

546

PERUBAHAN STRUKTURAL BEBERAPA NEGARA INDUSTRI DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN KESEMPATAN BAGI INDONESIA*

J. PANGLAYKIM

PENGANTAR

Menurut beberapa pengamat/analisis ekonomi dan bisnis internasional, dasawarsa 1980-an merupakan "years of turbulence" - tahun-tahun penuh pergolakan pada tingkat internasional, tetapi juga merupakan tahun yang penuh tantangan. Dalam hubungan ini, kami ingin membatasi diri pada pembahasan masalah yang berhubungan dengan bisnis internasional. Hal ini tidak berarti bahwa masalah lain seperti perkembangan politik dunia, hubungan internasional dan sebagainya menjadi kurang penting, tetapi kita akan melihatnya sebagai aspek yang mempengaruhi perkembangan bisnis internasional dan nasional. Di samping itu pembatasan ini pun dimaksudkan untuk melihat pengaruh bisnis internasional terhadap perkembangan bisnis dan industri nasional.

Menurut pengamatan, bisnis internasional pada umumnya dan di kawasan Asia-Pasifik khususnya, sedang menghadapi banyak masalah dan akan memegang peranan yang cukup besar dalam menentukan perubahan pola perdagangan, investasi dan hubungan bisnis Indonesia, ASEAN dan beberapa negara besar lainnya di kawasan Asia-Pasifik. Proses perubahan yang sedang dan diharapkan dapat dilaksanakan adalah penyesuaian struktural ("structural changes"). Masalah perubahan dan penyesuaian struktural akan dilaksanakan minimal oleh dua negara di kawasan Asia-Pasifik dan akan diikuti oleh negara-negara lainnya di kawasan tersebut.

Untuk melengkapi pembahasan perlu diadakan suatu analisa mengenai perkembangan bisnis dan ekonomi internasional yang mengakibatkan timbulnya masalah perubahan struktural yang akan dan harus dihadapi oleh

* Kertas kerja untuk ceramah ILUNI-Universitas Airlangga, 22 Januari 1980, di Fakultas Ekonomi-Universitas Airlangga Surabaya.

negara-negara industri dan bagaimana pengaruhnya pada negara-negara sedang berkembang yang mempunyai dan tidak mempunyai sumber-sumber alam, bahan mentah dan sebagainya.

PERKEMBANGAN SETELAH PERANG DUNIA II: PERTUMBUHAN EKONOMI YANG PESAT

Negara-negara yang mengalami kehancuran selama Perang Dunia II antara lain Jerman Barat dan Jepang, tetapi setelah perang berakhir di Eropa Barat telah dilakukan usaha untuk antara lain membantu membangun perekonomian Jerman Barat secara besar-besaran melalui Marshall Plan. Sedangkan Jepang mendapat bantuan dari Amerika dan adanya "American Umbrella" telah dapat membantu Jepang untuk merehabilitasikan ekonominya serta menunjukkan hasilnya dari negara yang hancur karena perang menjadi salah satu dari empat negara "giant economic power" dalam dunia internasional.

Masa setelah Perang Dunia II sampai permulaan tahun 1970 dapat digolongkan sebagai masa perdagangan bebas (free trade era). Pada masa itu kepemimpinan Amerika dalam bidang militer, politik dan ekonomi/bisnis tampaknya diterima dan keunggulannya masih menonjol dalam bidang-bidang tersebut. Amerika memimpin kerja sama ekonomis/politis dengan Eropa Barat dan Jepang. Hal ini dilihat sebagai suatu stabilitas politik di tingkat internasional. Stabilitas politik, perkembangan perdagangan bebas dan masih utuhnya sistem moneter internasional yang berdasarkan "fixed exchange rate" telah memungkinkan negara-negara seperti Jepang dan Jerman Barat memanfaatkan sebaik-baiknya keadaan yang sangat menguntungkan ini untuk bisnis internasional. Kondisi dunia dan bisnis internasional pada masa itu telah mendorong Jepang merumuskan strategi pembangunan negaranya sehingga dapat mencapai supremasi dalam bidang bisnis dan ekonomi melalui strategi "export-led-economy". Jepang hendak dan sudah mulai membangun perekonomian nasionalnya berdasarkan strategi "export-led" berbeda dengan negara-negara besar lainnya seperti Amerika dan negara-negara Eropa (kecuali mungkin Jerman Barat) yang berdasarkan pada "domestic-demand-led-economy". Pilihan strategi "export-led-economy" antara lain disebabkan karena keadaan alam negara Jepang sendiri yang hampir tidak mempunyai sumber alam dan bahan mentah sedangkan untuk mengembangkan ekonominya, mereka membutuhkan bahan mentah dan sumber alam tersebut, yang dahulu pernah dilakukan dengan mengadakan pendudukan militer. Untuk memperoleh sumber alam dan bahan mentah, mereka dapat melakukan pembelian, pembavaran dan meniamin sunlai yang kontinu sehingga dapat di-

