan tujuan memelihara dan meningkatkan suatu sistem perdagangan internasional yang terbuka dan suatu perangkat peraturan perdagangan multilateral yang dapat dipercaya. Menghadapi pertumbuhan ekonomi global yang lambat untuk sisa-sisa tahun 1980-an dan meningkatnya tekanan-tekanan proteksionis di negara-negara industri, tugas di masa depan memang sukar.

Tetapi negara-negara ASEAN mempunyai taruhan yang besar dalam pemeliharaan suatu sistem perdagangan terbuka. Memang tahun lalu negara-

negara-negara ASEAN, khususnya sehubungan dengan pasar AS yang akhir-akhir ini telah menjadi pasar yang paling menarik untuk ekspor produk manufaktur mereka. Dampak proteksionisme atas negara-negara berkembang tidak dapat dinilai dengan mudah berdasarkan negara demi negara. Secara menyeluruh, ia mempunyai efek distorsi pola perdagangan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Tabel 9 menunjukkan perkiraan resmi tentang efek Undang-undang Jenkins atas sejumlah negara Asia.

Tabel 9

EFEK UNDANG-UNDANG JENKINS PADA BEBERAPA NEGARA ASIA TERPILIH^a

	% Reduksi Ekspor Tekstil ke AS	Kerugian Devisa (Juta US\$)	Kerugian Lapangan Pekerjaan
Cina	56	500	n.a.
Taiwan	47	1.000	70.000
Korea Selatan	33	1.000	35.000
Muangthai	64	185	30.000
Hongkong ^b	12	1.000	n.a.
Indonesia	85	214	7.300
Filipina	21	80	90.500

^aPerkiraan liputan ekspor tekstil yang sudah tidak menjadi subyek kuota tetap.

^b70% untuk Ekspor Non-MFA.

Sumber: *Asian Pacific Monitor*, Washington, D.C., Desember 1985.

Pada dasarnya, ada beberapa strategi untuk menghadapi tekanan-tekanan proteksionis. Salah satu strategi itu adalah sifat dari tanggapan politis, baik dalam konteks bilateral (misalnya, penggunaan "argumentasi keamanan" oleh beberapa pihak dalam diplomasi dengan AS atau ancaman Cina untuk mengambil tindakan balasan terhadap AS), atau dalam konteks regional (penggunaan ASEAN oleh Singapura dalam menghadapi masalah GSP/pena-hapan yang diajukan oleh AS dan Selandia Baru). Suatu strategi lain adalah yang berdasarkan penerimaan atas proteksionisme sebagai suatu kenyataan hidup dan bahwa "permainan" untuk mencoba melakukan maneuver di sekitar itu haruslah dikuasai. Ini akan melibatkan lobbying yang canggih, misalnya. Strategi ketiga berdasarkan anggapan bahwa proteksionisme tidak akan efektif kalau negara-negara pengekspor secara terus-menerus meningkatkan kelebihan kompetitif mereka. Strategi keempat tergantung pada keyakinan bahwa proteksionisme dapat diawasi dengan memulihkan kredibilitas sistem perdagangan internasional, GATT.

menyalurkan kepentingan kebijaksanaan perdagangannya melalui GATT. Semua anggota pendiri ASEAN telah ikut serta dalam GATT; Indonesia sedini tahun 1949, Filipina sejak tahun 1979 pada akhir Tokyo Round, dan Muangthai baru belakangan pada tahun 1982. Brunei mempunyai pendaftaran de facto dalam GATT, menunggu keputusan akhir tentang kebijaksanaan komersialnya di masa mendatang. Apa pun strategi ASEAN, haruslah dengan jelas mengemukakan masalah preferensi tarif, resiprositas, persyaratan, selektifitas dan penahapan.

Perlakuan Istimewa

Impor dari negara-negara berkembang penerima skema GSP telah meningkat dari 27% impor yang dapat dikenakan bea pada tahun 1972 menjadi 31% pada tahun 1980. Tetapi seperti yang telah ditunjukkan oleh berbagai penelitian, beberapa faktor membatasi keuntungan skema GSP itu.¹⁶ Salah satu faktor itu ialah tidak dimasukkannya produk "sensitif" tertentu dari liputan skema tersebut. Produk sensitif itu sebenarnya merupakan kepentingan khusus negara-negara berkembang dan melibatkan apa yang dinamakan sektor keuntungan komparatif negara-negara berkembang. Selanjutnya, tidak dimasukkannya produk sensitif itu -- seperti tekstil dan pakaian -- dari perlakuan istimewa, sementara masukan ke produksi mereka dikenakan tarif yang berkurang atau nol, akan meningkatkan tingkat perlindungan mereka yang efektif. Faktor lain berhubungan dengan pembatasan bagian dari impor keseluruhan suatu barang khusus yang dapat diimpor dengan bea istimewa dari penyalur tunggal. Di samping itu, dikeluarkannya skema untuk penahapan produk (atau negara) seperti yang akan dibahas kemudian, mengurangi dampak GSP.

Yang lebih penting adalah kenyataan bahwa batas preferensi yang dinikmati negara-negara berkembang di bawah GSP telah dan akan terus-menerus terkikis oleh penurunan tarif MFN. Seperti disarankan beberapa waktu yang lalu, keuntungan bagi negara-negara berkembang dari pengurangan tarif MFN, dengan anggapan yang masuk akal, harus jauh melebihi kerugian perdagangan akibat pengurangan batas preferensi.¹⁷ Barangkali negara-negara berkembang harus memfokuskan usaha mereka untuk mendapatkan pengurangan tarif atas produk-produk sensitif itu selain mengatasi dengan lebih efektif masalah "penaikan tarif." Sejauh ini, hasil dalam hal ini telah buruk karena masalah-masalah ini ditangani dengan cara sedikit demi sedikit.

¹⁶Shailendra J. Anjaria, Naheed Kirmani and Arne B. Peterson, *Trade Policy Issues and*

Diskusi di muka tentang masalah-masalah kebijaksanaan perdagangan negara-negara ASEAN menimbulkan pertanyaan tentang kesibukan mereka mempertahankan dan memperbesar perlakuan istimewa. Ini mungkin juga berlaku bagi negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok. Dengan kata lain, satu unsur penting dalam pendekatan UNCTAD mungkin sudah tidak efektif lagi. Tapi seharusnya itu tak berarti bahwa negara-negara secara individu sebaiknya tidak mencoba mengoptimalkan keuntungan dari skema yang ada. Indonesia, misalnya, secara konsisten kurang memanfaatkan kesempatan untuk mengekspor di bawah skema GSP. Dari keseluruhan impor GSP Jepang, bagian Indonesia tak pernah lebih dari 1%.

