

383

TATA EKONOMI INTERNASIONAL BARU*



Dalam era pasca-Cancun, Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB) tampaknya kurang memberikan harapan dibandingkan dengan ketika diusulkan kira-kira delapan tahun yang lalu, dan pertemuan Cancun itu merupakan ramalan jalan buntu dalam Dialog Utara-Selatan. Dialog ini pada pokoknya bersifat politik meskipun tujuannya ekonomis.

Tuntutan akan suatu tata ekonomi baru timbul akibat ketidakpuasan terhadap tata ekonomi lama yang terbukti hanya menguntungkan mereka yang menyusunnya. Bukan saja ekonomi yang hancur oleh Perang Dunia Kedua dibangun kembali, tetapi seluruh wilayah geografis yang ditempati oleh negara-negara anggota OECD (Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi) mengalami pertumbuhan yang lancar dan kenaikan taraf hidup, hampir terus menerus, selama lebih dari 25 tahun.¹ Meskipun terdapat kemajuan yang luar biasa di bidang teknologi, perjalanan dan komunikasi, jarak antara pusat dan pinggiran terus melebar. Semakin jelaslah bahwa perubahan yang drastis akan segera terjadi dalam "aturan permainan" guna menghasilkan suatu jembatan bagi perbedaan yang semakin besar antara bangsa-bangsa yang kaya dan miskin di dunia.

*Terjemahan makalah Dr. Jayshree Sengupta, Koordinator Program Indian Council for Regional and International Economic Relations, pada Seminar India-Indonesia Ketiga, New Delhi, 25-28 Januari 1982. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI, staf CSIS.

¹Sementara pendapatan riil per kapita (dalam harga 1973) di negara-negara maju berlipat dua dari sekitar \$ 2.000 menjadi \$ 4.000 pada periode antara tahun 1952-1972, di negara-negara berkembang ia hanya meningkat \$ 125 -- dari \$ 175 menjadi \$ 300. Dengan kata lain, pendapatan riil per kapita di negara-negara berkembang sama dengan kira-kira 9% dari pendapatan riil per kapita di negara maju pada tahun 1952 dan kira-kira 8% pada tahun 1972. Lihat Karl Sauvant & Haio Hasenpflug, ed. *The New International Economic Order* (London: Wilton House Publishing, 1978).

Sebagai hasil usaha sengaja seperti itu diadakan amandemen GATT (persetujuan umum tentang tarif dan perdagangan) guna memberikan kesempatan bagi negara-negara berkembang yang miskin untuk menetapkan pembatasan impor dalam rangka melaksanakan program dan kebijakan pembangunan ekonomi mereka.

Perlunya usaha-usaha positif oleh "pihak-pihak yang berkontrak" guna menjamin bagian yang adil bagi negara-negara berkembang dalam perdagangan internasional juga diakui. Suatu larangan menyeluruh atas kenaikan bea cukai pada prinsipnya diterima; disetujui bahwa harus dilakukan usaha-usaha untuk mencapai pemberian harga yang adil untuk komoditi-komoditi primer dan juga dipertimbangkan untuk memberikan ruang yang lebih besar bagi impor dari negara-negara berkembang ke pasaran negara-negara maju. Tetapi untuk mencapai keuntungan nominal ini diperlukan waktu hampir sepuluh tahun.¹

Pasal-pasal 54 dan 55 Piagam PBB memberikan suatu dasar yang sesuai untuk mendirikan suatu superstruktur kerja sama ekonomi dalam sistem PBB itu sendiri. Tahun 1960-an dinamakan sebagai Dasawarsa Pembangunan Pertama dan UNCTAD (Konferensi Perdagangan dan Pembangunan PBB) didirikan sebagai salah satu badan dari Majelis Umum.

Pada tahun 1964 UNCTAD I mengadakan pertemuan dengan perwakilan dari 130 negara di Jenewa untuk mendiskusikan kebutuhan, proses dan pola perdagangan dan pembangunan. Meskipun terdapat perbedaan dalam kepentingan dan usaha-usaha untuk memecah-belah mereka, negara-negara berkembang membentuk suatu kelompok tersendiri, yaitu Kelompok 77, pada akhir persidangan.²

Suatu kumpulan prinsip-prinsip umum mengenai hubungan ekonomi internasional disarankan dan pengaturan-pengaturan institusional baru juga

¹Pada akhir tahun 1960-an, untuk mendapat akses yang lebih bebas ke pasar-pasar negara industri, negara-negara berkembang menuntut preferensi tarif bagi ekspor barang-barang mereka. Konsep ini kemudian dikenal sebagai Sistem Preferensi Umum (GSP), di mana negara-negara berkembang akan menerima preferensi margin yang menyamai tarif negara paling diistimewakan di negara-negara maju, yang melarang diskriminasi tarif antara negara-negara penyalur. M.E. Kreinin dan I.M. Finger, "A Critical Survey of the NIEO," dalam *Journal of World Trade Law*, Vol. 10, No. 6.

