

Peran dan Jawaban ASEAN dalam Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik

Hadi SOESASTRO

Pengantar

DARI penelitian mengenai sejarah timbulnya berbagai ide mengenai kerjasama ekonomi regional di kawasan Pasifik, terlihat bahwa berbagai skema institusional yang telah diusulkan berasal dari aneka ragam pemikiran mengenai kerjasama yang berbeda satu sama lain.¹ Munculnya skema-skema awal di pertengahan kedua dekade 1960-an, salah satunya yang paling menonjol adalah skema Kojima mengenai PAFTA (Wilayah Perdagangan Bebas Pasifik - *Pacific Free Trade Area*), diakibatkan terutama oleh berbagai perkembangan yang terjadi di luar kawasan, misal-

nya terbentuknya Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Namun gagasan untuk membentuk suatu kawasan perdagangan bebas antar lima negara maju di Pasifik, yakni Australia, Kanada, Jepang, Selandia Baru dan Amerika Serikat, ternyata tidak dapat diterima baik bila dilihat dari segi ekonomi maupun politik. Yang menentang ide tersebut adalah negara-negara yang perekonomiannya lebih 'kecil' seperti Australia, Kanada dan Selandia Baru.² Sesungguhnya studi Kojima tersebut menunjukkan kepada kita bahwa sementara PAFTA (Wilayah Perdagangan Bebas Pasifik) akan memperluas perdagangan antar negara anggota, diakui bahwa pembagian keuntungan akan menjadi amat timpang karena adanya ketidaksamaan dalam tingkat industrialisasi di antara kelima negara tersebut.

Skema lain yang menonjol adalah skema yang diusulkan di pertengahan kedua dekade 1970-an oleh Drysdale dan Patrick mengenai OPTAD (Organisasi dari Perdagangan dan Pembangunan Pasifik). Usul ini

Dialihbahasakan dari Dr. Hadi Soesastro, "Pacific Economic Cooperation: ASEAN's Role and Responses" dalam Third Indonesia-Singapore Conference, Bandung, November 5-6, 1990, oleh M. Bambang Walgito.

¹Sejarah timbulnya beberapa ide untuk menjalin kerjasama ekonomi di kawasan Pasifik dapat dilihat di Hadi Soesastro, "Institutional Aspects of Pacific Economic Cooperation," *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase* (Jakarta: CSIS, 1983), 3-52.

²Lihat, H.W. Arndt, "PAFTA: An Australian Assessment," dalam *Intereconomics*, 10, 1967, 272-76.

mencuat dari diskusi mengenai PAFTA. Kedua usulan tersebut berbeda satu sama lain tidak hanya bila dilihat dari ciri-cirinya -- yakni sasaran, fungsi, ruang lingkup, keikutsertaan dan pembentukan lembaga -- tetapi juga bila dilihat dari dasar pemikiran untuk mengorganisasi kawasan Pasifik. Kalau Kojima lebih menitikberatkan peristiwa eksternal serta dampaknya terhadap negara-negara Pasifik, Drysdale dan Patrick lebih memusatkan perhatian mereka pada dinamika internal negara-negara Pasifik yang akan berakibat terjadinya suatu transformasi mendalam di kawasan itu sendiri. Menurut penglihatan dan ramalan mereka, kawasan tersebut semakin menjadi bergantung satu sama lain dalam bidang perdagangan maupun investasi. Arus bantuan juga merupakan faktor penting yang mempererat hubungan ekonomi regional. Mereka berpendapat bahwa dari suatu titik acuan regional baru ini kawasan Pasifik akan mampu mendapat keuntungan untuk memudahkan orang meraih sasaran perdagangan dan pembangunan serta mengatasi konflik di sekitar kawasan. Harus diakui bahwa interdependensi ini tidak hanya dapat menciptakan berbagai peluang tetapi juga dapat menjadi sumber perpecahan mengingat interdependensi itu cenderung tidak simetris sifatnya. Boleh jadi negara yang perekonomiannya lebih kecil merasa cemas bahwa kerjasama ekonomi Pasifik justru akan secara efektif melembagakan interdependensi yang asimetris.

Akhir-akhir ini orang lebih banyak memusatkan perhatian pada implikasi global pembangunan ekonomi kawasan yang spektakuler. Istilah "Abad Pasifik", yang semakin banyak dijumpai dalam pidato, laporan media massa maupun tulisan-tulisan akademis, telah dipakai untuk menandai adanya pergeseran titik berat dunia dari Atlantik ke

Pasifik.³ Suatu usul yang diajukan oleh Senator Bradley dalam idenya mengenai "Koalisi Pasifik" didasarkan atas kebutuhan untuk membangun suatu koalisi guna memperbarui sistem perdagangan multilateral. Ia mengemukakan sejumlah alasan yang melatarbelakangi perhatiannya pada masalah Pasifik. Pertama, di kalangan negara-negara pinggiran Pasifik terjadi ketimpangan besar sekali di bidang perdagangan. Kedua, negara-negara tersebut amat bergantung pada kesehatan dan kekuatan sistem perdagangan multilateral. Ketiga, Eropa akan disibukkan oleh proyek 1992-nya. Keempat, Pasifik terdiri dari beraneka ragam negara yang dapat dilihat sebagai suatu mikrokosmos dunia.

Dari tinjauan singkat di atas kiranya jelas arah perkembangan ide mengenai kerjasama ekonomi Pasifik selama seperempat abad yang lampau. Kerangka institusional yang diusulkan juga telah beralih dari skema 'integrasi institusional' yang lebih ketat (PAFTA) menuju ke suatu skema 'integrasi fungsional' yang lebih longgar (OPTAD), dan kini perhatian orang lebih dipusatkan pada bentuk 'koalisi' yang bahkan lebih longgar lagi. 'Fenomena difusi' ini tidak harus dilihat sebagai suatu perkembangan yang negatif. Kenyataannya, fenomena itu muncul dari pendekatan yang lebih realistis terhadap kebhinnekaan kawasan tersebut. Sebenarnya, telah menjadi jelas bahwa usaha-usaha untuk mempromosikan kerjasama ekonomi Pasifik hanya akan membuahkan hasil sekiranya mereka mengambil keuntungan dari keanekaragaman kawasan itu.

³Hadi Soesastro, "The Role of the Pacific Basin in the International Political Economy," dalam *Foreign Relations Journal*, diterbitkan oleh The Phillipine Council for Foreign Relations, Vol. IV, No. 2 (Juni 1989): 64-83.

Interdependensi dan keanekaragaman merupakan ciri utama ekonomi Pasifik. Hal itu menciptakan berbagai kesempatan luas tetapi juga membangkitkan kepekaan politik. Sudah bukan rahasia lagi bahwa negara-negara yang perekonomiannya "lebih kecil" telah melontarkan kekhawatiran mereka yang mendalam mengenai tempat dan posisi mereka yang kurang menguntungkan dalam kerjasama ekonomi regional di Pasifik. Perdana Menteri Malaysia, Mahathir misalnya, telah terang-terangan mengungkapkan pandangannya bahwa negara-negara yang lebih besar sudah barang tentu akan mendominasi kerjasama tersebut.⁴ Tulisan ini akan menelaah persoalan yang berkaitan dengan peran negara-negara yang perekonomiannya lebih 'kecil' dalam kerjasama ekonomi Pasifik ini, khususnya negara-negara anggota ASEAN. Telaah ini diawali dengan pembahasan mengenai perdagangan di kawasan Pasifik serta struktur produksi dan peran negara-negara ASEAN dalam pengembangannya. Di bagian akhir akan dibahas persoalan-persoalan pokok mengenai peranserta ASEAN dalam kerjasama ekonomi Pasifik.

Ekonomi Pasifik yang Sedang Tumbuh

Kawasan Pasifik merupakan wilayah yang banyak memiliki keanekaragaman. Kawasan tersebut amat heterogen baik di bidang budaya, agama, politik, ekonomi, sosial maupun geografis. Dalam arti luas kawasan ini meliputi "setengah dunia"; perbatasan sebelah timur adalah Lengkungan St. Louis, perbatasan sebelah ujung barat ada-

lah Tembok Besar Cina, sedangkan yang menjadi tapal batas utara adalah Borrow, Alaska dan di sebelah selatan Punta Arenas, di ujung bawah Chili.⁵ Seperti terlihat di mana-mana, kawasan ini "jelas akan merupakan salah satu dari kawasan yang paling tidak berbentuk di dunia."⁶

Tabel 1 memperlihatkan keanekaragaman-keanekaragaman yang mencolok di seluruh kawasan. Termasuk di situ negara-negara yang memiliki wilayah serta tingkat ekonomi yang jauh berbeda satu sama lain. Dilihat dari segi ekonomi, ada dua negara yang mendominasi kawasan yakni Amerika Serikat dan Jepang. Kedua negara ini menghasilkan sekitar 80% dari seluruh penghasilan kotor kawasan. Jumlah ekspor mereka ternyata lebih dari 50% ekspor kawasan ke seluruh dunia. Ditinjau dari segi pendapatan bruto nasional per kapita, kedua negara tersebut menduduki ranking teratas. Kanada, Australia dan Selandia Baru memang merupakan negara industri namun tetap dapat dibalang 'kecil' dibandingkan dengan perekonomian Amerika Serikat maupun Jepang. Di bidang ekspor, Kanada menduduki tempat ketiga mencapai sekitar 10% dari seluruh ekspor kawasan. Hal ini tentu saja jauh dari mencolok. Namun sekitar 70% dari eksportnya adalah bersama Amerika Serikat. Hal ini menandakan bahwa perekonomian Kanada telah terpadu dengan perekonomian Amerika Serikat seperti dirumuskan akhir-

⁵Definisi ini dibuat oleh Gerald W. Fry, dalam "The Pacific Challenge: A Transnational Future," *Asia Pacific Community* (Summer 1983): 36-37.