Pertanyaannya adalah sejauh manakah negara penerima keuntungan itu bersedia menjadi "sandra" dari "perlakuan istimewa dan berbeda" melalui pemberian kelonggaran GSP yang sebenarnya tidak "mengikat." Ambil Muangthai sebagai contoh. Menyusul suatu ancaman dari Kantor Perwakilan Perdagangan Khusus AS untuk memotong hak-hak GSP Muangthai, pada tanggal 16 September 1986 Pemerintah Muangthai memutuskan untuk meliberalisasikan impor produk kedelai, mengubah Undang-undang Hak Cipta dan mempercepat pengumuman Undang-undang Merek Dagang yang baru untuk memberikan perlindungan yang pantas bagi pemilikan intelektual AS.¹⁸ Sementara tindakan yang diambil itu mungkin diinginkan (bagi Muangthai), orang bertanya-tanya apakah "kaitan" itu seharusnya dibenarkan. Tetapi haruslah dicatat, bahwa dari keseluruhan ekspor Muangthai ke Amerika Serikat pada tahun 1985 sekitar 15% berada di bawah GSP.

Resiprositas

Masalah "kaitan" seperti dibahas di atas mengarah pada suatu tinjauan masalah resiprositas bilateral atau sektoral seperti termaktub dalam apa yang dinamakan "gerakan resiprositas baru."¹⁹ Pendekatan agresif terhadap resiprositas ini telah dilakukan di AS dengan dikeluarkannya lebih dari 30 undang-undang di Kongres AS pada tahun 1982 yang menganjurkan resiprositas perdagangan. Undang-undang itu menganjurkan pembalasan terhadap negara-negara yang tidak memberikan akses ke pasar "sangat serupa" dengan yang mereka dapatkan di AS. Keagresifan pendekatan baru itu terletak lebih pada ancaman untuk mengenakan rintangan perdagangan baru daripada tidak memberikan liberalisasi baru.

Seperti yang dipraktekkan di masa lalu, resiprositas adalah suatu konsep "menyeluruh" yang ditujukan pada perimbangan yang luas antara pengu-

¹⁸*Far Eastern Economic Review*, 2 Oktober 1986, hal. 106.

rangan rintangan perdagangan yang diberikan oleh satu negara dan liberalisasi yang didapatkan dari partner dagang utama negara itu dalam perundingan-perundingan. Resiprositas yang baru itu, seperti diuraikan oleh Cline, bersifat *unilateral* dan cenderung untuk mencari *resiprositas bilateral* dari hasil perdagangan dengan fokus pada negara-negara yang mempunyai surplus perdagangan dengan AS. Bahkan pendekatan resiprositas yang baru ini terutama berasal dari meningkatnya frustrasi sehubungan dengan defisit perdagangan bilateral AS dengan Jepang.²⁰ Tambahan pula, ia adalah *sektoral* karena ditujukan pada perlakuan simetris atau resiprokal pada sektor-sektor khusus. Maka pada keduanya ada unsur kesewenang-wenangan yang tidak hanya merugikan sistem perdagangan multilateral (akibat penyebaran perjanjian bilateral) tapi juga karena mungkin hal itu bertentangan dengan prinsip keuntungan komparatif.

Ada juga bahaya bahwa resiprositas yang baru itu akan memaksa negara-negara yang tunduk ke posisi yang melalaikan kewajiban MFN-nya terhadap pihak ketiga. Demikianlah tampaknya halnya dalam penerapan jadwal tarif berbeda untuk kayu lapis oleh Jepang terhadap AS di satu pihak dan Indonesia di lain pihak.

Negara-negara berkembang pada umumnya dan negara-negara ASEAN khususnya perlu memeriksa perkembangan ini lebih dekat dan menilai posisi mereka terhadap masalah resiprositas. Bahkan dalam GATT pengecualian utama dalam hal resiprositas adalah bahwa kewajiban secara efektif dilepaskan dalam hal negara-negara berkembang. Ini telah dianggap tidak lebih daripada sebagai pengakuan *de facto* atas struktur kekuasaan yang inheren pada GATT. Haruskah negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok terus melakukan hal itu sementara di tengah-tengah mereka beberapa NICs telah mengembangkan dasar industri mereka sampai tingkat yang cukup untuk menghormati prinsip resiprositas? Pertanyaan ini seharusnya merupakan inti dari apa yang dinamakan masalah penahanan yang akan dibahas kemudian. Bagian lain dari masalah yang sama adalah pertanyaan bagaimana sistem multilateral yang ada dapat menampung tuntutan atas resiprositas yang lebih berimbang dan menyeluruh.

Suatu alternatif untuk hal ini seperti disarankan oleh Cline adalah penggunaan yang lebih aktif dari Pasal XXIII GATT (multifikasi dan pelemahan), dan Pasal XXVIII (pencabutan kelonggaran). Pasal XXIII memberi sebuah negara hak untuk mencari kompensasi untuk multifikasi dan pelemahan (*impairment*) dari kelonggaran perdagangan yang lalu oleh negara-negara lain, misalnya sebagai akibat dari NTB yang baru atau yang tak terlihat sebelumnya. Pasal XXVIII membolehkan sebuah negara untuk mencabut kelonggaran perdagangan yang terdahulu.

Persyaratan dan Selektifitas

Masalah perlakuan MFN bersyarat berkaitan erat dengan pendekatan terhadap resiprositas. Perlakuan MFN tak bersyarat melibatkan resiprositas "menyeluruh" sementara perlakuan MFN bersyarat secara tak langsung mencakup penilaian bilateral yang sempit atau sektoral, yang pada hakikatnya melibatkan unsur diskriminasi.

Maka hal ini menunjukkan pentingnya usaha untuk mendapatkan jalan keluar dalam GATT, meskipun jalan keluar itu akan membolehkan tindakan-tindakan unilateral -- tetapi hanya sebagai jalan terakhir. Pasal XXVIII dapat digunakan jika dan bilamana dukungan multilateral untuk suatu tindakan Pasal XXIII tidak bisa didapatkan. Tindakan unilateral dalam hal ini akan tetap tunduk pada perlakuan MFN tak bersyarat.

Masalah persyaratan penting sebab pada tahun-tahun belakangan ini terjadi erosi MFN tak bersyarat yang serius. Penyimpangan paling drastis dari MFN tak bersyarat telah terjadi pada MFA dan dalam berbagai VER yang telah timbul di luar sistem GATT. Peraturan NTB dari Tokyo Round, khususnya yang menyangkut Bea Subsidi dan Perimbangan serta Pembelian Pemerintah, yang dibuat bersyarat sesuai dengan status penanda-tangan, mempunyai efek secara implisit memasukkan persyaratan ke dalam sistem GATT. Sebenarnya GSP sendiri adalah penyimpangan besar dari MFN.

Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya telah sangat tidak senang dengan persyaratan aturan-aturan NTB, khususnya yang menyangkut Bea Subsidi dan Perimbangan.²¹ Indonesia dan Filipina telah menyetujui peraturan itu. Tetapi pembongkaran MFA dan penerapan peraturan NTB yang tak bersyarat akan berarti bahwa non-resiprositas tak dapat lagi diterima. GSP juga akan berada pada dasar yang goyah.

Penyimpangan dari ketentuan MFN juga telah menyebabkan diciptakannya konsep "gangguan pasar" yang memberikan legitimasi bagi para pemerintah untuk memberlakukan pengekangan bilateral yang bersifat diskriminasi dan, dengan demikian, *selektifitas*. Ada beberapa pandangan yang menyarankan agar pihak-pihak peserta GATT diperbolehkan untuk menerapkan tindakan perlindungan hanya terhadap impor dari negara-negara yang tampaknya telah menyebabkan "kerugian." Dengan kata lain, hanya yang "bersalah" saja yang seharusnya dikenai tindakan perlindungan itu.²²

Kegagalan Tokyo Round untuk merundingkan peraturan perlindungan terutama disebabkan oleh masalah selektifitas itu. Peraturan tentang perlin-

²¹Lihat Bagian II dari laporan *Pacific Perspectives on Trade Policy Issues* (Seoul: Korea

dungan yang ada tercantum dalam Pasal XIX GATT, apa yang dinamakan *escape clause*. Pasal ini membolehkan sebuah negara untuk memberlakukan pengekangan impor dalam hal kerugian yang serius -- atau ancaman akan hal itu -- bagi para produser domestik. Pengekangan itu harus diterapkan secara non-diskriminatif dan dapat menjadi sasaran tindakan balasan dalam bentuk pencabutan kelonggaran serupa.

Penyebarluasan QR tampaknya berhubungan dengan kegagalan untuk mengatasi secara efektif masalah gangguan pasar secara multilateral dan non-diskriminatif. Memang, MFA adalah bentuk terkasar dari QR di mana penerapannya yang diskriminatif itu ditujukan khususnya terhadap negara-negara berkembang. Sebenarnya ini adalah penyimpangan pertama yang besar dari peraturan GATT dan akarnya dapat ditelusuri kembali pada pengekangan atas ekspor tekstil Jepang dalam tahun 1950-an.²³

Pada dasarnya, tujuan dari suatu peraturan perlindungan yang baru adalah untuk membatasi penggunaan pengekangan perdagangan dalam hal "gangguan pasar." Pada prinsipnya, ini ditujukan pada akibat-akibat yang mengganggu dari bentuk pergeseran keuntungan komparatif yang melekat pada pertumbuhan dinamis ekonomi dunia. Adalah dari sudut pandangan ini bahwa masalah perlindungan ini harus diberikan prioritas yang tinggi oleh negara-negara ASEAN. Jelas pula bahwa "selektifitas" samasekali tidak konsisten dengan masalah-masalah yang seharusnya diatur oleh peraturan itu.

Penahapan

Prinsip penahapan, seperti diuraikan dengan sangat jelas dalam keputusan Tokyo Round tentang "Perlakuan Berbeda dan Lebih Menguntungkan, Resiprositas dan Partisipasi Lebih Penuh Negara-negara Berkembang" sebenarnya dimasukkan atas desakan negara-negara maju sebagai suatu paket perjanjian bersama dengan legitimisasi perlakuan istimewa dan berbeda bagi negara-negara berkembang. Prinsip ini menyarankan bahwa "sebagaimana kemampuan mereka untuk memberi sumbangan atau merundingkan kelonggaran atau mengambil tindakan lain yang disetujui bersama -- akan membaik," begitu pula kemampuan mereka "untuk berpartisipasi lebih penuh dalam kerangka hak dan kewajiban di bawah Perjanjian Umum." Tetapi, tidak ada ketentuan khusus yang diuraikan untuk menjalankan prinsip ini.

Undang-undang Perdagangan AS tahun 1984 memasukkan suatu perjanjian delapan setengah tahun untuk GSP tapi pada saat yang sama -- untuk pertama kalinya -- memasukkan unsur-unsur penahapan yang berdasarkan pendapatan per kapita, yang didefinisikan sebagai di atas US\$8.500. Di samping itu pemenuhan syarat dihubungkan dengan penghormatan negara pene-

rima terhadap pemilikan intelektual. Undang-undang itu memasukkan juga langkah-langkah resiprositas yang membolehkan Presiden AS untuk membalas apabila rintangan terhadap ekspor AS tidak dihapuskan melalui perundingan.

Berdasarkan Undang-undang itu, tahun lalu AS mencoba untuk mencahut hak istimewa di bawah GSP bagi ekspor oven microwave dan barang-barang elektronika (termasuk pesawat TV) dari Singapura. Selandia Baru juga mencoba untuk "menahapkan" Singapura dari skema GSP-nya atas dasar bahwa penghasilan per kapita Singapura (dan Brunei) melebihi 70% dari Selandia Baru.²⁴ Penahapan negara ini -- bukannya penahapan produk -- telah menimbulkan kecemasan, khususnya pada negara-negara industri baru dan negara-negara berkembang lain yang lebih kaya. Ia juga dilihat, sebenarnya, sebagai suatu ancaman terhadap kemanjuran yang berlanjut dari pendekatan UNCTAD, yang didasarkan pada pemikiran "Selatan yang bersatu dan homogen." Adalah dalam semangat ini bahwa ASEAN telah tegas dalam mendukung tantangan Singapura terhadap gerakan "penahapan" oleh negara-negara donor GSP tertentu. Kritik UNCTAD bahwa penerapan luwes dari konsep penahapan itu menyebabkan hal itu menjadi sekadar "alat untuk mendapatkan konsesi dalam perundingan" tampaknya beralasan.²⁵ Tetapi sebenarnya itulah yang dituju oleh konsep itu.

Daripada mempunyai suatu sistem yang menyebabkan dibentuknya MFA yang lain sehubungan dengan munculnya Jepang yang lebih banyak -- khususnya di Asia Timur -- mungkin lebih baik mencari jalan di mana konsesi oleh negara-negara industri baru dapat dirundingkan secara multilateral dalam sistem GATT. Bagaimanapun GATT adalah sebuah forum yang didirikan untuk keperluan itu.