jamin kesinambungannya. Untuk membiayai pembelian (impor) bahan mentah dibutuhkan dana yang cukup besar, dan ini hanya dapat diperolehnya melalui ekspor, sehingga ekspor menjadi salah satu sumber utama dari devisa untuk membiayai impornya.

Ditinjau dari sudut perencanaan nasional, kebutuhan akan bahan mentah untuk menggerakkan bisnis dan industri Jepang, dibutuhkan suatu sistem logistik nasional yang efisien dan efektif. Banyak negara lebih cenderung menyerahkan penyelesaian masalah logistik yang sangat penting artinya bagi perekonomian nasional ini pada lembaga-lembaga pemerintahan atau perusahaan negara. Namun hal ini tidak dilakukan oleh Jepang, karena mereka telah berpengalaman cukup lama dalam usaha pengembangan sektor swasta. Dengan demikian pemerintah Jepang yang berdasarkan pada "administrative guidance" sebagai salah satu bagian dari "national industrial policy" menyerahkan suplai bahan mentahnya pada perusahaan Jepang yang dikenal sebagai "Sogo Soshu" (general trading firms, yang sebelum Perang Dunia II dikenal sebagai Zaibatsu, Keiretsu dan sebagainya). Ternyata strategi "export-led-economy" telah menjadikan Jepang sebagai "Japan Incorporation" yang menciptakan suatu mekanisme kerja sama formal dan informal antara sektor pemerintah/birokrasi, sektor swasta, bisnis, industri dan beberapa pusat kekuatan (seperti LDP, asosiasi dan sebagainya) yang telah menunjukkan keberhasilan yang belum terlihat di negara-negara lain karena dirasakan cukup rumit, kecuali Korea Selatan. Dengan persiapan dan rencana yang matang, setelah Perang Dunia II Jepang telah menggunakan kesempatan dengan baik sehingga pertumbuhan ekonominya dapat digolongkan sebagai "high growth economy" dan dalam tahun-tahun terakhir tingkat pertumbuhannya, antara tahun-tahun 1969-1973 adalah rata-rata 10,3%. Perkembangan industri Jepang terpusat pada usaha mempertinggi kapasitas produksi barang-barang hasil industri untuk diekspor ke pasar internasional. Keberhasilan mereka dalam menciptakan suatu kerangka kerja internasional sangat membantu penetrasi mereka di pasar internasional, sehingga banyak negara terutama Amerika dan negara-negara MEE merasakan adanya persaingan untuk industri tertentu di dalam negeri. Sebagai akibat masuknya hasil industri Jepang dan bersaing dengan produk dalam negeri, maka Amerika dan Eropa Barat terpaksa harus mengurangi kapasitas atau bahkan harus menutup kegiatannya. Pengangguran dan "hilang"-nya pasar bagi industri dalam negeri ini telah mendorong berbagai "lobby" dan kekuatan politik dan ekonomi dalam negeri untuk mengadakan berbagai tindakan proteksionistis. Pada tingkat pemerintahan tampak adanya friksi-friksi dalam hubungan antara Jepang-Amerika dan Jepang-MEE. Perundingan-perundingan yang diselenggarakan oleh pemerintah Jepang, Amerika dan MEE tidak selalu berjalan lancar, ketegangan dan kata-kata yang kurang diplomatis dilontarkan pada Jepang sehingga timbul penekanan-penekanan terhadap Jepang agar

mengubah sikapnya. Tekanan ini antara lain diarahkan pada pembukaan pasar dalam negeri Jepang untuk barang-barangnya di negara-negara tersebut serta tekanan terhadap impor hasil pertanian yang lebih banyak dan Jepang ditekan untuk mengadakan perubahan struktural. Perubahan struktural ini penting untuk negara-negara yang sedang berkembang.