⁶Lihat Norman D. Palmer, "Security Dimensions of Pacific Basin Cooperation," dalam Roy Kim dan Hilary Conroy (penyunting), *New Tides in the Pacific -- Pacific Basin Cooperation and the Big Four (Japan, PRC, USA, USSR)* (New York: Greenwood Press, 1987), 147.

⁴Masalah ini dibahas dalam Hadi Soesastro, "ASEAN and the Political Economy of Pacific Cooperation," *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 12 (Desember 1983): 1255-1270.

Tabel 1

KAWASAN CEKUNGAN PASIFIK DATA KOMPARATIF (I)

	Penduduk Thn 1988 (% Keseluruhan)	Wilayah (% Keseluruhan)	GDP 1988 (%)	Ekspor 1988 (% Keseluruhan)
Brunei	0,0	0,0	0,0	0,0
Indonesia	8,8	4,2	0,9	1,7
Malaysia	0,9	0,7	0,4	1,9
Filipina	3,0	0,7	0,4	0,6
Singapura	0,1	0,0	0,2	3,6
Thailand	2,8	1,1	0,6	1,4
ASEAN	15,6	6,8	2,5	9,4
Cina	55,0	21,3	3,9	4,2
Hong Kong	0,3	0,0	0,5	5,6
Jepang	6,2	0,8	29,7	23,6
Korea	2,1	0,2	1,8	5,5
Taiwan	1,0	0,1	1,2	5,4
Australia	0,8	17,1	2,6	2,9
New Zealand	0,2	0,6	0,4	0,8
PNG	0,2	1,0	0,0	0,1
ASIA TIMUR	81,4	48,0	42,6	57,5
Kanada	1,3	22,2	4,6	10,4
Amerika Serikat	12,4	20,9	50,7	28,6
ASIA PASIFIK	95,1	91,1	97,9	96,5
Chili	0,6	1,7	0,2	0,6
Meksiko	4,2	4,4	1,8	2,6
Peru	1,0	2,9	0,3	0,2
KAWASAN PASIFIK	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Bank Dunia, Laporan Perkembangan Dunia 1990; statistik nasional.

akhir ini dalam Persetujuan Perdagangan Bebas (*Free Trade Arrangement/FTA*) Amerika Serikat-Kanada.

Walaupun termasuk negara besar bila dilihat dari segi jumlah penduduk dan luas wilayah, namun ekspor Cina dan andilnya dalam pendapatan kotor kawasan hanya sekitar 4%. Perekonomian Cina kurang lebih tetap merupakan ekonomi yang tersentralisasi, walaupun terus dilakukan berbagai pembaruan. Yang lebih meningkatkan interaksi antara Cina dan negara-negara lain di kawasan bukanlah kecilnya perekonomian Cina melainkan justru pembaruan tersebut. Negara-negara lain boleh dikata memang memiliki perekonomian yang lebih kecil. Pendapatan kotor tiap negara hanya kurang dari 2% pendapatan kotor seluruh kawasan. Pendapatan kotor semua negara ASEAN kurang lebih sama dengan pendapatan kotor Australia. Namun seluruh pendapatan ekspor ASEAN telah meningkat mendekati ekspor Kanada. Dalam tahun 1988 jumlah keseluruhan ekspor ASEAN itu meningkat menjadi tiga kali lipat ekspor Australia dan sekitar 12 kali lipat ekspor Selandia Baru. Hal ini menandakan tingginya tingkat keterbukaan ekonomi-ekonomi tersebut.

Jumlah pendapatan kotor gabungan tiga negara industri baru Asia (Korea, Taiwan dan Hong Kong) kurang lebih sama dengan Cina, namun ekspor mereka itu -- yang jumlahnya sekitar 16% dari seluruh ekspor kawasan -- diperkirakan 4 kali lipat jumlah ekspor Cina. Selama kurun waktu 1980-an negara-negara tersebut telah memperlihatkan tingkat pertumbuhan yang paling baik, sekitar dua setengah kali lebih cepat dari tingkat pertumbuhan rata-rata kawasan. Penampilan para negara anggota ASEAN pun, kecuali Filipina, juga amat luar biasa. Pen-

dapatan kotor gabungan semua negara berkembang di Asia Timur sekarang ini sekitar 33% dari GDP/GNP Jepang dan sekitar 18% dari perekonomian Amerika Serikat. Melihat pertumbuhan dan potensi negara-negara ini di masa depan sebuah studi yang dilakukan oleh Lembaga Riset Nomura baru-baru ini memproyeksikan bahwa dalam tahun 2000 nanti GNP gabungan negara-negara tersebut akan meningkat menjadi 47% dari GNP Jepang dan hampir sepertiga perekonomian Amerika. Jadi sekiranya negara-negara yang lebih kecil ini mau bertindak sebagai kelompok, maka mereka mampu memainkan peran yang mencerminkan bobot mereka secara keseluruhan. Bila Australia diikutsertakan, maka secara keseluruhan besarnya perekonomian mereka akan mencapai sekitar 55% dari perekonomian Jepang dan sekitar 35% dari perekonomian Amerika Serikat. Jika Jepang diikutsertakan ke dalam kelompok ini maka GNP keseluruhan negara-negara di Asia Timur tersebut dalam tahun 2000 akan menjadi sama besarnya dengan Amerika Serikat dan meningkat menjadi 6% lebih besar dibanding GNP Masyarakat Ekonomi Eropa. (Lihat Tabel 2)

Dapatkah dan bolehkan orang membicarakan semacam subkelompok Asia Timur ataupun Pasifik Barat seperti dibahas di atas? Dilihat dari keanekaragaman subkelompok tersebut, apakah tidak lebih realistis bila kita berbicara tentang subkelompok yang lebih kecil seperti ASEAN, subkelompok Pasifik Barat Daya, dan Asia Timur Laut? Atau apakah lebih bermanfaat berbicara mengenai suatu kawasan Pasifik yang lebih luas yang mencakup semua ekonomi negara di lingkaran Pasifik? Implikasi-implikasi keanekaragaman kawasan bagi kerjasama ekonomi regional jangan diremehkan.

Tabel 2

ASIA TIMUR DALAM PERSPEKTIF PERBANDINGAN -- 1988 dan 2000

	GNP			
	1988		2000	
	(\$6)	Indeks	(\$6)	Indeks
Brunei	-	-	-	-
Indonesia	78	1,5	172	2,4
Malaysia	33	0,6	77	1,1
Filipina	39	0,7	79	1,1
Singapura	25	0,5	57	0,8
Thailand	57	1,1	148	2,1
ASEAN	232	4,4	533	7,5
Cina	377	7,0	870	12,1
Hong Kong	55	1,0	104	1,4
Jepang	2.857	53,2	4.652	64,5
Korea	169	3,1	425	5,9
Taiwan	125	2,3	274	3,8
Australia	238	4,4	344	4,8
New Zealand	-	-	-	-
PNG	-	-	-	-
ASIA TIMUR	4.054	75,4	7.202	99,8
AMERIKA UTARA	5.375	100,0	7.213	100,0
MEE	4.726	87,9	6.771	93,9

Sumber: Institut Penelitian Nomura sebagaimana dikutip dalam FEER, 9 Agustus 1990, 52.

Lagipula orangpun tahu bahwa kini sedang tumbuh berkembang di Pasifik sejenis struktur ekonomi regional seperti itu.