²Kelompok 77 sekarang mencakup hampir 120 negara yang persamaannya adalah persepsi mengenai ketidakadilan global. Pendapatan per kapita mereka berkisar antara \$ 200 - \$ 1.000. Didirikan atas perkembangan historis hubungan Utara-Selatan baik di masa pra dan pasca-kolonial, persensi ini mengikat keanggotaan blok Selatan yang sebenarnya berbeda dan penuh

diusulkan dan suatu program kerja konstruktifpun disetujui. Ayat 5 dari bagian pertama Undang-undang Terakhir (Final Act) yang ditetapkan dalam konperensi itu meringkas dasar-dasar utama kerja sama internasional.¹

Dengan pengesahan Majelis Umum PBB atas ketentuan-ketentuan Undang-undang Terakhir itu, suatu sistem bertingkat tiga yang terdiri dari Konperensi, Dewan Pengurus dan Panitia dibentuk untuk membina kerja sama pembangunan dan untuk memonitor kegiatan pembangunan pada tingkat internasional.

Perwakilan-perwakilan dari Kelompok 77 bertemu lagi di Aljazair untuk menentukan sikap bersatu mereka dalam UNCTAD II yang akan diadakan pada bulan Pebruari 1968 di New Delhi. Sikap mereka seperti dinyatakan dalam Piagam Aljazair menekankan UNCTAD II untuk menerima suatu program pelaksanaan dan tindakan.

Tetapi hanya perluasan perdagangan negara-negara berkembang di bidang barang-barang jadi dan setengah jadi yang dipertimbangkan dan jadwal perundingan yang diterima. Maka Dasawarsa Pembangunan Pertama menjadi suatu kekecewaan besar. Dengan latar belakang ini strategi untuk Dasawarsa Pembangunan Kedua dibicarakan dan diterima dalam PBB. Perhatian untuk pertama kalinya diberikan pada sifat saling melengkapi antara kebutuhan dan sumber-sumber daya negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Sejumlah sasaran kuantitatif ditentukan, sebagai hasilnya. Target pembayaran ODA (Bantuan Resmi Pembangunan) ditetapkan sebesar 0,7% dari GNP negara-negara donor. Suatu tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 6% dari GNP dan pertumbuhan pendapatan per kapita sebesar 3,5% per tahun di negara-negara berkembang juga diperkirakan.

Negara-negara Non-Blok menetapkan isi ekonomi Gerakan Non-Blok dalam Konperensi Tingkat Tinggi di Lusaka pada tahun 1970. Mereka menerima konsep percaya diri individual maupun kolektif. Percaya diri sendiri menjadi lebih penting karena industrialisasi sering dianggap sebagai

¹"Negara-negara berkembang mengakui bahwa mereka mempunyai tanggung jawab utama untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya; tetapi usaha nasional mereka untuk mencapai hal ini akan sangat terganggu apabila tidak ditambah dan diperkuat oleh tindakan internasional yang konstruktif berdasarkan hormat terhadap kedaulatan nasional. Suatu unsur penting dalam tindakan itu adalah bahwa kebijakan internasional di bidang perdagangan dan pembangunan harus menghasilkan suatu perubahan pembagian tugas internasional yang lebih rasional dan adil dan disertai oleh penyesuaian yang diperlukan dalam produksi dan perdagangan dunia. Hasil peningkatan produktivitas dan daya beli negara-negara berkembang akan mendukung pertumbuhan ekonomi negara-negara industri juga, dan dengan demikian merupakan sarana untuk kese-

sesuatu yang dapat diubah menjadi industrialisasi ketergantungan, terutama melalui Perusahaan-perusahaan Transnasional (TNC) dan cabang-cabangnya di luar negeri. Konperensi Kepala-kepala Negara Non-Blok yang keempat diadakan di Aljazair pada bulan September 1973. Pertemuan puncak itu melihat terjadinya suatu pergeseran kepentingan dan tekanan yang dramatis terhadap agenda ekonomi UNCTAD. Negara-negara Non-Blok dan Kelompok 77 bergabung dalam mendukung suatu susunan tunggal pembaharuan ekonomi internasional yang akan menjadi batu ujian persatuan Selatan dalam tahun-tahun mendatang.¹ Dalam Konperensi Aljazair itu, disetujui suatu "Deklarasi Ekonomi" dan "Program Kegiatan Kerja Sama Ekonomi" disertai himbauan untuk pembentukan suatu "Tata Ekonomi Internasional Baru".

Sementara itu semakin jelaslah bahwa negara-negara berkembang tidak dapat menerima lebih lama lagi melebarnya kesenjangan antara mereka dan negara-negara industri. Tekanan-tekanan yang eksplosif berkembang di berbagai sektor ekonomi internasional dalam hubungan antara negara-negara penerima, dan juga dalam hubungan antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Dua ledakan, satu di bidang moneter dan satu lagi di bidang energi, menyusul satu sama lain dengan cepat. Ledakan-ledakan itu menunjukkan keterbatasan, kelemahan dan kekurangan tata yang lama.

Ekonomi dunia dilanda krisis yang parah akibat jatuhnya sistem moneter Bretton Woods; nilai tukar dan arus finansial menjadi berantakan. Hal itu mempunyai akibat atas produksi dan perniagaan.² Biaya energi mempunyai akibat yang lebih dalam pada tingkat global. Tetapi meskipun ada gangguan-gangguan itu, untuk pertama kalinya Dunia Ketiga merasa mempunyai pengaruh untuk menggerakkan masyarakat internasional untuk bertindak. Juga, lebih penting lagi, negara-negara maju menyadari kesalingtergantungan mereka dengan Dunia Ketiga.³

Suatu persidangan khusus Majelis Umum PBB diadakan untuk mendiskusikan hubungan timbal balik antara bahan mentah dan pembangunan. Pada akhir Sidang Khusus Keenam, pada tanggal 2 Mei 1974, PBB menyetujui suatu "Deklarasi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru" dan menyetujui suatu "Program Aksi".