Setelah tahun 1970-an, dengan adanya berbagai macam "Shokkus" dalam bidang politik, ekonomi, peningkatan harga minyak dan bahan mentah lainnya, serta adanya berbagai macam keengganan menerima hasil industri Jepang telah menimbulkan berbagai bentuk proteksionisme baru seperti OMAS (Organized Marketing Agreements, Organized Free Trade dan sebagainya) dan pengurangan kegiatan ekonomi internasional Jepang, semuanya ini memberi kesan pada kita bahwa Jepang sebenarnya harus mengubah strategi pembangunannya dengan cepat sehingga pertumbuhannya menjadi lebih lambat (slower growth), karena diperkirakan dewasa ini pertumbuhan perekonomian Jepang berkisar pada 5,5%. Hilangnya pasar dalam bentuk "free trade" pada akhir tahun 1970-an dan digantinya sistem "fixed exchange rate" dan "floating exchange rate" telah mendorong Jepang untuk mengarahkan strateginya pada "slower growth" dan memikirkan tindakan selanjutnya untuk memperlancar perubahan struktural dalam industrinya. Tampaknya Jepang saat ini sudah memberikan "go ahead" bagi mekanisme pengambilan keputusan untuk merumuskan "blue print" baru agar industri Jepang mengarah pada "intensive knowledge industries". Dengan demikian diharapkan agar industri dapat mengurangi penggunaan energi dan dapat memasuki pasar internasional dengan produk-produk hasil teknologi tinggi. Dengan perkataan lain, proses perubahan struktural diarahkan ke tingkat industri tersier (service economy), sehingga dapat diharapkan akan mengurangi tekanan-tekanan yang dilakukan terhadap mereka karena mereka telah memasuki pasar "intensive knowledge industries".

Di atas telah dibahas tentang Jepang dengan mekanisme pengambilan keputusan yang sulit dan kompleks (menurut pandangan pihak luar) telah merumuskan suatu "blue print" yang mengarah pada perubahan struktural dalam bidang perekonomian sehingga dengan demikian diharapkan dapat turut membantu perkembangan perekonomian dan bisnis internasional. Namun demikian adanya perumusan "blue print" tetap mengharuskan Jepang untuk mempunyai suatu "strategic export" walaupun mungkin tidak didasarkan lagi pada energi yang tinggi tetapi pada "intensive knowledge industries". Menurut kami, hal itu sulit untuk diubah mengingat Jepang "miskin" akan sumber alam dan bahan mentah, tetapi sebaliknya dapat memperbesar kemampuannya menciptakan sumber tenaga manusia yang bersifat inovatif dan kreatif. Dalam hal "government policy guidance" Jepang

tampaknya mempunyai aspek positif dengan merumuskan suatu "blue print" walaupun masih bersifat sementara, namun arahnya sudah jelas yaitu perubahan struktural yang menuju pada "tertier industries". Hendaknya kita melihat hal ini sebagai suatu tindakan yang dapat menguntungkan perekonomian kita, khususnya dalam hubungan interdependensi kita dengan Jepang, karena bila hal ini dapat ditangani dengan baik, maka akan dapat mengubah pola perdagangan dan investasi Indonesia, Jepang dan mungkin "pemain-pemain lain dalam dunia bisnis internasional".

AMERIKA DAN PERUBAHAN STRUKTURAL

Dalam sistem pengambilan keputusan di Amerika banyak pihak harus diperhatikan mengingat banyaknya terdapat golongan yang berbeda-beda kepentingannya seperti dari kalangan bisnis, industri, perbankan, buruh, kongres, pemerintahan, birokrasi dan sebagainya, sehingga sulit untuk menciptakan suatu "blue print" ala Jepang. Di Amerika peranan sektor swasta lebih dominan dibandingkan dengan sektor lain sehingga sulit melakukan pengambilan keputusan seperti yang telah dilakukan di Jepang. Dalam sistem pengambilan keputusan pada tingkat makro di Amerika, tampaknya kurang atau tidak dapat diterima adanya "administrative guidance" seperti yang biasa dilakukan di Jepang.

Perekonomian di Amerika tidak didasarkan pada suatu "blue print" nasional. Setiap perusahaan atau unit industri mempunyai rencana sendiri-sendiri dan mendasari usahanya pada "free enterprise economy", sehingga dalam kenyataannya perekonomian Amerika didasarkan pada ratusan bahkan ribuan rencana perusahaan. Yang dianggap sebagai "koordinator" dari rencana-rencana individual tersebut adalah kekuatan mekanisme pasar dan harga (market and price mechanism). Berhasil atau tidaknya suatu rencana ditentukan oleh mekanisme pasar dan harga. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan perekonomian Amerika sejak beberapa dasawarsa sampai saat ini didasarkan pada "domestic-demand-led-economy". Pasar dalam negeri memberikan kesempatan yang cukup besar pada ribuan perusahaan mengembangkan diri, dan ekspor bagi sebagian besar perusahaan di Amerika bukan merupakan hal yang menentukan hidup matinya suatu perusahaan.