Rumusan suatu kawasan secara geografis seringkali dipengaruhi oleh pandangan tentang hakekat dari struktur kawasan itu sendiri. Rumusan suatu kawasan seringkali timbul dari pemikiran-pemikiran yang fungsional daripada didasarkan atas pertimbangan geografi yang ketat. Dalam masalah yang pertama kita dapat berbicara mengenai kawasan fungsional. Suatu hal yang tidak dapat dihindari adalah bahwa setiap *kawasan fungsional* seperti itu memiliki inti atau 'anggota inti'. Hendaknya kawasan Pasifik yang sedang tumbuh ini dilihat sebagai suatu kawasan yang fungsional. Dalam kurun waktu pertumbuhannya, kawasan itu dapat mencakup wilayah geografis yang luas. Dalam proses ini, hakekat fungsionalnya dapat dikompromikan guna menyesuaikan diri dengan aneka faktor geografis yang khusus. Hasil akhir tergantung pada kekuatan dan daya kohesi intinya. Suatu inti yang lemah sudah barang tentu tidak akan memungkinkan timbulnya suatu struktur regional utama. Atau walaupun struktur itu ada, tentu usianyapun tidak akan panjang. Walaupun keanekaragaman dalam kawasan seringkali dilihat sebagai penghalang pembentukan suatu inti yang kuat, namun barangkali hal itu dapat merupakan suatu aset terbesar bagi kawasan itu sendiri, dapat menjadi suatu komplementaritas ekonomi, misalnya mampu menciptakan suatu landasan bagi terbentuknya inti-inti yang kuat.

Sesungguhnya, faktor-faktor ekonomi dilihat sebagai suatu kekuatan menonjol yang mengarah ke pembentukan struktur regional Pasifik. Harlan Cleveland, misalnya, sejak awal menolak anggapan bahwa munculnya Cekungan Pasifik (*Pacific Basin*)

sebagai suatu wilayah bersumber pada geopolitik.⁷ Menurut pendapatnya, kawasan Pasifik muncul sebagai akibat dari jalinan interdependensi ekonomi yang semakin merapat. Interdependensi ekonomi itu sendiri dimengerti sebagai akibat dari dan dilihat sebagai pencerminan interaksi ekonomi yang intensif, yang mempererat dan memperkuat ikatan di bidang perdagangan, investasi dan modal serta teknologi. Teorinya adalah bahwa ikatan-ikatan seperti itu akan dapat melipatgandakan aneka hubungan dan sebaliknya pula cenderung memaksa pemerintah dan sektor-sektor swasta untuk mengkoordinasikan tindakan-tindakannya. Jadi yang muncul adalah jenis-jenis struktur regional seperti itu.

Di kawasan Pasifik, interdependensi ekonomi yang tinggi dan semakin meningkat ini jelas terlihat di Pasifik Barat dan kawasan Amerika Utara, atau pada apa yang dapat diistilahkan sebagai PECC ataupun APEC.⁸ Yang paling didengungkan adalah

⁷Harlan Cleveland, "The Future of the Pacific Basin," dalam *Pacific Viewpoint*, vol. 25, no. 1 (1984): 1.

⁸PECC atau Pacific Economic Cooperation Conference (Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik), lembaga non-pemerintah dengan anggota seperti Australia, Brunei, Kanada, Cina, Indonesia, Jepang, Korea, Malaysia, Selandia Baru, Filipina, Singapura, Cina Taipei (Taiwan), Muangthai, Amerika Serikat serta Kepulauan Pasifik Selatan (diwakili oleh Sekretariat Forum), para wakil lembaga regional lainnya yakni PAFTAD (Pacific Trade and Development/Pembangunan dan Perdagangan Pasifik) -- suatu forum akademik -- dan PBECC (Pacific Basin Economic Council/Dewan Ekonomi Kawasan Pasifik) -- suatu forum usahawan. PECC didirikan tahun 1980 dan sejak 1990 telah memiliki sekretariat tetap di Singapura. APEC merupakan singkatan dari *Asia Pacific Economic Cooperation*/Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik, pertemuan non-formal para menteri dari Australia, Brunei, Kanada, Indonesia, Jepang, Korea, Malaysia, Selandia Baru, Filipina,

interdependensi perdagangan antar negara-negara tersebut. Seperti terlihat pada Tabel 3, negara-negara Pasifik sebagian besar berdagang dengan negara-negara di kawasan itu sendiri. Pada tahun 1970, tingkat perdagangan ekspor intra kawasan adalah sebesar 53,4%; tahun 1989 jumlah itu meningkat menjadi dua per tiga (65,6%). Kini Amerika Serikat sendiri mengekspor lebih dari separuh eksportnya ke kawasan Pasifik, sedangkan pada tahun 1970 jumlahnya hanya 40%. Andil negara-negara lainnya dalam perdagangan intra kawasan di tahun 1988 berkisar antara 62,1% untuk Muangthai, dan 83,2% untuk Indonesia. Tabel 3 juga memperlihatkan pergeseran-pergeseran penting dalam pola perdagangan intra kawasan selama dua dekade yang baru lalu. Ada sedikit kenaikan dalam perdagangan intern Amerika Utara, namun andil ekspor Amerika Utara ke Asia (tidak termasuk Jepang) meningkat cukup meyakinkan. Ekspor Jepang baik ke Amerika Utara maupun negara-negara Asia Timur lainnya telah pula meningkat.

Cina juga telah secara jelas mengalihkan beberapa dari perdagangannya dari Eropa ke kawasan Pasifik Asia. Ekspor dari Asia Timur Laut ke kawasan Asia Timur juga meningkat. Hal yang sama juga terjadi pada ekspor dari Pasifik Barat Daya (Australia dan Selandia Baru). Ekspor negara-negara ASEAN ke Amerika Utara juga meningkat tajam. Namun, andil pasar Amerika Serikat di dalam ekspor Muangthai dan Singapura yang besarnya sekitar 20 sampai 25% masih berada di bawah ekspor Korea dan Taiwan yang besarnya sekitar 40%.

Singapura, Muangthai dan Amerika Serikat. Diskusi-diskusi yang diadakan sekarang ini adalah untuk menemukan cara untuk mengajak Cina, Hong Kong dan Taiwan menjadi anggota APEC. APEC dimulai di Canberra bulan November 1989, diikuti oleh pertemuan kedua bulan Juli 1990 di Singapura.

Interaksi intensif antar sesama negara Pasifik juga dapat diamati di bidang keuangan dan investasi. Sekitar 60 sampai 80% dari Penanaman Modal Asing Langsung (PMAL) yang ditanam di kawasan tersebut berasal dari negara-negara di kawasan itu sendiri.⁹ Pelipatgandaan jalinan yang berkembang di antara negara-negara Pasifik bukanlah penyebab, namun lebih merupakan gejala dari timbulnya tata regional Pasifik. Yang secara fundamental penting dalam struktur yang tumbuh ini adalah kenyataan bahwa faktor ekonomilah yang mendekatkan negara-negara tersebut. Terjadi peningkatan perdagangan antara negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik, misalnya antara Korea Selatan dan Cina selama tiga tahun terakhir ini dan antara Indonesia dan Cina sejak 1985. Menurut pendapat Nathaniel Thayer hal ini merupakan keadaan yang paling penting dalam "tata internasional baru" yang telah muncul di Pasifik.¹⁰ Menurut pemikirannya biasanya yang menjadi inti dari suatu tata internasional adalah masalah keamanan militer, namun hal seperti itu tidak berlaku di Pasifik.

Menurut tradisi, interdependensi ekonomi hanya terjadi di lingkungan negara industri. Studi-studi terdahulu mengenai interdependensi ekonomi hanya secara eksklusif dipusatkan pada negara-negara maju.¹¹ Hakikat dari interdependensi ekonomi di kawasan Pasifik barangkali agak tidak lazim

⁹Lihat PECC, *Pacific Economic Outlook 1990-1991*.

¹⁰Nathaniel B. Thayer, "The United States, Japan, and the Emerging East Asian Order," *SAIS Review*, Vol. 4, No. 1 (Winter-Spring 1984): 1-14.

¹¹Lihat misalnya Richard N. Cooper, *The Economic of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (New York: Columbia University Press, 1968).