Hufbauer dan Schott menyarankan bahwa konsesi yang kiranya akan diminta dari negara-negara berkembang akan melibatkan: (a) liberalisasi, yang lajunya harus ditahapkan sesuai dengan tingkat pembangunan dan keadaan neraca pembayaran setiap negara; dan (b) konsesi yang lebih besar dari negara-negara industri baru daripada dari negara-negara berkembang lainnya dan yang dapat mengambil bentuk perubahan dari QR ke tarif, pengurangan lebih jauh atas tarif tinggi yang tak masuk di akal, "pengikatan" tarif, pengurangan pengekanan untuk penanaman modal yang berhubungan dengan perdagangan, dan pembongkaran persyaratan perdagangan balasan²⁶ (*countertrade*). Adalah untuk kepentingan ASEAN sendiri untuk terlibat secara aktif dalam perundingan tentang penahapan dan konsesi yang dilibatkannya.

²⁴*Far Eastern Economic Review*, 23 Mei 1985 dan 13 Juni 1985.

²⁵UNCTAD, *Trade and Development Report, 1984* (New York: United Nations, 1985), hal.

Pembahasan di atas dengan jelas menunjukkan pentingnya suatu keterlibatan aktif ASEAN dalam babak ke delapan perundingan perdagangan multilateral, Uruguay Round bagi negara-negara ASEAN sendiri. ASEAN telah mendirikan sebuah kelompok yang dinamakan ASTO (*ASEAN Senior Trade Officials*) yang bertemu secara teratur untuk secara sistematis menyiapkan posisi ASEAN dalam berbagai masalah yang akan dimasukkan ke dalam agenda pertemuan yang baru itu.

ASEAN telah berkonsultasi tentang pertemuan yang baru itu sejak Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN yang ke-14 bulan November 1982 untuk mempersiapkan Pertemuan Menteri GATT dalam bulan yang sama. Sejak awalnya, ASEAN telah mempunyai pikiran yang terbuka tentang pertemuan yang baru itu. Sementara juga ikut merasakan kekecewaan negara-negara berkembang terhadap hasil Tokyo Round dan pelaksanaan Program Kerja Menteri GATT 1982, ASEAN tidak mengambil sikap bermusuhan seperti halnya Brasil dan India.

★ Dalam komite persiapan GATT, yang ditugasi penyusunan agenda dan prosedur pembicaraan, pada mulanya dua naskah telah diajukan. Satu, yang disusun oleh sembilan negara industri yang lebih kecil -- enam anggota EFTA ditambah dengan Australia, Selandia Baru dan Kanada, dianggap lemah dalam hal yang menjadi kepentingan utama negara-negara berkembang. Yang lainnya, yang disusun oleh 10 negara berkembang, bahkan samasekali tidak mengusulkan untuk menyelenggarakan pertemuan baru. Bahkan pertemuan baru itu dibuat bersyarat pada persetujuan sebelumnya oleh negara-negara industri untuk menghentikan dan membongkar tindakan-tindakan proteksionis -- khususnya di bidang tekstil dan pakaian; pengerasan peraturan perlindungan dan membatalkan tuntutan untuk konsesi balasan dari negara-negara berkembang. Naskah itu juga tidak memberi perhatian pada apa yang dinamakan "masalah-masalah baru" -- perdagangan di bidang jasa, perlindungan hak milik intelektual dan kebijaksanaan penanaman modal yang berhubungan dengan perdagangan. Dilaporkan bahwa negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok tidak bersatu mendukung naskah ini dan ASEAN secara tegas menentanginya.²⁷

■ Naskah rencana kompromi, yang disponsori oleh Swiss dan Colombia, memberi beberapa konsesi penting bagi kepentingan negara-negara berkembang. Produk tropis dan sumberdaya alam benar-benar dimasukkan ke dalam agenda.

ASEAN: Antara Kendala dan Keberhasilan

Harold Crouch, *Domestic Political Structures and Regional Economic Co-operation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), 101 hal. + x.

Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia: Bilateral Constraints Among ASEAN Member States* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984), 96 hal. + viii.

Linda G. Martin (ed.), *The ASEAN Success Story: Social, Economic, and Political Dimensions* (Honolulu, Hawaii: East-West Center, 1987), 253 hal. + xviii.

Kemampuan ASEAN mempertahankan kelangsungan hidupnya selama dua dasawarsa merupakan keberhasilan yang tidak kecil artinya, karena prestasi serupa itu belum pernah diraih oleh wadah-wadah kerjasama di Asia Tenggara yang dibentuk sebelumnya, seperti *Association of Southeast Asia (ASA)* maupun *Maphillindo*. Lagipula, betapapun terdapat ke-kaburan mengenai kausalitas antara penampilan ekonomi dan usaha yang dilakukan dalam beraneka kerjasama...

...tas pertumbuhan ekonomi tetapi juga meringkatkan taraf hidup masyarakatnya. Lebih dari itu, terutama dalam menghadapi isu-isu global dan menjalin hubungan dengan mitra-mitra dialognya, ASEAN mampu tampil sebagai suatu kesatuan politik sehingga memberi bobot yang lebih besar daripada usaha masing-masing negara anggotanya.¹

Meskipun demikian, revitalisasi persoalan lama yang pernah dihadapi oleh ASA maupun *Maphillindo* dalam paruhan pertama dasawarsa 1960-an dan/atau persoalan baru yang timbul justru karena keberhasilan usahanya di berbagai bidang mungkin dapat menjadi batu sandungan bagi perjalanan ASEAN pada masa yang akan datang. Seperti ditunjukkan oleh ASA dan *Maphillindo*,² kedekatan geografis saja ternyata tidak sanggup menyangga regionalitas. Sebaliknya, tanpa dilamari oleh keterikatan politik dan fungsionalisme ekonomi, hal itu malahan dapat menjelma menjadi kekuatan disintegratif yang mengancam regionalitas dan mengikis regionalisme.

Buku-buku yang ditinjau ini memberi gambaran yang jelas dan menyeluruh tentang dinamika perkembangan ASEAN, terutama dari segi kendala politik domestik, hambatan dalam hubungan bilateral dan interaksinya dengan keberhasilan maupun tantangan baru ASEAN. Ini merupakan sumbangan yang berharga untuk memahami berbagai persoalan yang mungkin dihadapi ASEAN dalam dasawarsa perjalanannya yang ketiga.

¹Penjelasan yang lebih terinci lihat M. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: Shift to Collective Action* (Kuala Lumpur: Arenabuku sdn. bhd., 1985).