Sejak beberapa tahun terakhir ini perkembangan MNC Amerika tampaknya mulai menunjukkan kebutuhan untuk mengekspor. Seperti halnya dengan pasar negara-negara industri lainnya, pasar di Amerika sudah mencapai suatu tingkat kejenuhan sehingga mereka harus mencari lokasi-lokasi yang masih dapat digolongkan sebagai "growth areas" agar dapat mengem-

bankan diri. Oleh sebagian besar MNC Amerika dan Eropa, negara-negara di Asia sudah digolongkan sebagai "growth areas", sehingga dapat diperkirakan mereka akan dan sudah mulai melakukan ekspansi ke negara-negara di kawasan Asia. Dalam perkembangan ekonomi selanjutnya, tampaknya ekspor dan perdagangan luar negeri Amerika mulai memegang peranan penting. Perdagangan luar negeri MNC Amerika yang dahulu terpusat di sebagian besar negara Eropa kini sudah beralih sedangkan perdagangan mereka dengan negara-negara di kawasan Asia,¹ khususnya Jepang, Korea Selatan dan lain-lain sudah mulai melebihi volume perdagangannya dengan negara-negara Eropa. Namun tampaknya pemerintah Amerika belum atau kurang mempunyai kekuatan dan kemauan (tidak mempunyai prioritas tinggi) untuk mengarahkan industri-industri yang dianggap sudah kurang produktif dan tidak memperlihatkan kemampuan untuk bersaing dengan perusahaan Jepang, atau menutup industri yang dianggap sudah "usang" dan kurang produktif dan mengalihkannya ke industri lain yang lebih produktif, seperti dalam bidang-bidang industri baja, tekstil dan sebagainya. Bahkan dalam sektor-sektor tersebut "lobby"-nya telah berhasil menekan pemerintah Amerika untuk mengadakan berbagai kebijaksanaan membatasi pemasukan barang-barang tersebut dari negara lain. Proteksi terhadap industri yang digolongkan sudah "usang" tampaknya masih berjalan terus. Dengan tindakan ini sebenarnya yang dirugikan adalah konsumen, sedangkan para produsen mempunyai "lobby" yang kuat untuk memberikan proteksi kepada perusahaan yang "usang" di Amerika dengan pretensi kepentingan nasional, karena hal ini akan menciptakan pengangguran.

Walaupun pada prinsipnya Amerika tidak akan kembali pada sistem proteksionisme yang masih mempunyai "hubungan" dengan sistem perdagangan bebas, namun dalam kenyataannya prinsip perdagangan bebas antara Jepang dengan negara berkembang lainnya (newly industrialized nations) telah dilanggar dan kurang dilaksanakan secara konsekuen. Kita melihat bahwa kepentingan nasional akan mendorong para perumus kebijaksanaan untuk memperhatikan perusahaan nasional apabila dianggap mereka berada dalam bahaya. Apabila kita membandingkan antara yang dilakukan oleh Jepang dan yang dilakukan oleh Amerika, maka kita melihat bahwa dari Amerika belum dapat diharapkan terlalu banyak, yaitu perubahan-perubahan struktural industri-industri yang sudah "usang" belum dapat dilaksanakan sepenuhnya seperti yang telah dilakukan oleh Jepang. Jepang sudah mempunyai suatu "blue print" sebagai arah (direction) sedangkan Amerika masih harus menentukan prioritas dan proses penentuan prioritas ini akan memakan waktu yang cukup lama.

1 Lihat karangan Dr. Hadi Soesastro, "Interdependensi Ekonomi di Asia-Pasifik Dalam Tahun 1980-an", *Analisa*, Oktober 1979.