Tabel 3

TUJUAN EKSPOR -- 1988

	Ekspor ke Kawasan Pasifik	Ekspor ke ASEAN	Ekspor ke Asia Timur	Ekspor ke Asia Pasifik
	(Prosentase Ekspor ke Kawasan Pasifik)			
Brunei	86,2	16,8	98,4	100,0
Indonesia	83,8	12,8	79,9	99,9
Malaysia	75,4	32,3	75,7	99,7
Filipina	76,5	9,0	51,6	99,9
Singapura	72,3	29,6	65,5	99,8
Thailand	62,3	18,7	64,9	99,9
ASEAN	74,1	23,5	70,3	99,8
Cina	70,0	8,5	88,5	99,8
Hong Kong	70,8	8,6	61,8	99,7
Jepang	67,7	11,9	44,8	98,7
Korea	72,3	6,9	46,6	99,0
Taiwan	96,0	9,5	43,3	99,5
Australia	70,7	11,3	81,8	99,6
New Zealand	63,9	7,8	79,1	98,2
PNG	65,5	9,2	95,8	100,0
ASIA TIMUR	72,1	12,5	56,3	99,2
Kanada	82,6	1,0	14,0	99,4
Amerika Serikat	57,6	7,0	50,3	87,8
ASIA PASIFIK	68,9	9,6	49,3	96,4
Chili	44,4	5,1	51,2	97,2
Meksiko	84,1	0,5	9,0	99,6
Peru	47,2	0,6	46,1	95,3
KAWASAN PASIFIK	69,1	9,3	48,0	196,5

Sumber: Data Base CSIS.

dalam arti bahwa yang saling bergantung itu ternyata bukan hanya negara maju tetapi juga kelompok negara industri baru dan negara-negara berkembang. Pada kenyataannya, yang menjadi "inti" dalam perekonomian Pasifik baik di bidang pembangunan ekonomi maupun di banyak bidang lainnya adalah negara-negara yang amat heterogen. Perekonomian kawasan ini mencakup negara-negara besar, negara yang lebih kecil serta yang benar-benar memang kecil. Fenomena ini perlu dipelajari lebih mendalam lagi. Pada akhirnya interdependensi ekonomi itu terjadi karena negara-negara itu sendiri membiarkan hal tersebut tumbuh berkembang. Dengan kata lain, interdependensi memang muncul dari kebijakan.¹²

Interdependensi ekonomi maupun pertumbuhan ekonomi merupakan dua sisi mata uang yang sama. Di satu pihak dianjurkan agar untuk lebih memahami arti interdependensi maka perlu diteliti sumber-sumber serta mekanisme pertumbuhan ekonomi di kawasan. Namun di lain pihak orangpun dapat mengatakan bahwa adanya perjuangan besar untuk meraih pertumbuhan dan pembangunan ekonomi -- khususnya di negara-negara berkembang yang ada di kawasan -- telah memberikan justifikasi terhadap eksistensi dari interdependensi ekonomi. Dalam satu hal kelihatan bahwa interdependensi itu jarang yang simetris. Dalam hal lain diakui bahwa interdependensi itu sendiri bukannya tanpa 'harga'. Walaupun interdependensi ekonomi tersebut tidak membuat negara-negara bangsa menjadi usang seperti anggapan banyak orang, namun tetap menghambat kebebasan mereka

untuk bertindak dan dengan demikian juga akan memberi dampak nyata bagi proses politik internal mereka sendiri.

Penelitian mengenai pembangunan ekonomi kawasan selama seperempat abad kiranya dapat mengesampingkan peran Jepang selaku motor penggerak utama. Amerika Serikat memang juga merupakan motor penggerak yang sama pentingnya, tidak hanya bagi kawasan itu sendiri melainkan juga bagi seluruh dunia. Perekonomian Amerika Serikat masih dua kali lipat besarnya dibanding perekonomian Jepang dan tetap merupakan pasar terbesar bagi ekspor barang-barang industri di kawasan tersebut.

Pola interdependensi di Pasifik yang memperlihatkan situasi saling bersaing tetapi juga saling melengkapi itu tampak kondusif bagi pengembangan pembagian kerja yang khusus dan dinamis. Pola yang dinamakan "pola angsa terbang" ini menyarankan agar kawasan itu secara keseluruhan mampu berkembang mengikuti Amerika Serikat dan Jepang yang menjadi panutan mereka. Munculnya pola semacam itu diper-mudah berkat keanekaragaman antara negara di kawasan dan karena mereka itu diijinkan untuk mengeksploitasi keunggulan komparatif mereka. Dapat dipersoalkan apakah tumbuh dan berkembangnya struktur interdependensi ekonomi di kawasan Pasifik itu diakibatkan oleh karena interdependensi tersebut telah mempermudah terjadinya penyesuaian industri. Sekiranya memang demikian, maka tantangan yang kini dihadapi kawasan tersebut adalah bagaimana menjadikan dirinya mampu menahan proses tersebut di tengah-tengah resistensi yang semakin meningkat di pihak industri yang merosot itu untuk menyesuaikan diri. Beberapa tahun yang lalu telah disarankan agar proses penyesuaian yang terus berlanjut

¹²Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Source of Domestic Politics," dalam *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn 1978): 881-991.

ini hendaknya menjadi fokus kerjasama regional di Pasifik.¹³

Keberhasilan ekonomi di kawasan itu tidaklah hanya disebabkan oleh situasi regional yang kondusif seperti diuraikan di atas. Seperti yang diungkapkan oleh Saburo Okita, ada sejumlah faktor domestik dan kebijakan yang ikut berjasa besar menunjang keberhasilan pembangunan negara-negara di kawasan, misalnya: kebijakan yang berorientasi ke ekspor, tingginya angka investasi yang didukung oleh tingginya angka tabungan domestik, peran aktif sektor swasta di bidang ekonomi, kemajuan-kemajuan besar di bidang pertanian, serta berbagai kebijakan penyesuaian ekonomi yang berhasil.¹⁴ Namun masih perlu diperjelas lagi mengapa negara-negara industri baru Asia dan juga negara-negara anggota ASEAN telah memilih strategi interdependensi ekonomi.

Di berbagai negara apa yang menjadi penyebab utamanya memang kompleks dan beraneka ragam. Walaupun demikian menurut pengamatan William Overholt ada suatu logika pemikiran yang sama-sama dianut dalam pembangunan baik di negara-negara industri baru Asia maupun negara anggota ASEAN. Karena itu ditawarkan pula suatu model ekonomi politik. Apa yang dinamakan model Asia Pasifik mencakup beberapa unsur sebagai berikut: (a) dorongan rasa kebangsaan; (b) pembersihan lembaga-lembaga (dari korupsi, ketidakmampuan, dsb.); (c) penurunan angka kejahatan, pemogokan politik, kekacauan; (d) pengeangan kelompok penekan (*pressure group*) yang

mengakibatkan sistem bapak asuh (*patronage*), korupsi, inflasi; (e) kesepakatan dengan negara-negara industri maju dalam rangka berbagi modal, pasar dan teknologi; (f) usaha untuk tetap memperkecil anggaran militer namun memperbesar anggaran pembangunan; (g) pergeseran ke arah pengembangan yang berorientasi ekspor; (h) pembauran distribusi pendapatan; (i) membujuk Kelompok Kiri dengan reformasi persamaan dan membujuk Kelompok Kanan dengan pengembangan; (j) menciptakan firma-firma yang modern dan besar untuk memacu perdagangan; (k) memburu teknologi, modal dan perdagangan dari perusahaan-perusahaan multinasional; (l) mencoba maju terus yang dimulai dari sektor-sektor yang padat karya; (m) mempergunakan cara-cara otoriter sejauh perlu untuk mencapai hal-hal tersebut di atas.¹⁵ Menurut pengakuan Overholt model Asia-Pasifik ini tidak hanya merupakan model ekonomi yang berhasil tetapi juga suatu model politik yang berhasil pula.

Barangkali apa yang diungkapkan Overholt itu tepat sekali bila dikatakan bahwa hubungan di atas itu terletak pada kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi menjadikan politik tidak lagi merupakan suatu "zero-sum game". Sesungguhnya pertumbuhan dan pembangunan ekonomi telah membawa konsekuensi lebih besar terhadap negara-negara berkembang dibandingkan negara-negara yang telah maju. Tambahan pula untuk menjadi suatu prasyarat bagi pembangunan bangsa, pertumbuhan dan pembangunan ekonomi merupakan hal yang krusial sekali bagi stabilitas internal suatu bangsa. Negara-negara ASEAN melihat ancaman besar yang mengancam keamanan

¹³Cleveland, *The Future of Pacific Basin*, 6-9.

¹⁴Saburo Okita, "Pacific Development and Its Implications for the World Economy," dalam James W. Morley (Penyunting), *The Pacific Basin -- New Challenges for the United States* (New York: Academy of Political Science, 1986), 26-27.

¹⁵William Overholt, "The Moderation of Politics," dalam James W. Morley, *ibid.*, 38-40.

mereka terutama berasal dari dalam masyarakat mereka sendiri, dan karenanya mereka amat memprioritaskan pembangunan ekonomi yang merupakan sarana paling efektif untuk menjawab jenis tantangan seperti itu. Berbagai tambahan, legitimitas pemerintahan mereka sebagian besar berasal dari keberhasilan usaha pembangunan ekonomi mereka. Jadi, pertumbuhan dan pembangunan ekonomi dilihat sebagai suatu kebutuhan politik. Hal ini memberikan suatu landasan bagi justifikasi politik negara-negara ASEAN untuk melaksanakan kebijakan mereka mengenai interdependensi ekonomi. Akan tetapi, hal seperti itu baru sah selama interdependensi ekonomi tersebut menghasilkan pertumbuhan ekonomi.