POLITIK DOMESTIK DAN KENDALA REGIONALISME

Teori yang mengatakan bahwa politik luar negeri merupakan kelanjutan dari politik dalam negeri memang selalu dapat diperdebatkan keandalannya.³ Tetapi dalam batas-batas tertentu, khususnya di negara-negara berkembang yang belum memiliki lembaga-lembaga politik yang mantap, selain karena ia masih menjalani transformasi sosial-politik dan mencurahkan perhatiannya untuk membangun ke-negara-bangsaan ataupun kebangsa-negaraan, hubungan antara dinamika politik domestik dan corak politik luar negeri kiranya lebih kuat daripada di negara-negara maju. Dalam kerangka ASEAN, hal itu tercermin pada kesulitan-kesulitan yang dihadapinya untuk meningkatkan kadar integrasi ekonomi, atau sekurang-kurangnya untuk memperluas ruang-lingkup kerjasama ekonomi.

Buku yang ditulis oleh Harold Crouch, *Domestic Political Structures and Regional Economic Co-operation*, menyuguhkan dengan cermat berbagai persoalan politik domestik yang dianggap mempengaruhi kadar regionalisme ASEAN. Bertolak dari hipotesis bahwa struktur dan dinamika politik domestik mempengaruhi optimalitas usaha-usaha bersama dan dengan memusatkan perhatiannya pada soal bagaimana lapisan-lapisan sosial menyalurkan keputusannya kepada pusat pengambilan keputusan, Crouch berhasil mengungkapkan pengaruh *patronage* politik atas perumusan maupun pelaksanaan sesuatu kebijakan kerjasama ekonomi di negara-negara ASEAN. Kendala regionalisme yang selama ini diperkirakan timbul karena supremasi nasionalisme atas supranasionalisme mungkin tidak lebih daripada sekadar ketidakmampuan masing-masing pemerintah anggota ASEAN untuk me-

lepaskan dirinya dari belenggu *patronage* politik itu. Dengan kata lain, apa yang selama ini dianggap sebagai "kepentingan nasional" sesungguhnya adalah "kepentingan suatu kelompok dominan" semata-mata.

Dalam batas-batas tertentu, pemerintahan di negara-negara anggota ASEAN telah mampu menyederhanakan tuntutan masyarakat yang harus ditampungnya dalam kebijakan nasional. Tuntutan dari bawah, misalnya melalui Serikat Buruh atau organisasi-organisasi kelas menengah yang lain, dalam kenyataannya tidak mampu memainkan peranan penting untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.⁴ Pengendalian tuntutan kaum buruh melalui mekanisme kelembagaan politik dan/atau perangkat ideologis di Singapura dan Indonesia, misalnya, merupakan salah satu sebab mengapa mereka tidak dapat membangun "tawar-menawar bersama" (*collective bargaining*) untuk menghadapi elit pengusaha terutama dalam sektor ekonomi modern. Sementara itu, Malaysia yang memiliki lapisan kelas menengah cukup tebal dan Serikat Buruh lebih bebas daripada rekan-rekan mereka di Indonesia dan Muangthai tidak mampu tampil sebagai kekuatan politik yang tangguh karena ia terbelah menurut garis komunal.

Lemahnya lapisan kelas menengah yang sebenarnya diharapkan mempunyai kesadaran politik itu merupakan pertanda bahwa hambatan pokok terhadap optimalisasi kerjasama ekonomi ASEAN timbul dari kalangan elit pengusaha. *Patronage* politik di Indonesia dan Muangthai,⁵ *patrimonialisme* di Filipina dan "dwi fungsi" pengusaha-politisi di Malaysia

⁴Lihat Elias T. Ramos, "Strategi Hubungan Perburuhan di Asia Tenggara, Analisa Perbandingan," *Prisma* No. 12 (Desember 1982): hal. 38-47; cf. Basu Sharma, "Regionalism and ASEAN Industrial Relations," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 3, No. 2 (November 1986): hal. 248-254.

⁵Pembahasan mengenai *patronage* politik dapat ditemukan pada, antara lain, Krirkkiat Phipatseritham and Kunio Yoshihara, *Business Groups in Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983) dan Richard Robinson, "Towards a Class Analysis of the In-

³Uraian teoretis yang lengkap mengenai interaksi antara masalah politik domestik dan politik luar negeri dapat dilihat dalam James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1971), khususnya hal. 307-338. Salah satu penerapan teori itu dapat diikuti dalam Jon M. Reinhart, *Foreign Policy and National Integration: The*

telah menciptakan kondisi tertentu sehingga kebijakan ekonomi negara-negara itu sukar diputuskan semata-mata atas dasar pertimbangan rasionalisme-teknokratis (hal. 92).⁶ Hambatan yang dihadapi pemerintah Indonesia, Filipina dan Muangthai dalam merumuskan kerjasama ekonomi khususnya di bidang perdagangan, penanaman modal dan komoditi, misalnya, disebabkan bukan hanya oleh kebijakannya untuk melindungi industri-industri yang sedang tumbuh (*infant industries*) tetapi juga dipersulit oleh patronage politik (hal. 98-100).

Gejala seperti itu terjadi dalam hubungan intra-ASEAN maupun antara ASEAN dan mitra-mitra dialognya sehingga seringkali menimbulkan kesan inkonsistensi politik ASEAN. Keinginan untuk memperjuangkan pembentukan Dana Bersama yang diputuskan dalam Pertemuan UNCTAD IV di Nairobi (1976) ternyata tidak dapat dipertahankan sepenuhnya oleh negara-negara ASEAN. Sementara isu pembentukan dana bersama masih hangat diperbincangkan, dan bahkan menemukan titik-terang, Pertemuan UNCTAD V di Manila (1979) telah bergeser ke arah proteksionisme negara-negara industri maju.

Meskipun corak permasalahan mungkin akan berubah di kelak kemudian hari, gejala seperti itu tampaknya masih akan menjadi kendala bagi perkembangan regionalisme ekonomi ASEAN. Tampaknya hanya Singapura yang kurang memiliki tradisi patronage politik, terutama karena tebalnya lapisan kelas menengah perkotaan dan etika Konfusian, sehingga PM Lee Kuan Yew berhasil menumbuhkan disiplin dan etos kerja serta pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dalam batas-batas tertentu, pemerintahan PM Mahathir Mohammad mungkin dapat meminimalisasi patronage politik, sekurang-kurangnya karena gejala pembelahan elit pengusaha menurut garis komunal yang mempersempit peluang elit pengusaha untuk mempengaruhi elit politik. Pada saat yang sama, budaya dan mekanisme politik di Indonesia, Filipina dan Muangthai tampaknya akan menemui beberapa kesulitan untuk mengatasi kendala regionalisme yang timbul dari patronage politik.