NEGARA-NEGARA LAIN DI KAWASAN ASIA-PASIFIK

Dalam hubungan ini kita melihat bahwa Korea Selatan dapat digolongkan sebagai "single fighter" yang memperlihatkan keberhasilannya dalam mengembangkan perekonomiannya. Korea Selatan yang pernah mengalami masa "penjajahan" Jepang, mengenal Jepang lebih daripada negara-negara lainnya di kawasan Asia. Tampaknya Korea Selatan memperoleh inspirasi dari keberhasilan Jepang, hal ini tampak apabila kita menelaah strategi yang diambil, sistem dan lembaga yang dibentuk sangat menyerupai sistem yang dilakukan oleh Jepang. Hubungan kerja sama yang erat antara pemerintah, sektor swasta dan birokrasi serta pembentukan lembaganya merupakan ciri khas dari pelaksanaan sistem "export-led-economy". Korea Selatan meniru Jepang karena mempunyai problem yang sama yaitu tidak mempunyai sumber alam dan bahan mentah. Berdasarkan pelajaran yang diambil dari Jepang dewasa ini Korea Selatan sudah dapat digolongkan sebagai negara yang maju dalam bidang industri (newly industrialized nation). Pelajaran yang dapat kita peroleh dari Korea Selatan adalah antara lain: (i) kerja sama antara sektor-sektor pemerintah, swasta dan birokrasi merupakan hal yang vital dalam menunjang keberhasilan pertumbuhan ekonomi Korea Selatan; (ii) disiplin kerja, ketekunan dalam melaksanakan tugas-tugas, "commitment" untuk mencapai suatu tingkat keberhasilan, adanya kepemimpinan dalam negara dan politik yang kuat dan stabil (strong leadership), pendidikan tenaga manusia yang sistematis serta menciptakan tenaga pelaksana atau manajer/birokrat yang mempunyai orientasi bisnis dan sebagainya yang dianggap sebagai "tambahan" dari keberhasilan mereka. Peranan yang diambil oleh "general trading companies" Korea Selatan hampir sama dengan yang telah dilakukan di Jepang.

Di samping Korea Selatan kita juga melihat adanya beberapa negara lain di kawasan Asia ini yang berusaha untuk mengikuti model Jepang dan Korea Selatan yang dianggap telah berhasil dengan mengadakan penyesuaian dengan kondisi di negara yang bersangkutan. Yang dianggap sebagai prinsip pokok untuk mencapai keberhasilan adalah pemikiran atau konsep "Incorporation", yaitu kesatuan arah antara sektor pemerintahan/birokrasi, swasta dan sektor-sektor tambahan seperti lembaga-lembaga yang diperlukan untuk mencapai keberhasilan misalnya "general trading firms", disiplin, sarana, keuangan dan sebagainya. Kita melihat negara-negara seperti Taiwan, Singapura, Thailand (yang baru membentuk lebih dari lima "general trading firms") dan Malaysia (Sime Darby telah beroperasi di 23 negara) dan lain-lain sudah mulai menerangkan model "Incorporation".

NEGARA-NEGARA YANG MENJALANKAN STRATEGI "EXPORT-LED-ECONOMY"

Negara-negara di kawasan Asia-Pasifik yang mempunyai strategi "export-led-economy" seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan sebagainya, akan menghadapi masalah perubahan struktural karena mereka tidak mempunyai sumber alam yang besar. Mereka harus mengimpor energi dan sebagian besar dari industrinya bersifat "energy based". Mereka akan dan harus mengadakan perubahan struktural ke arah industri yang bersifat "intensive knowledge industries" dari "energy intensive industries". Keharusan untuk mengubah industri secara struktural ini akan berpengaruh cukup baik dan menguntungkan negara-negara yang mempunyai "resource-based" yang kuat, seperti Indonesia dan Malaysia.

POLA YANG DAPAT DIKEMBANGKAN

Dalam perkembangan dasawarsa 1980-an kita melihat penggolongan industri dalam "intensive energy based" atau "raw material based" seperti petrochemicals, pulp and paper dan sebagainya yang lambat laun akan mengalami re-lokasi. Pabrik-pabrik tersebut di atas tidak akan menguntungkan lagi apabila dilokasikan di pusat konsumsi seperti Jepang dan Korea Selatan, tetapi harus dipindahkan ke negara-negara yang menjadi sumber energi. Dalam hal itu, Indonesia mempunyai kedudukan yang cukup kuat, sehingga diperkirakan dalam tahun-tahun mendatang kecenderungan ini akan tampak di Indonesia. Apabila re-lokasi ini terjadi, maka hal ini akan sangat menguntungkan Indonesia, karenanya harus dipersiapkan program kerja jauh sebelumnya. Persiapan program kerja ini tidak hanya dalam pengertian teknis saja, tetapi yang lebih penting adalah orientasi bisnisnya yang disertai dengan pembentukan lembaga-lembaga keuangan, komersial, penelitian, pendidikan dan sebagainya yang sesuai dengan perkembangan yang diperkirakan. Apabila re-lokasi telah merupakan kenyataan maka dapat diperkirakan bahwa arus investasi akan lebih banyak mengalir ke daerah-daerah seperti Indonesia. Investasi semacam ini akan dapat dilakukan dalam berbagai bentuk dan cara. Secara tradisional kita melihat usaha MNC Jepang yang menyodorkan kepada kita suatu bentuk yang dikenal sebagai "package deal", jadi mereka memberikan secara lengkap termasuk lembaga manajemen, teknologi, modal dan kekuatan mereka di pasar internasional. Mungkin hal ini merupakan suatu alternatif bagi proyek-proyek tertentu yang membutuhkan investasi dalam jumlah besar, tetapi apabila kita melihat alternatif lain seperti yang telah dilakukan di Korea Selatan dan Jepang, maka yang kita perlukan adalah investasi dalam bentuk modal dengan suatu "technical