Bagi negara-negara anggota ASEAN, persoalan yang paling penting adalah apakah kerjasama ekonomi itu mampu meningkatkan pendekatan mereka ke pasar, baik secara global maupun regional, serta mendukung usaha mereka untuk maju terus dalam pembangunan tersebut melalui pengembangan dan peningkatan kemampuan produksi mereka. Bagian berikut ini akan membahas peran ASEAN dalam kerjasama perdagangan regional.

ASEAN dan Kerjasama Pasifik di Bidang Perdagangan

Sebagai tambahan atas fenomena difusi seperti telah dibahas di muka, berbagai ide tentang pengorganisasian kawasan Pasifik juga telah menghadapi suatu gejala fragmentasi. Fenomena ini mengacu pada berbagai usulan untuk membentuk serangkaian kelompok subregional sebagai dasar terbentuknya suatu struktur luas untuk seluruh kawasan Pasifik. Pendekatan khusus ini telah menggelitik ASEAN karena sekarang ini

ASEAN masih terlalu disibukkan oleh aneka usaha untuk memperkokoh organisasi sub-regionalnya dan untuk menjaga identitas dirinya sendiri.

Di kawasan Pasifik sekarang ini orang melihat adanya kecenderungan ke arah pembangunan struktur perdagangan subregional. Sebagai tambahan untuk kerjasama perdagangan antar negara-negara ASEAN, persetujuan perdagangan bebas telah dibuat di kawasan Pasifik Barat Daya antara Australia dan Selandia Baru serta antara Amerika Utara dengan Amerika Serikat dan Kanada.¹⁶ Yang jelas hilang dari peta kerjasama perdagangan Pasifik adalah wilayah Asia Timur Laut, khususnya Jepang. Ada suatu pandangan bahwa kini sedang tumbuh berkembang di Asia Timur Laut sejenis 'regionalisme lunak' seperti terlihat jelas dalam perkembangan pesat di bidang perdagangan antara Jepang, Korea Utara, Taiwan dan bahkan Cina.¹⁷

Kecenderungan lain yang muncul di kawasan ini adalah kecenderungan untuk mengadakan perjanjian-perjanjian perdagangan bilateral. Kecenderungan ini jadi semakin menonjol karena makin parahnya sistem perdagangan internasional seperti terlihat dalam makin tersebar luas apa yang dinamakan ukuran 'wilayah rawan'. Perkembangan yang terjadi ini jelas merongrong peraturan-peraturan fundamental perdagangan yang dibuat oleh GATT yang di antara sekian banyak tugasnya juga memiliki beberapa

¹⁶Untuk menelaah lebih lanjut mengenai struktur subregional, lihat Hadi Soesastro, "Prospects for Pacific Asian Regional Trade Structures," dalam Robert Scalapino (penyunting), *Pacific-Asian Economic Policies and Regional Interdependence* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), 308-328.

¹⁷Pandangan ini diutarakan oleh Prof. Robert Scalapino.

fungsi pokok antara lain: (a) memastikan adanya persamaan atau non-diskriminasi dalam perdagangan antar negara; dan (b) menjamin stabilitas dalam dunia perdagangan, yaitu menghindari timbulnya perubahan-perubahan mendadak dalam kondisi akses ke pasar.

Perundingan perdagangan multilateral (Babak Uruguay) sekarang ini merupakan suatu usaha untuk memperbaiki sistem perdagangan multilateral. Banyak negara Pasifik terlibat aktif dalam usaha seperti itu termasuk melalui kelompok the Cairns, pertemuan informal para pejabat senior Pasifik Barat di bidang perdagangan serta pertemuan para pejabat senior perdagangan negara-negara ASEAN (ASTO). Sementara usaha-usaha tersebut dilaksanakan, negara-negara itu tampak lebih memusatkan perhatian mereka pada stabilitas pendekatan pasar dibandingkan pada persamaan dalam pendekatan pasar. Hal ini menjelaskan mengapa banyak negara sekarang ini lebih berminat untuk memasuki persetujuan dagang bilateral dalam rangka mengamankan akses ke pasar. Ini merupakan inti dari perdagangan yang diatur. Perjanjian Perdagangan Bebas antara Amerika Serikat dan Kanada dapat dilihat baik sebagai suatu struktur perdagangan subregional maupun sebagai suatu persetujuan bilateral sejenis yang telah dibahas di muka. Dalam peristiwa apapun, hal itu telah memberi inspirasi pada usul-usul lain termasuk Perjanjian Perdagangan Bebas antara Amerika Serikat dan Meksiko. Yang menjadi masalah utama di sini adalah apakah di masa mendatang perkembangan yang telah difragmentasikan ini mampu menghasilkan suatu struktur yang lebih terpadu yang luasnya meliputi seluruh kawasan. Usul umum yang dapat dikembangkan di sini sebagai suatu syarat terciptanya integrasi adalah bahwa subgrup-subgrup terse-

but hendaknya merupakan subgrup yang "berorientasi ke luar".

Dalam subgrup ASEAN, Perjanjian Perdagangan Preferensial (PTA - *Preferential Trading Arrangement*) yang diperkenalkan tahun 1977 mendapat rangsangan baru dalam Pertemuan Puncak ASEAN ketiga di Manila pada bulan Desember 1987. Akan tetapi, keputusan untuk meningkatkan lebih jauh pembebasan perdagangan selektif antar ASEAN melalui PTA bahkan masih jauh dari mencukupi untuk menghasilkan suatu kawasan dagang bebas yang terbatas dalam dasawarsa 1990-an, seperti direncanakan dalam persetujuan tahun 1977. Akan tetapi dilihat dari pentingnya perdagangan bagi negara-negara ASEAN dan ditinjau dari ketidakpastian yang terjadi di dunia perdagangan global, para pejabat ekonomi senior ASEAN baru-baru ini telah sepakat memperbaiki kembali usaha mereka guna mencari inisiatif-inisiatif yang berani, termasuk inisiatif di bidang kerjasama perdagangan. Masalahnya di sini adalah yang berkaitan dengan arah kerjasama di masa mendatang.

Baik dari segi konsepsi maupun kebijakan, adalah penting untuk memasukkan sedini mungkin suatu orientasi keluar dalam proses kerjasama ekonomi ASEAN itu. Dilihat dari inti hubungan ekonomi ASEAN baik di masa sekarang maupun mendatang maka orientasi keluar haruslah bersifat global (multilateral) dan regional (Pasifik). Hanya baru-baru ini saja ASEAN meningkatkan kepentingan dan keterlibatannya dalam perundingan-perundingan GATT. Demikian juga halnya dengan "Forum Pasifik" ASEAN, yang juga baru muncul akhir-akhir ini. Namun dengan berkembangnya APEC (Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik) yang prosesnya baru diawali pada bulan November 1989 di Canberra, ASEAN dapat

memanfaatkan forum tersebut sebagai suatu forum konsultasi untuk meningkatkan kepentingan perdagangan regional mereka.

Dalam agenda mendatang hendaknya usaha ASEAN untuk mencari struktur hubungan perdagangan dengan partner-partner dagangnya di Pasifik dijadikan salah satu prioritas utamanya. Walaupun secara eksplisit ASEAN dan para mitra dagangnya di Pasifik telah menolak ide untuk membentuk suatu blok dagang Pasifik, ASEAN hendaknya secara serius meneliti skema-skema regional lainnya. Salah satu usulan ialah agar melibatkan diri dalam "Babak Pasifik" yang mencakup pembebasan perdagangan antar negara-negara Pasifik. Usul ini mengundang banyak minat teristimewa jika Perundingan Uruguay itu gagal.¹⁸ Hendaknya pula diteliti kemungkinan mengadakan perjanjian-perjanjian bilateral. Usul untuk mengadakan suatu struktur bilateral antara ASEAN dengan Amerika Serikat yang pertama kali diusulkan di tahun 1982 kini sedang dipertimbangkan oleh sebuah panitia gabungan dan telah dipelajari oleh sekelompok riset gabungan. Inisiatif ini dikenal sebagai AUI (*ASEAN-U.S. Initiative*) atau Inisiatif Amerika Serikat-ASEAN.¹⁹

Persetujuan Dagang Bilateral antara Amerika Serikat dan ASEAN jelas akan

¹⁸Ide untuk mengadakan Putaran Pasifik diusulkan pertama kali oleh Peter Drysdale dan Ross Garnaut dalam suatu konperensi di Washington D.C. Desember 1988. Dalam pertemuan APEC kedua, para menteri APEC mengusulkan agar ide tersebut dipelajari secara serius.