Crouch memang berhasil mengungkap hubungan antara patronage politik dan akibat yang ditimbulkannya pada optimalisasi kerjasama ekonomi ASEAN. Tetapi memahami gejala patronage politik melalui analisis yang menitikberatkan aspek struktur sosial dengan sendirinya mengabaikan pentingnya aspek prososial. Ia tidak menjelaskan bagaimana elit pengusaha membangun jaringannya untuk mempengaruhi para pengambil keputusan.⁷ Soal kohesifitas elit politik dan bobot patronage tampaknya juga luput dari pengamatan Crouch sehingga sukar memperkirakan bagaimana patronage politik itu dapat bertahan atau menemukan bentuk baru seandainya terjadi perubahan politik.

Lebih dari itu, tulisan Crouch tidak menjelaskan apakah patronage politik di negara-negara ASEAN, kecuali Singapura, merupakan sebab atau akibat dari sistem politik yang cenderung semakin monolitik. Dengan menambahkan perspektif dan/atau parameter yang lebih mendasar seperti itu buku yang ditulis oleh Crouch akan menjadi bahan referensi yang semakin menarik. Selain akan menampilkan kesan dinamis, ia akan memiliki kemampuan untuk memperkirakan dan mengantisipasi perubahan ekonomi-politik ASEAN dalam masa-masa yang akan datang.

KONFLIK BILATERAL DAN REGIONALISME

Masalah pokok bagi pertumbuhan dan perkembangan regionalisme sesungguhnya bukan hanya melibatkan aspek struktur sosial dan formasi politik domestik tetapi juga mempertimbangkan aspek-aspek yang lebih mendasar, misalnya kedekatan fisik dan budaya-politik. Pemahaman atas aspek-aspek itu dapat memberi sumbangan yang bermanfaat terutama

⁷Sebagai penjelasan yang lebih mendalam lihat Zakaria Haji Ahmad, "The World of ASEAN Decision-Makers: A Study of Bureaucratic Elite Perceptions in Malaysia, the Philippine and Singapore," *Contemporary South-east Asia* Vol. VIII, No. 3 (December 1986): hal. 192-212; cf. Pushpa Thambipillai and J.

⁶Bandingkan dengan R. S. Milne, "Tako-

ma untuk mengungkap permasalahan yang mungkin dihadapi ASEAN, sebagai salah satu bentuk revitalisasi masalah lama yang pernah menggajal regionalisme Asia Tenggara sebelum terbentuknya ASEAN. Lagipula, berbeda dari aspek struktur sosial-ekonomi dan formasi politik yang dapat mengurangi bobot dan ruang-lingkup regionalisme, kedekatan fisik dan perbedaan budaya-politik mungkin sanggup meruntuhkan regionalisme.

Dalam kaitan seperti itulah buku yang ditulis oleh Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia: Bilateral Constraints Among ASEAN Member States*, seakan-akan melengkapi beberapa aspek yang tidak diulas oleh Crouch. Menurut Indorf, masalah utama yang dapat mempengaruhi regionalisme di Asia Tenggara adalah kedekatan geografis, masalah politik yang timbul dari ketegangan sosio-kultural dan nasionalisme yang mewarnai kebijakan ekonomi maupun proses pengambilan keputusan. Dalam batas-batas tertentu, determinan-determinan itu memiliki sifat makna ganda. Kedekatan geografis, misalnya, dapat berperan sebagai kekuatan integratif karena ia memberi peluang yang lebih besar bagi terselenggaranya interaksi dan interkomunikasi antar-negara. Pada saat yang sama, terutama jika disertai pula oleh ketidakjelasan tapal batas antar-negara, kedekatan geografis justru menimbulkan persoalan yang mungkin mengawali disintegrasi suatu wadah kerjasama regional.

Selama ini masalah Sabah yang pernah mempertegang hubungan antara Filipina dan Malaysia (hal. 23-27) memang tidak menjelma menjadi konflik kekerasan. Keterikatan kedua-belah pihak untuk menyelesaikan secara damai pertikaian atas wilayah itu tampaknya lebih menonjol daripada kecenderungannya untuk menempuh langkah kekerasan. Lebih daripada itu, proses diplomatik yang dijalin antara Pemerintah Manila dan Kuala Lumpur dapat menjadi petunjuk bahwa selama terdapat kemauan politik mungkin sesuatu konflik memiliki pula daya integrasi.

Meskipun demikian belum menjadi jaminan bahwa di kelak kemudian hari tidak akan terjadi persoalan yang timbul karena kedekatan geografis. Konsep kewilayahan baru

diajukan Indonesia, dapat ditafsirkan oleh negara lain sebagai salah satu bentuk dari "imperialisme kartografis." Dan untuk masa-masa yang akan datang penemuan baru di bidang sumberdaya laut dapat menjadi sumber ketegangan antar-negara (hal. 20). Tentu saja ketegangan itu senantiasa dapat dikendalikan selama setiap pihak memiliki kemauan politik untuk saling memberi konsesi.

Meskipun demikian proses konsesional itu sukar dilaksanakan jika suatu sengketa kewilayahan yang diungkap ke permukaan sesungguhnya merupakan politisasi ketegangan sosio-kultural. Indorf menyajikan ulasan yang terinci mengenai bagaimana faktor Muslim menimbulkan persoalan dalam hubungan antara Malaysia dan Muangthai maupun Filipina (hal. 38-42). Tuntutan Filipina atas wilayah Sabah, misalnya, sebenarnya bukan berdasarkan pertimbangan historio-teritorial semata-mata tetapi juga diperkuat oleh tuduhan Manila bahwa Kinabalu, terutama pada masa kepemimpinan Tun Mustapha Harun, memberi perlindungan dan/atau latihan militer kepada gerilyawan Islam-Moro. Argumen yang sama berlaku juga bagi himbauan Bangkok kepada Kuala Lumpur untuk menyelenggarakan latihan keamanan dan patroli bersama guna menumpas radikalisme masyarakat Islam-Pattani maupun komunis di sepanjang perbatasan Muangthai-Malaysia.