agreement" yang maksimal. Kita dapat menyewa, membeli dan melakukan berbagai kegiatan untuk mendapatkan teknologi, manajemen dan sebagainya, sehingga kesempatan ini dapat digunakan untuk memperkuat kedudukan perusahaan nasional kita, baik swasta maupun milik negara. Namun demikian dalam alternatif ini kita juga harus waspada karena apabila kita menjual barang dalam bentuk bahan mentah untuk industri dibutuhkan suatu lembaga seperti "general trading firms" yang memiliki kerangka kerja yang luas dan hal ini membutuhkan persiapan yang baik. Dalam bidang ini mungkin kita dapat memikirkan suatu "joint company agreement" untuk distribusi di pasar internasional sambil membentuk suatu "core general trading firms" yang bertugas untuk menciptakan kerangka kerja internasional tersebut. Aspek ini tidak mudah, tetapi apabila kita tidak memulainya, kapan kita dapat mencapai kedewasaan dalam bidang ini? Korea Selatan pun ketika mulai melaksanakan konsep ini digolongkan sebagai "new comer", tetapi akhirnya mereka berhasil mencapai tingkat tersebut.

Dengan terwujudnya re-lokasi dan pelaksanaan pabrik-pabrik yang membuat bahan-bahan mentah industri, dan bahkan mungkin berlangsung sampai tingkat "processed", pola perdagangan antara Jepang dan negara-negara lain termasuk Indonesia akan mengalami perubahan. Kita akan mengurangi impor bahan mentah industri dari Jepang atau negara industri lainnya. Hal ini turut membantu kita dalam usaha mengurangi ketergantungan pada suplai bahan mentah industri, di samping untuk membantu dan mengoreksi kepentingan di dalam struktur industri nasional dan melaksanakan kebijaksanaan industri yang diarahkan pada penciptaan kaitan yang banyak baik inter maupun intra dalam struktur industri sehingga dengan demikian dilaksanakan "backward/forward linkages" yang pada saat ini sangat kurang.

Kesempatan yang terbuka dengan adanya perubahan dalam pola perdagangan dan investasi akan memberi kemungkinan besar kepada negara yang sedang berkembang untuk membentuk MNC nasional (yang pemilikannya diarahkan pada "public ownership" atau perusahaan negara). Kita sudah melihat perkembangan MNC di negara-negara yang sedang berkembang seperti Sime Darby, dan sebagainya (lihat buku kami *Emerging Enterprises in the Asia-Pacific Region*, 1979, CSIS). Perkembangan MNC yang berakar dan berpusat di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia hendaknya dilihat sebagai suatu kesempatan yang harus dipikirkan secara mendalam, karena dalam kesempatan ini kita bukan hanya dapat mengembangkan sektor industri saja tetapi juga akan mendorong perkembangan sektor kegiatan lainnya seperti perbankan, asuransi, pengangkutan, konsultasi, dan sebagainya. Pemain-pemain dan lembaga-lembaga baru akan memasuki kegiatan-kegiatan tersebut. Hubungan dan kerja sama akan lebih intensif, erat, tetapi lebih kompleks. Manajer dan pelaksana baru akan turut

serta dalam pembentukan era yang lebih kompleks, modern, "sophisticated" dan lebih pragmatis.

Proses perkembangan yang telah diutarakan yaitu mengenai perubahan-perubahan dalam pola perdagangan, investasi (menarik investasi jangka panjang dan bukan hanya menarik MNC sebagai "package deal"), serta kesempatan timbulnya MNC yang berasal dan berpusat di negara-negara berkembang yang dapat turut membantu mengurangi ketergantungan kepada "the giant economic powers" di kawasan Asia-Pasifik, dapat membantu mencegah menajamnya ketegangan di antara mereka, serta memberikan arti yang lebih mendalam pada konsep dan kenyataan mengenai interdependensi bisnis serta ekonomi internasional. Memanfaatkan kesempatan yang akan timbul sebagai akibat dari proses/perubahan struktural yang akan terlaksana dalam dasawarsa 1980-an terletak di tangan kita sendiri. Dapatkah kita memanfaatkan kesempatan tersebut dalam dasawarsa yang akan datang? Tantangan-tantangan dan jawabannya berada di dalam tangan kita sendiri.