¹⁹Laporan final gabungan yang dilakukan oleh kelompok riset telah diterbitkan; lihat Seiji Naya, Kernal Sandhu, Michael Plummer, Narongchai Akrasanee (koordinator-koordinator), *ASEAN-U.S. Initiative - Assessment and Recommendation for Improved Relations* (Honolulu: East West Center, 1989).

berbeda secara hakiki dari Perjanjian Perdagangan Bebas antara Amerika Serikat dan Kanada. Tidakkah segera jelas apakah persetujuan bilateral semacam ini akan non-resiprokal untuk sebagian besar, ataukah preferensial yang parsial, atau benar-benar secara esensial resiprokal. Ketika William Brock, wakil Perdagangan Amerika Serikat mengusulkan diadakannya suatu persetujuan dagang bebas dengan ASEAN di tahun 1982, pihak ASEAN tidak begitu berminat sebab mereka takut jangan-jangan persetujuan semacam itu akan mengakibatkan membanjirnya barang-barang Amerika Serikat ke kawasan. Kemudian, setelah menyadari pentingnya menjamin akses ke pasar Amerika Serikat yang luas itu, para anggota ASEAN mengungkapkan keinginan mereka untuk mengadakan program kerjasama ekonomi dan perdagangan dengan Amerika Serikat yang lebih terstruktur dan komprehensif. Usul tandingan ASEAN ini sejalan dengan garis besar CBI (*Caribbean Basin Initiative*)nya Amerika Serikat, yang pada dasarnya merupakan pengaturan perdagangan preferensial. Pihak Amerika Serikat menolak usul seperti itu karena adanya beberapa alasan yang jelas. Dalam pertemuan berikutnya dengan para menteri ekonomi ASEAN, Brock melontarkan gagasan ketiga, yakni bahwa kedua belah pihak mengambil pendekatan dua tahap. Tahap pertama, kedua belah pihak akan membahas secara luas persetujuan mengenai masalah-masalah ekonomi. Tahap kedua, dan ini lebih penting, akan mencakup perjanjian terpisah tiap negara ASEAN dengan Amerika Serikat, masing-masing dilakukan menurut gayanya sendiri-sendiri dan menghasilkan perjanjian dagang bilateral yang terpisah satu dengan lainnya. Langkah pendekatan inilah yang diambil oleh ASEAN-U.S. Initiative.

Lepas dari usul yang diajukan AUI, ada juga ide mengenai skema yang mencakup seluruh kawasan Pasifik, suatu skema yang sejalan dengan yang ditempuh oleh CBI (*Caribbean Basin Initiative*). Apa yang dinamakan Inisiatif Kawasan Pasifik (*Pacific Basin Initiative*) itu akan meliputi ASEAN dan negara-negara berkembang Pasifik lainnya di satu pihak serta semua negara OECD Pasifik di lain pihak. Namun, ide tersebut belum pernah disetujui oleh para pengambil keputusan.

Kajian singkat di atas menunjuk pada tiga kesimpulan penting. Pertama, struktur dan pengaturan subregional di kawasan Pasifik memang sedang dicari dan dikembangkan secara serius. Fenomena fragmentasi ini merupakan fenomena yang paling banyak didengungkan di bidang kerjasama perdagangan. Hal ini barangkali merupakan akibat dari ketidakpastian yang terus berlanjut yang terjadi di lingkungan perdagangan dunia yang diakibatkan oleh memburuknya sistem perdagangan internasional. Dilihat dari taruhan besar ASEAN dalam memperkuat sistem perdagangan multilateral yang terbuka, maka ASEAN haruslah mengambil sikap yang lebih aktif. Pada kenyataannya ASEAN telah berbuat seperti itu dalam Pertemuan Kedua APEC yang diselenggarakan di Singapura bulan Juni 1990, ketika ASEAN menghasilkan suatu putusan bersama yang tajam sekali mengenai Putaran Uruguay. Pernyataan bersama itu tampaknya memberi dampak pada para mitra dagang ASEAN di Pasifik.

Kedua, fragmentasi seperti itu barangkali merupakan suatu refleksi dari keanekaragaman kawasan. Perbedaan tingkat pembangunan ekonomi di kalangan negara Pasifik tampaknya menghasilkan berbagai subgrup di tingkat subregional. Perjanjian per-

dagangan bilateral, seperti perjanjian perdagangan antara ASEAN dan Amerika Serikat dapat mengatasi kecenderungan-kecenderungan alamiah seperti itu. Merupakan suatu hal yang lebih penting bahwa struktur perdagangan subregional yang beranekaragam itu memahami pentingnya mempertahankan orientasi ke luar dan kebutuhan untuk mengaitkan diri mereka sendiri. Hal ini dapat mempermudah pembangunan struktur-struktur subregional ini menjadi suatu struktur yang lebih terpadu yang luasnya mencakup seluruh kawasan. Kalau tidak, maka kawasan akan berakhir menjadi serangkaian struktur dagang subregional yang saling bersaing.

Ketiga, struktur subregional yang mencakup Jepang jelas tidak ada. Sehubungan dengan ini barangkali Jepang merupakan tempat yang paling baik dan akan memainkan peran penting dalam pengembangan suatu struktur regional yang lebih terpadu di Pasifik. Akan tetapi peran semacam itu barangkali akan lebih dapat dimainkan Jepang bila struktur regional tersebut dimengerti bukan sekedar struktur yang melulu mengurus perdagangan. Kebijakan perdagangan Jepang kurang begitu diberi informasi untuk memungkinkannya memainkan peran yang konstruktif dalam kerjasama perdagangan regional. Namun lepas dari fakta ini, barangkali perlu untuk bergerak di luar bidang perdagangan bila yang menjadi persoalan adalah pembentukan struktur regional yang terpadu.

Bagian berikut ini akan membahas struktur produksi regional yang baru tumbuh di Pasifik dan peran Jepang yang krusial dalam struktur tersebut serta menelaah implikasi-implikasinya bagi ASEAN dan negara-negara lain yang lebih kecil di kawasan.

ASEAN dan Struktur Produksi Regional Pasifik yang Baru Tumbuh

Interdependensi ekonomi di Pasifik ditandai tidak hanya dengan adanya arus perdagangan tetapi juga dengan adanya arus modal, khususnya arus investasi modal asing secara langsung. Seperti telah dibahas di muka, diperkirakan bahwa dari arus masuk penanaman modal asing langsung yang masuk ke kawasan sekitar 60 sampai 80% berasal dari kawasan itu sendiri. Penanaman Modal Asing Langsung (PMAL) tersebut memainkan peran penting dalam merombak struktur industri-industri di kawasan. Dalam tahun 1988 PMAL (Penanaman Modal Asing Langsung) merupakan 2,5 sampai 5% dari seluruh modal kotor di negara-negara seperti Kanada, Cina, Indonesia dan Selandia Baru. Andilnya adalah antara 5 sampai 10% untuk Malaysia, Muangthai dan Amerika Serikat, dan lebih dari 10% untuk Australia dan Singapura.²⁰

Seperti terlihat dalam Tabel 4, Jepang merupakan sumber utama PMAL. Dari 1980 sampai 1984 PMAL Jepang meningkat sebesar 2,5 kali lipat, tetapi dari tahun 1984 sampai 1988 jumlah tersebut meningkat lebih dari lima kali. Taiwan juga telah menjadi sumber PMAL ke kawasan. Investasi langsung Jepang telah memainkan dan akan terus memainkan peran yang krusial untuk membangun struktur produksi regional di Pasifik. Seperti terungkap di mana-mana, arus PMAL Jepang dipergunakan untuk meningkatkan pembentukan suatu sistem pembagian kerja internasional.²¹ Sudah jelas se-

kali bahwa Jepang telah menjadi inti dari struktur produksi regional yang sedang muncul.

Dalam tahun 1987, nilai tambah industri Jepang berjumlah sekitar sepertiga dari seluruh nilai tambah yang ada di Pasifik. Jumlah itu masih tetap di bawah Amerika Serikat yang jumlahnya mencapai sekitar 48% dari seluruh kawasan. Namun nilai tambah industri di seluruh kawasan Asia Timur (termasuk Jepang) telah setingkat dengan Amerika Serikat di tahun 1987, dan boleh jadi sekarang melampaui. (Lihat Tabel 5). Andil ASEAN hanyalah sekitar 2% dari seluruh nilai industri kawasan. Walaupun demikian ASEAN jelas telah menjadi suatu bagian integral dalam struktur produksi kawasan. Dilihat dari sudut Jepang, ASEAN telah menjadi suatu landasan menarik bagi produksi luar negerinya.²²

Peningkatan PMAL Jepang telah menjadi amat dramatis. Di tahun 1980 seluruh arus ke luar PMAL Jepang berjumlah hampir US\$5 trilyun. Di tahun 1984 jumlah tersebut meningkat sedikit di atas US\$10 trilyun. Pada tahun 1986 jumlah tersebut meningkat dua kali lipat menjadi sekitar US\$22 trilyun. Dalam tahun 1989 besarnya malahan meningkat menjadi US\$67,5 trilyun atau sedikit di atas 10% investasi swasta dalam perekonomian domestik. Di tahun 1970-an PMAL Jepang berjumlah sekitar 3 sampai 4% dari PMDN swasta.