Deklarasi itu didasarkan atas prinsip-prinsip tertentu, yaitu keadilan, persamaan kedaulatan, dan kesalingtergantungan negara-negara -- seperti juga

¹Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, hal. 21.

²Untuk suatu sejarah lengkap krisis moneter lihat Ismail Sabri Abdalla, "The Inadequacy and Loss of Legitimacy of the International Monetary Fund," *Development Dialogue* 1980:2.

kepentingan bersama dalam kerja sama antara semua negara. Dalam menentukan tujuan-tujuan, perhatian dipusatkan pada usaha memperbaiki ketidaksamaan, memperbaiki ketidakadilan, menghilangkan kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang, mempercepat pembangunan ekonomi dan sosial serta memperjuangkan perdamaian dan kesejahteraan untuk generasi masa kini dan masa mendatang.

"Program Aksi" yang disahkan oleh PBB mencakup spektrum yang luas dan meliputi sektor yang beraneka ragam, misalnya bahan mentah, komoditi primer, pangan, perdagangan, pengangkutan, asuransi, sistem moneter internasional, pembiayaan pembangunan, industrialisasi, alih teknologi, kegiatan Perusahaan Transnasional, kerja sama antara negara-negara berkembang,¹ dan di atas segalanya, peranan sistem PBB di bidang kerja sama ekonomi internasional.

Suatu program khusus untuk kepentingan negara-negara yang paling terpuak dirancang dan ditambahkan sebagai bagian tersendiri dalam resolusi yang disampaikan di muka Majelis Umum PBB. Program ini membantu meredakan kecemasan negara-negara itu dan memungkinkan mereka ikut serta dalam usaha bersama memperoleh persetujuan dengan suara bulat atas "Deklarasi" dan "Program Aksi" itu.

Tujuan-tujuan yang digariskan dalam dokumen-dokumen itu diuraikan kemudian dalam "Piagam Hak dan Kewajiban Ekonomi Negara-negara" dan dikukuhkan lebih lanjut dalam suatu resolusi mengenai "Pembangunan dan Kerja Sama Ekonomi Internasional" yang disetujui pada tahun 1975 oleh Sidang Khusus Ketujuh PBB. Resolusi Konsensus yang disetujui oleh sidang itu menetapkan suatu kerangka untuk perundingan-perundingan berikutnya, yang nada bawahnya adalah kerja sama dan rujuk dan bukan konfrontasi. Setelah Sidang Khusus Ketujuh itu, Dialog Utara-Selatan memasuki tahap perundingan yang lebih formal dengan Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional (CIEC) yang berpusat di Paris. Tetapi dialog itu macet dengan berakhirnya eksistensi CIEC pada bulan Juni 1977.

Perundingan-perundingan CIEC ditandai dengan perselisihan antara negara-negara industri dan negara-negara berkembang mengenai persoalan

¹Kerja sama antara negara-negara berkembang untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi internasional pertama kali diusulkan dalam Konperensi Negara-negara Non-Blok di Bandung, Indonesia pada tahun 1955. Nehru menggambarkan konperensi itu sebagai percobaan penting dalam koeksistensi, "Suatu pertemuan bersama dengan cara yang bersahabat dan mencoba untuk menemukan dasar persamaan untuk kerja sama di bidang ekonomi, kebudayaan dan politik."

yang paling pokok. Perselisihan terdapat dalam barisan kedua kelompok. Negara-negara Skandinavia dan Negara Belanda umumnya lebih terbuka untuk tuntutan dari negara-negara berkembang, sementara Amerika Serikat dan Jerman tidak demikian. Di antara negara-negara berkembang terdapat perbedaan-perbedaan fundamental antara negara-negara yang lebih radikal (misalnya Aljazair) dan yang lebih konservatif (misalnya Brazil).¹

Selama 18 bulan eksistensinya iu, CIEC mencapai sedikit hasil yang terdiri dari tiga persetujuan, yaitu: (1) bahwa harus disediakan "Dana Bersama" untuk membiayai cadangan penyangga untuk bahan-bahan mentah tertentu yang disebutkan dalam Program Komoditi Terpadu yang diusulkan oleh UNCTAD; (2) bahwa harus diadakan suatu "Program Aksi Khusus" ASS 1 milyar untuk membantu negara-negara berpenghasilan rendah yang menghadapi masalah-masalah alih sumber daya; dan (3) bahwa negara-negara industri harus meningkatkan volume bantuan pembangunan resminya (ODA).²

Negara-negara industri kecewa dengan kegagalan CIEC untuk mencapai kemajuan dalam perundingan-perundingan mengenai harga minyak. Kesembilan belas negara berkembang anggota CIEC "mencatat dengan menyesal bahwa kebanyakan usul perubahan struktural dalam sistem ekonomi internasional dan usul-usul tertentu mengenai tindakan mendesak dalam mengatasi masalah-masalah yang mendesak tidak disetujui." Program Komoditi Terpadu UNCTAD mendapat sedikit perhatian dan dalam komisi pembangunan CIEC, perundingan mengalami kemacetan mengenai tuntutan beberapa negara yang paling terpukul akan pembebasan hutang umum, akses bagi negara-negara berkembang ke pasar-pasar Barat untuk barang-barang jadi dan setengah jadi; tindakan bantuan untuk industrialisasi Dunia Ketiga dan suatu kode etik untuk TNCs.