KERJA SAMA DI PASIFIK BARAT- DAYA: SEBUAH PANDANGAN ASEAN*

Hadi SOESASTRO

BEBERAPA MASALAH

Suatu pengakuan terhadap dinamika internal kawasan Pasifik dan semakin pentingnya ia dalam masalah-masalah dunia mungkin akan mengundang usul-usul untuk pemetaan kembali atau penataan kembali "pusat-pusat kekuatannya". Hal ini mungkin akan menimbulkan pemikiran untuk mengumpulkan ASEAN, Australia, Selandia Baru dan Forum Pasifik Selatan ke dalam suatu kesatuan Pasifik Barat-Daya. Dengan jumlah penduduk di atas 250 juta dewasa ini dan sedikit di atas 400 juta pada tahun 2000, kekuatan itu dapat menunjukkan ciri-ciri yang menarik dan mengesankan.

Tetapi keinginan untuk pengelompokan itu -- meskipun hanya akan memerlukan suatu kerja sama yang tidak terikat -- belum dianggap relevan untuk penelitian lebih lanjut. Tentu saja seseorang harus mempunyai pikiran yang jujur dan berani untuk dapat mengemukakan alasan-alasan yang meyakinkan tentang perlunya pengelompokan Pasifik Barat-Daya itu. Suatu pandangan tajam terhadap keadaan dewasa ini menunjukkan bahwa unsur-unsur pokok untuk membentuk kelompok itu hampir sama sekali tidak ada.

Sebagai suatu pilihan, di luar ASEAN sendiri, kepentingan negara-negara ASEAN adalah global. Kebijakan yang ada sekarang adalah untuk memperluas hubungan ekstra-regional atas dasar hubungan bilateral. Masalahnya ialah apakah ASEAN harus menjalin serangkaian "hubungan khusus" dengan Australia, Selandia Baru dan Forum Pasifik Selatan, mengingat letak geografisnya.

* Terjemahan makalah yang disampaikan pada Seminar Selandia Baru - Indonesia Pertama, disponsori oleh New Zealand Institute of International Affairs dan CSIS, di Auckland, 17-18 Februari, 1981. Penterjemah adalah Budi S. SATARI, staf CSIS.

Sesungguhnya, negara-negara ASEAN jauh lebih cenderung untuk berpaling ke teman-teman mereka di Utara daripada ke teman-teman mereka di Selatan. Baik dari segi politik-keamanan maupun dari segi ekonomi, ASEAN mempunyai taruhan yang lebih besar dalam hubungannya dengan teman-temannya di Utara. Masalahnya ialah apakah Australia dan Selandia Baru harus dan dapat "memainkan peranan" di Asia Tenggara yang dapat mengakibatkan orientasi ASEAN yang lebih seimbang.

Secara psikologis, Australia dan Selandia Baru akan selalu dipandang oleh ASEAN -- kurang lebih -- sebagai orang luar, atau sebagai tambahan bagi kawasan perhatian pokoknya. Kebijakan imigrasi Australia di masa lampau, sebagai contoh, menyulitkan ASEAN untuk membayangkan Australia sebagai partner. Ini dapat dimengerti ketika penduduk ASEAN dianggap "tidak cukup baik" untuk memasuki Australia. Baru-baru ini barang-barang produksi ASEAN juga dianggap tidak dibenarkan untuk memasuki pasaran Australia karena dihasilkan di bawah keadaan di mana hak asasi manusia dinilai sangat rendah, seperti dituduhkan oleh serikat-serikat buruh Australia. Maka, di sini masalahnya adalah apakah persekutuan dapat dijalin berdasarkan alasan-alasan a priori.

Australia dan Selandia Baru mempunyai kepentingan yang sah di kawasan ini: Asia Tenggara (terutama ASEAN) dianggap penting bagi keamanan dan kemakmuran mereka. Dikatakan pula bahwa hubungan dengan ASEAN adalah penting sekali dalam usaha membangun citra internasional yang baru, mengingat semakin pentingnya Dunia Ketiga.¹ Tetapi kepentingan mereka pada ASEAN dibandingkan dengan kepentingan ASEAN pada tetangga-tetangganya di Selatan itu sedemikian berbeda sehingga menimbulkan suatu hubungan yang asimetris. Hal ini hanya bisa menyebabkan tumbuhnya kegelisahan di kedua belah pihak.