Yang juga sama pentingnya adalah perubahan-perubahan yang terjadi dalam pola gelombang baru PMAL Jepang. Perubahan tersebut diakibatkan oleh sejumlah faktor, salah satu di antaranya adalah apresiasi nilai

²⁰Lihat Departemen Luar Negeri dan Perdagangan, Australia, *Recent Developments in Asia Pacific Direct Investments, Research and Policy Discussion Papers* No. 7 (Canberra, April 1990), Tabel 3.1.

²¹Hirobumi Takaoka, "Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1987," dalam *EXIM Review*, Vol. 9, No. 2 (March 1989). 111.

²²Akiyoshi Sato dan Akira Aoki, "The Role of ASEAN States as Production Bases," Bagian I dan II, dalam *Pacific Business and Industries*, Vol. 1, No. 3 dan 4 (1989).

Tabel 4

ARUS MASUK INVESTASI LANGSUNG BERSIH
(Dalam Jutaan US\$)

	1980	1984	1986	1988
Brunei	-	-	-	-
Indonesia	183	222	258	542
Malaysia	934	797	489	611
Filipina	-106	9	127	936
Singapura	1.138	1.210	479	1.066
Thailand	187	400	261	1.092
ASEAN	2.336	2.638	1.614	4.247
Cina	n.a.	1.124	n.a.	n.a.
Hong Kong	-	-	-	-
Jepang	-2.110	-5.970	-14.250	-34.710
Korea	-7	73	325	7.200
Taiwan	124	131	260	-3.161
Australia	1.365	-1.149	464	-303
New Zealand	71	102	101	119
PNG	-	-	-	-
ASIA TIMUR	-	-	-	-
Kanada	-3.169	-836	-1.731	-3.320
Amerika Serikat	-2.300	22.570	6.280	40.920
ASIA PASIFIK	-	-	-	-

(-) berarti arus keluar bersih

Sumber: Departemen Perdagangan dan Luar Negeri (Australia).

Tabel 5

KAWASAN CEKUNGAN PASIFIK -- DATA KOMPARATIF (II)

	GNP/Kapita	Nilai Tambah	Nilai Tambah
		Pertanian	Manufaktur
		1987	1987
		(% Total)	(% Total)
Brunei	15.000	1,1	0,6
Indonesia	440	5,2	0,6
Malaysia	1.940	2,0	0,4
Filipina	630	2,4	0,4
Singapura	9.070	0,0	0,3
Thailand	1.000	2,3	0,6
ASEAN		11,9	2,3
Cina	330	26,2	5,2
Hong Kong	9.220	0,0	0,5
Jepang	21.020	19,0	32,7
Korea	3.600	4,0	1,7
Taiwan	6.000	1,5	2,1
Australia	12.340	2,1	1,7
New Zealand	10.000	0,9	0,3
PNG	8,0	0,2	0,0
ASIA TIMUR		66,0	46,5
Kanada	16.960	3,0	3,4
Amerika Serikat	19.840	25,5	47,7
ASIA PASIFIK		94,5	97,5
Chili	1.510	0,5	0,3
Meksiko	1.760	3,6	1,8
Peru	1.300	1,4	0,4
CEKUNGAN PASIFIK		100,0	100,0

Sumber: Data Base CSIS.

yen di tahun 1985/1986. Investasi-investasi di Amerika Serikat dan Eropa meningkat karena apresiasi nilai telah membuat merger dan pemilikan lebih menguntungkan. Akan tetapi investasi-investasi yang berarti yang dilakukan di negara-negara tersebut adalah untuk menghindari hambatan-hambatan dalam dunia perdagangan dan untuk menghindari friksi-friksi dalam perdagangan. Investasi yang dilakukan di Asia lebih digerakkan oleh kebutuhan perusahaan-perusahaan Jepang agar mampu menghadapi persaingan yang semakin meningkat -- teristimewa dari negara-negara industri baru Asia -- serta untuk mempertahankan daya saing mereka di bidang harga internasional yang telah digero-goti oleh apresiasi nilai mata uang yen.

Suatu ciri penting dalam PMAL Jepang ke Asia Timur adalah bahwa PMAL yang berasal dari produsen akhir selalu disertai dengan PMAL yang berasal dari pemasok suku cadang. Dengan kata lain, arus masuk investasi dari perusahaan-perusahaan besar diikuti oleh perusahaan-perusahaan kecil yang di negara asalnya telah biasa memasok suku cadang dan bahan-bahan ke perusahaan besar. Hal ini yang mengarah pada pembentukan suatu "pola investasi terpadu". Menurut pemikiran Matoji Sakurai, PMAL Jepang di Asia Timur memiliki ciri-ciri yang diakibatkan oleh jalinan antara investasi dan perdagangan yang pada dasarnya *saling melengkapi*, yang jelas berbeda dari kaitan *substitusional* yang mewarnai PMAL Jepang di Amerika Serikat.²³

Masih banyak ciri-ciri penting lainnya dari PMAL Jepang baik secara global maupun yang ditanamkan di Asia Timur. Sebe-

lum kita kaji ciri-ciri tersebut, ada baiknya secara ringkas kita bahas penyebaran PMAL Jepang tersebut secara regional. Sejak 31 Maret 1990, secara kumulatif jumlah PMAL Jepang adalah US\$254 trilyun. Sekitar 40% dari jumlah itu ditanam di Amerika Utara, khususnya di Amerika Serikat. Asia menduduki ranking kedua, disusul Amerika Latin dan Eropa. Secara keseluruhan, arah kecenderungannya adalah ke peningkatan kecepatan arus PMAL Jepang ke negara-negara industri. Akan tetapi, kemerosotan relatif saham Asia sebagian disebabkan oleh lebih kecilnya jumlah PMAL Jepang per kasus di Asia dibandingkan dengan investasinya di kawasan lain. Misalnya, sejak 31 Maret 1988 nilai rata-rata PMAL Jepang per kasus di Asia adalah sebesar US\$1,9 trilyun, yang jelas lebih rendah dibandingkan dengan PMAL per kasus di Amerika Utara yang jumlahnya mencapai US\$3,2 trilyun, sedangkan di Amerika Latin jumlahnya sebesar US\$4,2 trilyun per kasus, dan di Eropa sebesar US\$4,3 trilyun per kasus.

Dari seluruh cadangan PMAL Jepang sampai 31 Maret 1990, lebih dari 70% ditanamkan di sektor non-industri (sektor jasa). PMAL terbesar adalah di sektor perbankan, keuangan dan asuransi, diikuti oleh real estate. Kecenderungan yang menyeluruh adalah percepatan kenaikan PMAL Jepang ke negara lain di sektor jasa, 40% lainnya berada di sektor industri, dan sisanya sekitar 20% berada di sektor pertambangan. Sekarang ini, sekitar 40% sampai 70% dari seluruh investasi langsung Jepang berada di sektor jasa, dan 20 sampai 30% di sektor industri sedangkan hanya 10% berada di sektor pertambangan.

Walaupun arus PMAL Jepang di sektor industri itu menurun dilihat dari persentase arus keseluruhan, namun justru jenis inves-

²³Makoto Sakurai, "Japan's Direct Foreign Investment and Asia," *TRI Discussion Paper Series No. 7*, May 1990.

tasi inilah yang telah menjadi ujung tombak strategi globalisasi perusahaan-perusahaan Jepang. Ciri penting PMAL Jepang di bidang industri sepanjang dekade 1980-an adalah peningkatan saham mereka dalam subsektor mesin (umum, listrik, mesin transportasi); andil mereka itu sekarang ini mencapai lebih dari 60% pada hal di tahun 1970-an jumlahnya hanya 30%. Juga di negara-negara ASEAN andil tersebut kini mencapai 60% dari hanya kurang dari 15% di pertengahan dekade 1970-an.

Sesungguhnya, industri-industri mesin dapat digambarkan sebagai industri yang menghasilkan multi produksi yang membantu pembagian kerja intra perusahaan dan intra industri di antara sebegitu banyak negara tuan rumah dengan berbagai keuntungan. Strategi globalisasi ini memungkinkan perusahaan-perusahaan Jepang untuk merealisasikan produksi dengan biaya yang paling kecil dilihat dari perspektif dunia. Akan tetapi, perkembangan ini bukannya tanpa tantangan besar bagi perusahaan-perusahaan Jepang. Kini dirasa perlu untuk merombak kembali pembagian kerja di antara perusahaan-perusahaan itu sendiri. Barangkali juga ada kebutuhan yang lebih mendesak di kalangan perusahaan tersebut untuk mendirikan markas besar regionalnya yang akan bekerja dalam gaya yang lebih didesentralisasi. Mereka yang bersikap skeptis berpendapat bahwa keberhasilan perusahaan-perusahaan Jepang dalam menjangkau hal yang global belumlah menghasilkan perusahaan multinasional yang tumbuh secara penuh dan bahwa perusahaan-perusahaan itu lebih banyak melibatkan diri dalam globalisasi semu daripada globalisasi lunak karena produksi-produksi luar negerinya tetap dikendalikan dan diatur oleh orang-orang Jepang.