Industrialisasi Dunia Ketiga dibicarakan dalam Konperensi Umum Kedua Organisasi Pembangunan Industri PBB (UNIDO) di Lima, pada tahun 1975. Deklarasi Lima menetapkan tujuan-tujuan saksama untuk keperluan industrialisasi negara-negara berkembang. Tetapi tak ada kemajuan yang berarti yang dicapai pada CIEC sehubungan dengan implikasi kebijakan Deklarasi Lima.

Target Lima menuntut perubahan-perubahan kebijakan yang besar tidak saja oleh negara-negara berkembang tetapi juga oleh negara-negara maju, khususnya dalam perlakuan mereka terhadap perdagangan barang-barang manufaktur dari negara-negara berkembang.

¹William R. Cline, ed. *Policy Alternatives for a NIEO: An Economic Analysis*

Ke arah itu Sidang Kelima UNCTAD (1979) tidaklah produktif dan menyebabkan jalan buntu, karena menonjolkan persepsi, tujuan, strategi dan taktik yang bertentangan yang dimulai pada CIEC tahun 1975. Pada Dasawarsa Pembangunan Ketiga, perpecahan antara Utara dan Selatan tampaknya sebesar, kalau tidak lebih besar, perpecahan yang terjadi selama sepuluh tahun yang lalu.

BIDANG-BIDANG KONFLIK

Masalah kepentingan-kepentingan yang bertentangan timbul dari tekanan dalam TEIB atas perubahan institusional yang berbeda sekali dengan tindakan-tindakan yang dipikirkan pada tahun 1970-an yang pada dasarnya ditujukan pada perbaikan-perbaikan dalam berfungsinya sistem ekonomi internasional di dalam kerangka institusional yang ada. Tetapi TEIB memikirkan suatu perubahan dalam "aturan permainan," terutama dalam bidang perdagangan dan keuangan internasional.

Tekanan atas perubahan institusional inilah yang menyebabkan jalan buntu dalam Dialog Utara-Selatan. Ini juga membuat perundingan berlarut-larut karena melibatkan suatu pergeseran dalam tingkat penguasaan negara-negara maju atas cara kerja sistem ekonomi internasional.

Di bidang komoditi, perundingan-perundingan kebanyakan terpusat pada Program Komoditi Terpadu, atau usul-usul tertentu mengenai stabilisasi harga, peningkatan harga atau perbaikan dalam *terms of trade*, di mana layak, dan pengambilan tindakan seperti memajukan produk, pembangunan, diversifikasi dan pengolahan, termasuk perbaikan dalam akses ke pasar, dan dalam kemudahan-kemudahan pemasaran, distribusi dan transportasi dan dibentuknya suatu Dana Bersama.¹

Dana Bersama itu kini telah dibentuk meskipun dalam bentuk terbatas, dan jalan buntu ditemui dalam perundingan-perundingan komoditi masing-masing dalam rangka Program Komoditi Terpadu.

Dari empat belas Komoditi yang terdaftar dalam program UNCTAD 1976, yang belum tercakup dalam perjanjian-perjanjian internasional, hanya satu persetujuan (karet) dirundingkan pada pertengahan tahun 1980. Perjanjian baru mungkin akan dicapai untuk teh dan goni, tetapi bagi sebelas komoditi lainnya, yang merupakan 30% ekspor komoditi primer (selain minyak) dari negara-negara berkembang, perundingan-perundingan tidak mengalami kemajuan.

Ini berbeda dengan laporan Komisi Brandt¹ yang memandang bahwa harga komoditi yang tidak stabil umumnya mempunyai akibat yang merugikan bagi inovasi dan produktivitas di negara-negara berkembang, dan lebih menyulitkan penyusunan rencana ekonomi dan fiskal yang rasional. Dapat dikatakan bahwa fluktuasi dalam harga komoditi sering menampilkan tanda-tanda yang menyesatkan bagi keputusan mengenai penanaman modal yang dapat mengakibatkan suatu pemborosan sumber daya.

Bagi negara-negara maju, pasar-pasar yang mudah berubah untuk komoditi tertentu memaksa perusahaan-perusahaan di negara-negara maju untuk menyimpan persediaan yang lebih besar daripada yang diperlukan, sementara akibat yang merugikan dari harga yang tidak menentu terhadap penanaman modal dalam kapasitas baru dan perbaikan produktivitas kiranya -- di masa mendatang -- akan menyebabkan kekurangan sejumlah bahan mentah penting yang dibutuhkan negara-negara maju.²

Perlawanan negara-negara maju terhadap usul-usul untuk suatu perjanjian kenaikan harga sangatlah keras. Mereka merasa bahwa sebenarnya perjanjian semacam itu hanyalah bentuk terselubung bantuan dan bahwa kenaikan harga di atas apa yang seharusnya (tanpa perjanjian) akan mengakibatkan kesalahan alokasi sumber-sumber daya.

Peningkatan harga tidak dilihat oleh negara-negara maju sebagai bidang "kepentingan bersama," melainkan suatu bidang konflik. Dalam peningkatan andil negara-negara berkembang di bidang pengangkutan, pemasaran, distribusi dan pengolahan komoditi ekspor mereka, konflik terjadi karena kepentingan TNC yang berakar.