Tetapi tampaknya Indorf kurang mengkaitkan aspek sosial-ekonomi dan sosial-politik dengan koinsidensi antara aspek kedekatan geografi dan ketegangan sosio-kultural. Akibatnya, ia tidak mengurai lebih mendalam ketimpangan sosial-ekonomi pusat-pinggiran, misalnya antara Bangkok dan empat propinsi miskin di Muangthai Selatan maupun antara Penang dan Kelantan di Malaysia. Lagipula, formasi kolonialisme internal kelompok Melayu atas Khadazan yang dalam batas-batas tertentu memberi peluang bagi pemerintahan daerah Sabah untuk langsung maupun tidak mendukung gerakan sempalan Moro tidak terlihat juga dalam ulasan Indorf. Perspektif semacam itu bukannya tidak penting karena dihapuskannya "masalah Sabah" dalam Konstitusi Filipina yang baru (1987) sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari perkembangan politik di Sabah dengan beralihnya kekuasaan Mustapha

Sementara itu dalam mengulas aspek-aspek nasionalisme ekonomi, Indorf memusatkan perhatiannya pada berbagai isu, antara lain kesenjangan sumberdaya dan prestasi ekonomi antar-negara anggota ASEAN, pelaksanaan proyek-proyek bersama dan penerapan prinsip konsensus dalam proses pengambilan keputusan. Tetapi berbeda dari pengamat ekonomi pada umumnya, Indorf berusaha menelusuri aspek-aspek yang lebih mendalam daripada sekadar pertimbangan ekonomis.

Meskipun tidak ditelaah dengan cermat, dan hanya terbatas pada asumsi bahwa prestasi pembangunan tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan sumberdaya dan kebijakan ekonomi sesuatu negara, Indorf mengisyaratkan bahwa kurang optimalnya kerjasama ASEAN di bidang perdagangan dan industri bukan hanya disebabkan oleh non-komplementaritas komoditi tetapi juga oleh perbedaan kemampuan lembaga dan aparat sesuatu negara untuk melaksanakan proyek-proyek bersama. Selain itu, ia juga memberikan argumen bahwa kebijakan Pemerintah Singapura dan Malaysia untuk membatasi arus pekerja dan/atau imigran gelap dari negara-negara ASEAN yang lain, terutama Indonesia dan Muangthai, dilatarbelakangi oleh pertimbangan sosial-politik (hal. 56). Di Malaysia, misalnya, migran dari Indonesia dan Muangthai yang terutama bekerja di sektor perkebunan itu seringkali memperkuat komunalisme Melayu.

Inferrelasi antara berbagai bentuk persoalan domestik dan dampak intra-regionalitas itu memperkuat kecenderungan nasionalisme ekonomi setiap negara anggota ASEAN. Bahkan seandainya masih tersisa kehendak untuk meningkatkan kerjasama ekonomi sekalipun, masalah itu sekurang-kurangnya menambah parameter baru yang mungkin mempersulit kalkulasi setiap negara anggota ASEAN dalam penentuan bentuk dan ruang-lingkup kerjasama. Lagipula, bersamaan dengan diantunya prinsip supremasi nasionalisme atas supranasionalisme, hal itu dapat mengganggu kelancaran proses pengambilan keputusan yang senantiasa berpijak pada asas musyawarah untuk mufakat.

Secara keseluruhan, gelagat-gelagat semacam itu mungkin merupakan salah satu petunjuk

hak luar daripada untuk menyelesaikan permasalahan di antara mereka sendiri.⁸ Pada saat yang sama, kerjasama intra-ASEAN mungkin hanya dapat dilaksanakan secara optimal jika ia diperkirakan mampu segera membuahkan hasil nyata bagi para anggota ASEAN. Kesulitannya adalah bahwa perbedaan persepsi intra-ASEAN mengenai apa yang dianggap sebagai hasil nyata itu seringkali malahan dimanfaatkan oleh pihak luar. Dengan kata lain, pertikaian dan perbedaan pendapat di antara negara-negara anggota ASEAN itu dengan sendirinya mengurangi kemampuan tawar-menawar ASEAN dalam menghadapi mitra ataupun lawan dialognya, seperti terlihat dalam kasus diplomasi tekstil ASEAN-EEC dan diplomasi karet ASEAN-Jepang.

TONGGAK-TONGGAK KEBERHASILAN ASEAN

Buku suntingan Linda G. Martin, *The ASEAN Success Story: Social, Economic, and Political Dimensions*, menyuguhkan lima tulisan yang mengulas berbagai bidang kerjasama ASEAN. Dalam batas-batas tertentu, sekalipun tulisan-tulisan yang disuntingnya tidak menyajikan pembahasan yang mendalam, Martin berhasil merangkai keberhasilan ASEAN dalam bidang pembangunan sosial, pertumbuhan dan kerjasama ekonomi, pembangunan politik dan tertib kawasan serta hubungan ASEAN dengan negara-negara besar di kawasan Asia-Pasifik, khususnya Republik Rakyat Cina, Jepang dan Amerika Serikat.

Alina K. Wong dan Paul P.L. Cheung, dalam pembahasannya mengenai perubahan

⁸Argumen seperti ini mungkin dapat dipertahankan sejauh ia menyangkut isu-isu global. Pada saat yang sama kesatuan ASEAN sering mengalami kesulitan untuk menyelesaikan persoalan Kampuchea. Kompleksitas masalah Kampuchea dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya serta perbedaan persepsi antar-negara anggota ASEAN mengenai persoalan itu menimbulkan kesulitan tersendiri. Masalah ini diulas dengan cermat oleh Robert O. Tilman dalam *Southeast Asia and the Enemy Beyond: ASEAN Perceptions of External Threats* (Boulder, Colorado, Wadsworth, 1985).

socio-demografi, berhasil memperlihatkan bahwa seiring dengan prestasi pertumbuhan ekonominya negara-negara ASEAN mampu pula meningkatkan taraf hidup masyarakatnya (hal. 17-36). Indikator sosial yang dipilihnya, seperti harapan hidup dan peranan wanita maupun pemuda dalam kegiatan ekonomi, memang indikator yang berkaitan langsung dengan masyarakat miskin. Lagipula, Wong dan Cheung cukup adil dan berimbang karena mereka menunjukkan pula bahwa menebalnya lapisan menengah disertai oleh meningkatnya ketimpangan sosial dalam masyarakat perkotaan.

Tetapi sebenarnya ulasan Wong dan Cheung mengandung penyimpangan sistematis karena ia tidak memisahkan peranan ASEAN sebagai faktor eksogen atau endogen dalam proses pembangunan. Oleh sebab itu tetap tidak jelas soal apakah keberhasilan pembangunan sosial itu merupakan hasil kerja bersama atau karena kebijakan kemakmuran yang ditempuh negara-negara anggota ASEAN, misalnya melalui sistem perpajakan progresif, pemberian subsidi kepada masyarakat miskin dan pengaturan upah minimum. Penguasaan ilmu demografi saja, terutama jika hal itu diperkuat pula dengan naluri spesialisasi yang niscaya membatasi cakrawala pemikiran, tampaknya belum cukup memadai untuk menjelaskan hubungan antara perubahan struktur kependudukan dan prestasi ASEAN.