Subsektor-subsektor mesin listrik dan elektronika telah menyebabkan peningkatan pesat dalam gelombang kedua (yaitu era setelah apresiasi mata uang yen) PMAL Jepang di Asia Timur. Sektor-sektor tersebut menggambarkan pergeseran menonjol ke arah produksi luar negerinya. Lihat misalnya masalah produksi radio kaset. Di tahun 1986, rasio perbandingan produksi anak-anak perusahaan di lima negara Asia dengan produksi keseluruhan Jepang sudah mendekati 60%. Angka ini telah meningkat menjadi 50% dari seluruh produksi radio kaset di kelima negara tersebut. Seperti dibahas di muka, pola baru PMAL Jepang ini membawa dampak nyata bagi arus perdagangan internasional antara Jepang dan negara-negara yang menerima PMAL Jepang. Kini komponen-komponen elektronika dikirimkan dari perusahaan induk ke cabang-cabangnya di luar Jepang di mana komponen tersebut dirakit guna menghasilkan segala macam peralatan listrik. Andil ekspor-ekspor perusahaan intra ini pada ekspor perusahaan induk Jepang kini telah mencapai sekitar 60% di sektor permesinan dan jumlahnya akan terus meningkat. Untuk sektor manufaktur secara keseluruhan, lebih dari tiga perempat ekspor anak-anak perusahaan di Asia ke Jepang berbentuk perdagangan intra perusahaan.

Sejumlah penelitian yang dilakukan baru-baru ini menyimpulkan bahwa arus PMAL Jepang ke Asia Timur akan terus bergeser dari negara-negara industri baru Asia ke ASEAN, mengingat keuntungan-keuntungan ekonomi dari negara-negara industri baru tersebut merosot.²⁴ Sebagai tambahan, negara-negara ASEAN itu sendiri telah semakin berani untuk bergerak membangun apa yang dinamakan "jaringan be-

²⁴Ibid.

lanja global" sebagai sumber luar negerinya. Dengan kata lain, mereka sendiri secara aktif mengambil peran dalam proses globalisasi produksi. Akhirnya, peran dan tempat ASEAN dalam struktur produksi regional Pasifik juga bergantung atas kebijakan-kebijakan ASEAN dalam menarik dan memanfaatkan PMAL dari Jepang maupun dari negara-negara Pasifik lainnya.

Sampai 31 Maret 1989 PMAL Jepang dalam sektor industri di lima negara ASEAN (tidak termasuk Brunei) berjumlah sekitar US\$8.3 trilyun atau 44,5% dari seluruh PMAL Jepang ke kawasan Asia. Jumlah itu juga sama dengan sekitar 17% dari seluruh cadangan PMAL-nya pada sektor industri di seluruh dunia. Tentu saja hal itu bukan suatu jumlah yang berarti. Dengan melihat perubahan-perubahan cepat yang terjadi dalam struktur ekonomi baik di Jepang sendiri maupun di negara-negara ASEAN, dapat diharapkan adanya kesinambungan peningkatan PMAL Jepang ke kawasan ASEAN. Hal ini akan meningkatkan pengembangan pembagian kerja yang lebih horisontal antara ASEAN dan Jepang. Akan tetapi kini masalah yang telah berulang kali diutarakan adalah apakah negara-negara anggota ASEAN itu akan merasa senang menjadi hanya bagian dari suatu struktur produksi regional di mana yang menjadi intinya adalah Jepang.

Sebagai kesimpulan, tampaknya bahwa persoalan atau pertanyaan tersebut hanya dapat dijawab jika orang memiliki pemikiran yang jelas mengenai akibat-akibat menyeluruh dari struktur produksi regional itu terhadap setiap negara anggota ASEAN maupun bagi ASEAN itu sendiri secara keseluruhan. Ambil saja sebagai contoh, fasilitas produksi komponen di wilayah ASEAN. Fasilitas-fasilitas tersebut dapat menjadi

sumber utama untuk meningkatkan industri intra ASEAN. Mereka dapat memperkokoh jalinan horisontal antar industri-industri ASEAN. Inilah yang justru telah lama menjadi tujuan kerjasama ASEAN. Ironinya, berbagai skema kerjasama ASEAN-- termasuk skema komplementasi industri ASEAN-- jauh dari berhasil dibandingkan PMAL-PMAL Jepang dalam mempromosikan jalinan-jalinan horisontal seperti itu. Dengan mengambil bagian dalam struktur produksi regional tersebut ASEAN dapat memperoleh manfaat dengan memperkuat struktur produksinya sendiri. PMAL Jepang haruslah diarahkan untuk dapat mencapai tujuan seperti itu. Negara-negara ASEAN harus mulai mendefinisikan sendiri "pusat-pusat pertumbuhan asli" mereka sendiri seperti diungkapkan dalam ide pembentukan segi tiga emas Malaka yang meliputi Singapura, Indonesia (Propinsi Riau) dan Malaysia (Johor). Serupa dengan itu, sekiranya ide Muangthai untuk membentuk jasad emas Indocina dapat direalisasikan, maka hal ini dapat menciptakan suatu struktur bagi PMAL baik dari Jepang maupun dari negara-negara Pasifik lainnya untuk ikut serta memperkuat landasan produksi ASEAN.

Catatan Penutup

Implikasi-implikasi dari timbulnya struktur produksi regional dan fragmentasi struktur perdagangan di kawasan Pasifik terhadap negara-negara yang lebih kecil, khususnya terhadap ASEAN, tidaklah dapat diremehkan. Itu semua merupakan tantangan besar bagi ASEAN. Ikatan-ikatan antara investasi dan perdagangan yang banyak dapat memperumit masalah yang ada; misalnya Amerika Serikat dapat saja menganggap ASEAN melulu sebagai negara yang me-

ngembangkan diri sebagai landasan produksi luar negeri perusahaan-perusahaan Jepang. Yang pasti sekarang ini tengah berlangsung proses restrukturisasi industri dan basis-basis produksi lainnya di seluruh Pasifik. ASEAN harus terus mengembangkan dan menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan tersebut. Situasi eksternal yang dihadapi ASEAN sekarang ini memang benar-benar kompetitif. Semua ini menunjukkan alasan yang dapat diterima bagi ASEAN untuk mulai mengadakan 'rolling adjustments' bagi industri-industri di kawasan sebagai fokus kerjasama ekonomi Pasifik. Tidak diragukan lagi, ASEAN memiliki taruhan besar dalam cara yang akan ditempuh oleh proses tersebut untuk menyingkap masa depan. Apakah ASEAN mampu mempengaruhi proses itu?

Dilihat dari segi ekonomi, ASEAN memang tidak memiliki bobot yang memadai dalam percaturan Pasifik. Namun, sebagai subregio ASEAN juga tidak dapat dikesampingkan. Dilihat dari jumlah penduduk dapat dikatakan bahwa ASEAN juga kurang berarti: di tahun 1988 jumlah penduduk ASEAN hanya 15% dari jumlah penduduk Pasifik. Di tahun 2000 jumlah andilnya akan meningkat sedikit (16%). ASEAN juga

bukan merupakan pasar yang tidak berarti bagi ekspor negara-negara Pasifik. Dalam tahun 1988 andil ASEAN dalam perdagangan intra Pasifik sebesar 9%.

Dalam analisis akhir, peran masing-masing negara atau sekelompok negara dalam struktur regional Pasifik yang sedang tumbuh ini tidaklah hanya bergantung pada serangkaian dari apa yang dinamakan faktor 'obyektif' seperti diukur dari segi keamanan ekonomi maupun teknologinya. Faktor-faktor lain, seperti faktor politik dan bahkan juga faktor organisasi, juga sama pentingnya. Justru dalam bidang-bidang inilah hendaknya ASEAN berkembang dan memanfaatkan potensi-potensi yang dimilikinya. ASEAN mampu memainkan peran yang lebih luas dalam ruang lingkup kawasan sekiranya mekanisme internalnya berfungsi dengan baik. Kelemahan ASEAN adalah tiadanya mekanisme yang mampu secara efektif menangani tugas untuk merumuskan peran dan posisinya dalam struktur ekonomi regional yang sedang tumbuh ini. Sekiranya ASEAN gagal untuk mengembangkan pendekatan bersama dalam masalah yang teramat penting ini, maka ASEAN hendaknya tidak mengeluh kalau nanti sadar telah dieksploitir oleh negara lain.