Dalam usul-usul TEIB lainnya di bidang komoditi yang melibatkan campur tangan pasar, atau tindakan lainnya untuk meningkatkan kekuatan pasar negara-negara berkembang, tetap terjadi perlawanan keras dari negara-negara maju. Argumen untuk usul yang akan mempercepat proses pembangunan dan membawa keuntungan juga bagi negara maju jauh kalah kuat daripada kecemasan negara-negara maju tentang menurunnya peranan mereka yang dominan dalam organisasi pasar komoditi dunia yang mungkin akan menyebabkan berkurangnya bagian mereka dari keuntungan produksi dan perdagangan komoditi dunia.

¹North-South -- *A Programe for Survival*, Pan Books, 1980.

²Alfred Maizels, "Toward a Political Economy of the NIEO," *Paper* disampaikan dalam

Di bidang pembaruan keuangan internasional, TEIB menekankan sejumlah prinsip yang harus dijalankan. Tetapi tak ada kemajuan dalam pelaksanaannya terutama dalam pencegahan pemindahan inflasi dari negara maju ke negara berkembang, penyelamatan nilai riil cadangan uang negara-negara berkembang, pembentukan likuiditas yang cukup, adil dan tertib melalui pembentukan SDR sebagai modal cadangan pusat dan penghapusan ketidakpastian nilai tukar. Hal ini disebabkan oleh terlibatnya -- di antara tindakan-tindakan lain -- suatu pengurangan dalam fungsi cadangan dollar dan penetapan SDR sebagai modal cadangan pusat sistem itu. Usul pengaitan SDR dengan keuangan pembangunan tambahan mendapat perlawanan keras dari beberapa negara maju utama.

Perlunya pembaruan moneter internasional diakui secara luas dan unsur-unsur utama perbaikan itu diuraikan beberapa tahun yang lalu oleh Komisi Duapuluh IMF, tetapi dorongan untuk melakukan perbaikan itu telah hilang. Sebaliknya, improvisasi ad hoc telah dibuat untuk mengatasi gangguan-gangguan khusus.

Operasi sistem moneter internasional, seperti terwujud dalam peraturan dan praktek IMF, tidak pernah cukup melayani tujuan mengatasi masalah-masalah keuangan luar negeri negara-negara berkembang. Kekurangan ini menjadi semakin menyolok sehubungan dengan meningkatnya defisit pembayaran luar negeri negara-negara berkembang nonpengekspor minyak dalam beberapa tahun ini sebagai akibat dari resesi dan inflasi yang terus menerus di negara-negara maju dan akibat kenaikan harga minyak. Kemudahan bantuan IMF dikaitkan dengan batas dan sasaran "bersyarat" yang umumnya cenderung untuk merongrong program pembangunan.¹

Suatu pembaruan sistem moneter internasional yang mendalam diperlukan dan akan menuntut perubahan-perubahan besar pada prinsip-prinsip yang ada dan pada peraturan operasional IMF. Perubahan-perubahan ini kiranya tidak akan terjadi tanpa peran efektif dan penuh negara-negara berkembang dalam proses pengambilan keputusan di IMF dan lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya. Tetapi kekuatan suara pada lembaga-lembaga ini tetap terikat erat dengan kuota negara, yang mencerminkan pendapatan nasional relatif dari negara-negara anggotanya. Suatu pemisahan hak suara dari kekuatan keuangan kiranya akan ditentang dengan keras oleh negara-negara maju yang secara efektif menguasai lembaga-lembaga ini.

Perlawanan negara-negara maju terhadap perubahan institusional juga terbukti sehubungan dengan usul-usul untuk meringankan beban hutang negara-negara berkembang.

Juga, berbagai usul seperti janji bantuan pembangunan berdasarkan banyak-tahun (multi-year) dan himbauan TEIB untuk arus keuangan konsesional yang lebih dapat diramalkan dan pasti bagi negara-negara berkembang kurang mendapatkan dukungan.

Di bidang perdagangan internasional terjadi peningkatan kesadaran akan tak memadainya prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan perdagangan internasional yang ada, seperti terwujud dalam GATT. Prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan ini disusun, terutama oleh negara-negara maju, dalam Konferensi Havana tahun 1947-1948. Sejak itu perubahan-perubahan besar telah terjadi dalam ekonomi dunia dan peraturan-peraturan itu kurang lebih menjadi semakin tidak efektif dan ketinggalan jaman. Sejak disetujuinya Resolusi TEIB pada tahun 1974, tuntutan negara-negara berkembang akan pembaruan institusional telah meluas dari persoalan-persoalan khusus (misalnya, pelaksanaan suatu "Penghentian" atas rintangan perdagangan yang baru) menjadi suatu peninjauan kembali dan revisi umum seluruh sistem GATT.

Kecenderungan akhir-akhir ini ke arah proteksionisme telah menggunakan alat-alat seperti pengendalian ekspor "sukarela", "Perjanjian Multi Fibre", dan pengaturan pemasaran "Tertib" yang berada di luar peraturan-peraturan GATT, yang dengan demikian dibuat tidak efektif.¹

Juga, bagian yang semakin besar dalam perdagangan dunia yang terwujud dalam transaksi intra perusahaan dan transaksi antara sesama TNC lolos dari pengaturan peraturan-peraturan perdagangan yang ada. Perdagangan negara-negara berkembang, khususnya, telah banyak sekali dipengaruhi oleh keputusan-keputusan dan praktek-praktek perusahaan semacam itu yang mempengaruhi lokasi kemudahan produksi maupun volume, harga dan pola arus perdagangan.