Gelagat seperti itu terlihat pula dalam tulisan Seiji Naya dan Narongchai Akrasanee yang berturut-turut membahas soal penampilan ekonomi dan faktor-faktor pertumbuhan (hal. 47-87) serta kerjasama ekonomi ASEAN (hal. 99-125). Memang, Naya berhasil melacak beberapa faktor penyangga pertumbuhan ekonomi, misalnya ketersediaan sumberdaya, kebijakan ekspor dan mobilisasi dana dalam negeri. Sedang Akrasanee mampu memberikan ulasan yang terinci tentang kegiatan komite-komite ekonomi ASEAN maupun kemampuan ASEAN dalam menjalin hubungan dengan mitra-dialog serta menanggapi isu-isu ekonomi global. Tetapi pada saat yang sama Naya tampaknya terpaku pada isu perdagangan, arus modal dan tingkat pinjaman sehingga

an strategi ASEAN yang menjurus ke arah industri substitusi ekspor akan dapat mengatasi kendala yang ditimbulkan oleh aspek non-komplementaritas komoditi (hal. 124).

Dalam batas-batas tertentu tanggapan John A. Dixon yang menekankan pentingnya faktor sumberdaya yang dapat diperbarui dan tanggapan Linda G. Martin yang memusatkan perhatiannya pada pengembangan sumberdaya manusia (hal. 88-96) telah memperluas ruang-lingkup permasalahan yang dibahas oleh Naya dan Akrasanee. Meskipun demikian tanggapan Dixon dan Martin sesungguhnya tidak mengatasi kelemahan pokok yang terdapat dalam tulisan Naya dan Akrasanee yang tidak memperhatikan samasekali aspek pemerataan pendapatan dan perubahan struktur ekonomi. Bagi negara-negara berkembang pada umumnya, prestasi pembangunan ekonomi tidak dapat dilihat semata-mata dari segi neraca perdagangan, mobilisasi sumberdana domestik maupun pergeseran titik-berat industrialisasi, melainkan harus diimbangi pula dengan telaah mendalam tentang perubahan struktur ekonomi. Lebih dari itu, karena industrialisasi menyangkut dimensi yang lebih luas daripada sekadar otomatisasi dan/atau pabrikasi, perlu diperlihatkan pula soal bagaimana perubahan sektoral itu terwujud dalam pergeseran daya serap setiap sektor atas kesempatan kerja.

Mungkin hanya tulisan Jusuf Wanandi mengenai pembangunan politik dan tertib kawasan (hal. 143-165) yang berhasil menampilkan wawasan yang lebih luas. Meskipun tidak menyanggahkan analisisnya secara mendalam, Wanandi berhasil memperkuat pandangannya bahwa perubahan sosial ekonomi telah mengubah titik-berat ancaman internal yang harus dihadapi negara-negara ASEAN. Berbeda dari masa-masa sebelumnya, pembangunan politik untuk masa-masa yang akan datang hendaknya dipusatkan pada soal bagaimana lembaga-lembaga politik mampu menampung tuntutan partisipasi massa yang meningkat seiring dengan menebalnya lapisan menengah masyarakat (hal. 144-145).

Selain itu, Wanandi juga menggarisbawahi pentingnya perubahan watak dinamika politik.

longan Karya (Indonesia), UMNO (Malaysia) dan PAP (Singapura), barangkali justru menimbulkan permasalahan baru karena ia tidak ditopang oleh penyangga yang kokoh. Rekonstruksi dalam tubuh UMNO yang kini menghadapi gejala antara modernisasi-sekuler dan tradisionalisme-religius,⁹ keharusan Golongan Karya untuk mandiri dari buaian kelompok militer dan birokrasi pemerintah, dan keniscayaan sosialisasi seirama dengan pergantian generasi di dalam tubuh PAP¹⁰ adalah beberapa petunjuk yang memperkuat dugaan bahwa titik-berat dinamika politik domestik akan berbeda dari masa-masa sebelumnya.

Meskipun demikian, dengan beberapa catatan bagi Muangthai yang kini menghadapi persoalan baru di lingkungan militernya,¹¹ dinamika internal itu tampaknya tidak akan mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri negara-negara anggota ASEAN (hal. 147-148). Hal itu dapat ditafsirkan bahwa ASEAN tetap akan mengerahkan kemampuan diplomatiknya untuk membangun tertib kawasan, terutama melalui ZOPFAN dan pembentukan kawasan bebas nuklir. Tentu masih menjadi pertanyaan apakah konsistensi politik luar negeri negara-negara anggota ASEAN itu merupakan isyarat bahwa mereka akan terpa-ku pada nasionalisme sehingga mempengaruhi kelenturan diplomasi ASEAN, khususnya dalam penyelesaian masalah Kampuchea, ataukah ia justru akan menumbuhkan kesadaran bahwa kesatuan kebijakan dapat menjadi sarana yang efektif untuk memperjuangkan

regionalisme ASEAN.

Persoalan-persoalan seperti itu memang kurang terungkap dari buku yang disunting oleh Martin. Berbeda dari ulasan Crouch maupun Indorf yang memusatkan perhatiannya pada aspek tertentu, Martin merangkai berbagai aspek sehingga ia kurang mempertajam dimensi-dimensi setiap aspek yang diluasnya. Oleh sebab itu rangkuman yang ditulis oleh Lee-Jay Cho (hal. 211-217), yang tampaknya berpijak dari asumsi bahwa setiap keberhasilan dapat menumbuhkan masalah baru, memiliki arti tersendiri sehingga benang merah yang dirangkai oleh Martin dapat dipandang sebagai batu loncatan atau batu sandungan ASEAN.

J. Kusnanto ANGGORO

⁹Haji Ahmad, "Stability, Security and National Development in Malaysia: An Appraisal," dalam *Durable Stability in Southeast Asia*, ed., Kusuma Snitwongse and Sukhumbhan Paribatra (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), hal. 117-136.

¹⁰Lihat Chong Li Choy, "Durable Stability with Prosperity and Legitimacy: Perceptual Leadership in Singapore" dalam *ibid.*, hal. 169-186.

¹¹Lihat Chai-Anan Samudavanija and Sukhumbhan Paribatra, "In Search of Balance: Prospects for Stability in Thailand during the Post CPT Era" dalam *ibid.*, hal. 187-213.