Pertentangan timbul dari perbedaan persepsi terhadap masalah pokok yang dihadapi negara-negara berkembang, sistem GATT tampak sebagai suatu sistem yang dirancang untuk menjaga kepentingan perdagangan negara-negara maju, dengan konsesi-konsesi yang relatif kecil bagi kebutuhan perdagangan negara-negara berkembang.

Perbedaan besar lain dalam pendekatan adalah sehubungan dengan sifat evolusi mendatang dalam sistem perdagangan dunia. Sistem GATT dirancang untuk menciptakan kondisi optimum bagi "permainan bebas kekuatan

¹Alasdair MacBean, *A Positive Approach to the International Economic Order Part I - Trade*

pasar". Tetapi, bagian utama dari perluasan perdagangan pasca-perang yang ditimbulkan oleh sistem GATT mencerminkan cepat meningkatnya kekuatan pasar TNC yang oligopolistik. Dengan demikian perlu dirumuskan kembali peraturan perdagangan untuk mengatur kegiatan perdagangan TNC. Persoalannya adalah apakah, dan sejauh mana, negara-negara maju mau menerima perlunya mengatur kegiatan TNC mereka, sebab hal ini kiranya akan berarti berkurangnya bagian dari keuntungan perdagangan dan berkurangnya peranan dalam penguasaan efektif sistem perdagangan sebagai keseluruhan.

PILIHAN STRATEGI DUNIA KETIGA

Meskipun terjadi kemacetan, diakui bahwa usul-usul TEIB memberikan suatu jalan ke arah penyelesaian ketidakseimbangan di bawah ekonomi dunia. Dengan memajukan industrialisasi di negara-negara berkembang dan menggalakkan pertukaran barang-barang secara horisontal antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju, mereka akan mempercepat pertumbuhan perdagangan dunia maupun memperkuat ekonomi kedua kelompok negara-negara itu.

Pendeknya, prioritas yang diberikan kepada persoalan-persoalan TEIB dalam keputusan kebijakan negara-negara maju kelihatannya berpangkal pada krisis ekonomi yang semakin dalam di negara-negara itu dan pada pemusatan perhatian atas penyelesaian masalah-masalah jangka pendek.

Tetapi dalam jangka pendek, kebanyakan perundingan antara pihak-pihak yang tak seimbang kekuatannya berarti suatu permainan jumlah nol (zero-sum game), sebab status-quo selalu menguntungkan pihak yang lebih kuat, tidak peduli apakah usul-usul perubahan itu menuntut pengorbanan keuangan atau tidak.¹

Strategi yang dipilih oleh negara-negara Dunia Ketiga sering kali mengandung usul-usul yang tidak saja akan menguntungkan Dunia Ketiga tetapi juga negara-negara industri untuk waktu tertentu.

Persoalan stabilisasi harga, liberalisasi perdagangan atau kemudahan pembiayaan neraca pembayaran multilateral adalah contoh dari strategi semacam itu. Negara-negara maju kemungkinan lebih besar akan menyetujuinya dan merundingkannya daripada usul-usul seperti indeksasi, peningkatan harga komoditi primer atau pembatalan hutang.

¹ Ariun Senupia. "A Review of North-South Negotiating Process - Assessment and Policy

Maka untuk menciptakan keadaan yang tepat untuk perundingan, negara-negara yang lemah harus memusatkan perhatian pada soal-soal di mana negara-negara maju paling rawan pada titik tertentu dalam sejarah. Mereka harus mendukung posisi mereka dengan seluruh kekuatan mereka dan kekuatan itu pada dasarnya tergantung dari *solidaritas* mereka yang dampaknya meningkat secara positif dengan terjadinya perpecahan, apabila ada, antara negara-negara lawan mereka yang lebih kuat. Solidaritas seperti itu harus didasarkan atas pemaduan kepentingan-kepentingan.

FORMAT PERUNDINGAN

Format perundingan UNCTAD berdasarkan posisi kelompok kadang-kadang menghambat kemajuan dalam perundingan. Tetapi bahkan kalau pembagian negara-negara antara Kelompok 77 dan Kelompok B atau Selatan dan Utara bisa menimbulkan masalah-masalah, hal itu sangat berguna dalam prosesnya.

Kelompok 77 bukanlah suatu kelompok yang serba sama, dan dapat mempunyai perbedaan-perbedaan yang nyata di antara mereka sendiri dalam hal ukuran geografis, jumlah penduduk, rezim politik dalam negeri, hubungan khusus dengan negara-negara industri dan tahap pembangunan. Oleh sebab itu, kelompok ini sebagai keseluruhan tak pernah mampu mengikuti kepemimpinan yang meyakinkan atau tetap dari negara manapun. Adalah mungkin untuk membagi kelompok itu menjadi 3 atau 6 berdasarkan kepentingan bersama, masing-masing dengan seorang juru bicara sehingga kelemahan konsultasi ad hoc dapat dibuang. Kemungkinan lain, kelompok itu dapat membentuk suatu mekanisme tetap untuk mendamaikan konflik di antara mereka. Ini akan meningkatkan keefektifan strategi perundingan kelompok itu dan meningkatkan solidaritas dan kedudukan tawar-menawar mereka.

Tetapi negara-negara Kelompok B tetap otonom dan reaktif. Kelompok ini dibentuk sebagai tanggapan atas tuntutan Kelompok 77 dan tidak sebagai badan yang usahanya sengaja diarahkan pada penyelesaian masalah-masalah Dunia Ketiga.

PILIHAN FORUM

Sifat politis proses perundingan menggarisbawahi perlunya forum yang tepat, di mana dialog itu dapat diadakan. Negara-negara Dunia Ketiga akan

atau GATT. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sistem pemungutan suara dalam Badan-badan Bank-Dana itu merugikan mereka, sedangkan di PBB jumlah mayoritas mereka melindungi mereka dari kekalahan dalam pemungutan suara. Lagi pula, sebagai peminjam dari sistem Bank-Dana mereka berada dalam keadaan yang merugikan untuk mengajukan soal-soal perubahan fundamental berdasarkan kritik terhadap cara kerja badan pemberi pinjaman internasional itu.¹

Juga diperlukan suatu badan koordinasi pusat di PBB, New York, yang meninjau kembali perundingan di dalam fora lain. Peranan GATT, IMF dan Bank Dunia tidak dapat dibantah sehubungan dengan keahlian teknis dan pengalaman mereka dalam operasi sebenarnya di bidang uang, keuangan, tarif dan praktek-praktek nontarif.

Perincian perundingan sebagaimana dikoordinasi oleh PBB harus disusun oleh kelompok-kelompok teknis baik yang dibentuk secara ad hoc atau dalam Bank Dunia, IMF atau GATT. Perbedaan pendapat dalam tingkat itu harus diserahkan pada arbitrase untuk penyelesaian. Badan arbitrase itu harus merupakan badan tertinggi dalam PBB.

Karena proses dialog yang bersinambung antara negara-negara Kelompok 77 juga diperlukan, badan koordinasi itu harus mengikuti terus perkembangan dalam bidang-bidang perundingan yang berbeda.

PERANAN INDIA DALAM TEIB

India telah memainkan peranan yang penting pada tahun 1950-an dan 1960-an untuk mengadakan perubahan dalam hubungan ekonomi internasional, terutama di bawah kepemimpinan Jawaharlal Nehru. Pembangunan ekonomi berencana di dalam negeri dan diversifikasi hubungan luar negeri telah memberikan modal praktis bagi negara-negara yang baru merdeka untuk memberi isi ekonomi kepada kemerdekaan nasional mereka. Pengalaman dan ketrampilan India telah digelarkan di mana perlu untuk dengan negara-negara lain menganalisa masalah, mengembangkan konsep-konsep baru, mengajukan usul-usul praktis, merundingkan kompromi dan menuntut tindakan yang konkrit.²

India memiliki pengalaman, ketrampilan dan sumber-sumber daya yang diperlukan untuk memperbesar persatuan dan efisiensi Kelompok 77, menghi-

¹Ibid.

dupkan lagi gerakan menuju Tata Baru, dan membangkitkan diskusi-diskusi yang membangun mengenai program-program praktis kerja sama antara negara-negara berkembang dan persekutuan dengan negara-negara maju.

Membangun jembatan di dalam Kelompok 77 adalah prasyarat penting untuk menyukseskan suatu perundingan antar-kelompok. Ekonomi India sekarang berada dalam posisi untuk membebaskan impor dari negara-negara berkembang dan mengubah peraturan devisa sehingga dapat dicoba suatu bentuk kerja sama keuangan yang baru.

Adanya kemakmuran dengan kemiskinan di dan sekitar anak benua India memberikan suatu kesempatan yang menarik untuk mengatur pola-pola baru kerja sama -- nasional, sub-regional dan inter-regional -- sehingga keperluan minimum dapat dipenuhi dengan cepat dan suatu program yang terikat waktu untuk menghapuskan kemiskinan dapat dilancarkan.

Indonesia sebagai anggota OPEC dan ASEAN dapat bekerja sama dengan India untuk membangun jembatan dalam Kelompok 77 guna menghasilkan kesamaan kepentingan. Juga, sebagai anggota Dunia Ketiga yang terkemuka, ia dapat bergabung dalam front bersama melawan kemiskinan, kepadatan penduduk, kekurangan gizi dan pengangguran serta membantu menciptakan lingkungan luar yang lebih menguntungkan bagi negara-negara berkembang secara keseluruhan.

Di masa lalu, solidaritas OPEC dengan negara-negara Dunia Ketiga pada tahun 1970-an terutama didasarkan atas persepsi politik -- OPEC memerlukan negara-negara Dunia Ketiga nonminyak untuk menangkis tekanan negara-negara industri dalam persoalan energi, dan Dunia Ketiga memerlukan OPEC untuk memperoleh keringanan-keringanan dari negara-negara industri dengan dukungannya. Karena dampak krisis energi atas negara-negara Dunia Ketiga jauh lebih besar daripada atas negara-negara maju, suatu perlakuan yang lebih simpatik diharapkan dari OPEC terhadap masalah-masalah mereka. Tetapi bantuan keuangan OPEC tidak cukup untuk membangun dasar material bagi ketertantangan negara-negara Dunia Ketiga pada OPEC, demikian pula tidak terdapat banyak penanaman modal atau pengaturan pengadaan untuk membuat OPEC secara timbal-balik tergantung pada negara-negara Dunia Ketiga nonminyak. Maka, suatu kekosongan dalam perundingan-perundingan adalah kurangnya integrasi OPEC dengan negara-negara Dunia Ketiga akibat penyebaran surplus mereka yang tidak efektif di negara-negara industri.

Himbauan untuk percaya diri kolektif oleh negara-negara Dunia Ketiga

peranan OPEC adalah sangat penting, sebagai salah satu dari dua aktor utama dalam panggung dunia dewasa ini. Di masa lalu, surplus sejumlah anggota OPEC dihabiskan dengan peningkatan persenjataan atau pembelian barang-barang konsumsi dan barang tak bergerak di negara-negara industri.¹ Adalah penting bahwa suatu konsolidasi OPEC dengan ekonomi Dunia Ketiga dibangun atas penanaman modal, produksi dan pengadaan yang saling melengkapi. Tindakan seperti itu pasti akan menguntungkan bagi OPEC dalam jangka panjang. Bahkan mereka dapat memberikan pimpinan kepada Kelompok 77 baik dengan menggunakan kekuatan tawar-menawar mereka sendiri dengan negara-negara maju atau dengan menyediakan untuk negara-negara Dunia Ketiga apa yang oleh Presiden Nyerere dilukiskan sebagai "Dana Pemogokan" yang dapat mengubah perimbangan kekuatan tawar-menawar dengan cukup untuk menyukseskan perundingan Utara-Selatan.

CATATAN-CATATAN PENUTUP

Kemacetan dalam perdebatan Utara-Selatan dewasa ini terutama adalah akibat sikap negara-negara maju, yang mengarahkan fokus perhatian mereka pada masalah-masalah jangka pendek untuk menahan inflasi dan mengatasi pengangguran. Di pihak negara-negara berkembangpun, pengaitan masalah-masalah sektoral dan nasional mereka masih harus ditentukan. Juga, dampak TEIB atas prospek pembangunan negara-negara berkembang berbeda sesuai dengan tahap pembangunan mereka atau kekayaan dan kekurangan sumber-sumber daya mereka.

Tetapi haruslah jelas bagi negara-negara berkembang bahwa kemacetan ini adalah berbahaya bagi kelompok mereka sebagai keseluruhan, termasuk OPEC. Sebagai akibatnya akan menjadi lamban proses terwujudnya cita-cita mereka untuk pembangunan di masa mendatang termasuk pengurangan kemiskinan dan penderitaan negara-negara yang paling miskin. Terserah kepada negara-negara berkembang untuk mengambil inisiatif guna memulai, sekali lagi, dan menyusun strategi baru untuk melanjutkan dialog dengan harapan akan mencapai kemajuan yang lebih cepat ke arah cita-cita mereka. Tetapi tindakan itu harus dilakukan selangkah demi selangkah, dan menghimpun semua sektor Dunia Ketiga agar masalah-masalah individual dan khusus juga ditinjau kembali dan dipecahkan.

Seperti dikatakan di atas, diperlukan prosedur baru dan taktik yang segar untuk melaksanakan proses perundingan yang terus menerus dari tahap ke

tahap dan sektor ke sektor. Adalah suatu keharusan bahwa negara-negara Dunia Ketiga berhasil mendamaikan kepentingan-kepentingan mereka dengan menyatukan pandangan yang berbeda dan secara demikian meningkatkan kekuatan tawar-menawar mereka.

Hampir tidak ada tempat ambivalensi mengejar persoalan-persoalan TEIB karena perbedaan-perbedaan aliansi dan keuntungan yang diperoleh. Tetapi Kelompok 77 harus memastikan bahwa masalah-masalah masing-masing sub-sektor mendapat perhatian dan prospek pembangunan sub-group tidak terancam bahaya. TEIB tidak dapat diwujudkan kecuali melalui pengukuhan solidaritas Kelompok 77.

Maka, keadaan serius yang dihadapi bagian terbesar Dunia Ketiga tidak boleh dilupakan dalam segala retorika bermacam-macam deklarasi dan pernyataan tuntutan Kelompok 77 dalam sidang-sidang perundingan internasional.

Skenario yang memberikan harapan didasarkan keberhasilan untuk mendapatkan kekuatan tawar-menawar negara-negara berkembang. Meskipun heterogen, mereka harus bertindak bersama-sama untuk menunjukkan solidaritas mereka. Kemungkinan untuk kerja sama berdasarkan kebersamaan kepentingan sangat luas karena heterogenitas mereka.

Ini disebabkan karena masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang miskin dan berpenduduk padat dan masalah-masalah yang dihadapi negara-negara kaya sumber daya saling melengkapi. Terdapat juga kepentingan yang saling melengkapi antara mereka dan negara-negara industri yang kekurangan energi dan bahan mentah. Tak ada jalan keluar dari dilema dan kesulitan sekarang ini kecuali melalui persetujuan global untuk mengadakan penyesuaian progresif dan perubahan dalam struktur tata ekonomi internasional.¹

India dan Indonesia mempunyai kewajiban dan juga kesempatan dan kemampuan untuk bekerja sama satu sama lain dan memberikan sumbangan masing-masing untuk mewujudkan persetujuan ini.

¹K.B. Lall, *NIEO, OECD and UNO*. Disusun berdasarkan pidato-pidato yang disampaikan dalam Seminar *Continuity and Change in Indian Foreign Policy*, diselenggarakan oleh School of