Negara-negara Pasifik Selatan, kecuali mungkin Papua Nugini, berada agak rendah dalam daftar daerah prioritas ASEAN. Paling banter, ASEAN akan menunjukkan simpati terhadap aspirasi-aspirasi Pasifik Selatan. Ini dapat berubah apabila negara-negara Pasifik Selatan memperoleh reputasi internasional mereka.

Sementara umumnya keadaan di atas tampaknya akan tetap berlaku dewasa ini ASEAN telah mengadakan dialog-dialog resmi yang teratur dengan Australia dan Selandia Baru. Bahkan, kedua negara itu, termasuk negara pertama yang mendekati ASEAN untuk mengadakan dialog resmi, yang telah

1 Dalam hal Australia, ini adalah salah satu tema yang dikembangkan dalam Laporan Harries, *Australia and the Third World*, Report of the Committee on Australia's Relations with the Third World (Canberra: Australian Government Publishing Service, September 1979).

menjadi cara ASEAN untuk menjalankan hubungan ekstra-regionalnya yang penting. Papua Nugini, sebagaimana halnya Australia dan Selandia Baru, telah diundang untuk menghadiri forum kegiatan ASEAN yang penting, yaitu Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN. Masalahnya adalah apakah saluran-saluran ini terbukti cukup efektif guna menhadapi masalah-masalah di atas dan untuk memecahkan berbagai problema yang disebabkan.

MENETAPKAN PERANAN-PERANAN

Dasar kepentingan Australia dan Selandia Baru di Asia Tenggara adalah masalah keamanan. Seperti dikatakan dalam Laporan Harries, perhatian serius yang diberikan kepada Asia Tenggara dalam politik luar negeri Australia disebabkan oleh arti strategis wilayah itu bagi Australia. Lebih lanjut dikatakan bahwa Australia mempunyai "...suatu kepentingan vital untuk menghindari suatu ancaman langsung ... dari negara Asia Tenggara manapun dan untuk mencegah keadaan di mana salah satu negara Asia Tenggara memberikan bantuan kepada kekuatan yang mengancam dari daerah yang lebih jauh." Selanjutnya, ia (Australia) juga memikirkan bahwa "kedaulatan wilayah dan kemerdekaan politik Papua Nugini tidak boleh terancam dari Asia Tenggara."¹

Persepsi Australia mengenai kawasan ini -- sangat negatif -- mungkin tidak membantu menciptakan suasana kerja sama yang sehat. Bagaimana persekutuan antara dua pihak dapat terjalin apabila satu pihak menganggap pihak yang lainnya sebagai suatu sumber ancaman yang potensial? Paling banter, ini dapat mengarah pada ko-eksistensi damai, tapi pasti bukan persekutuan. ASEAN melihat dirinya sebagai aktor utama di Asia Tenggara, tapi ia tidak melihat dirinya sebagai suatu ancaman -- atau mempunyai keinginan untuk itu -- bagi Australia dan tetangga-tetangga lainnya di Selatan. Apabila keadaan yang mengancam ini terwujud di masa mendatang, hal itu sebenarnya adalah suatu ramalan yang menjadi kenyataan karena dirinya sendiri: karena ASEAN dirasakan sebagai suatu ancaman, kebijaksanaan dan tindakan Australia yang berdasarkan anggapan itu malah akan mengakibatkan sikap bermusuhan dari ASEAN terhadap Australia, dengan atau tanpa disadari.

Maka adalah penting untuk memeriksa sikap Australia terhadap kawasan ini. Setelah Perang Dunia II sikapnya ditandai oleh peranan aktif "maju" di mana ia berusaha untuk terlibat atau kelihatannya terlibat dalam masalah-masalah Asia Tenggara. Ini didasarkan atas premis bahwa "kepentingan Australia terhadap keamanan dan stabilitas kawasan ini membenarkan pemberian janji-janji, penempatan satuan-satuan militer di kawasan itu dan,

apabila perlu, bertempur.”¹ Sikap Australia terhadap kawasan ini juga kebabak-bapakan. Mengingat kenyataan bahwa ”negara-negara di kawasan ini baru, lemah dan miskin... tanggapan Australia... adalah dalam bentuk bantuan, pengarahan, perlindungan dan, dalam beberapa hal, kesabaran.”²

Laporan Harries benar dalam mengemukakan kekurangan-kekurangan dalam pendekatan Australia dalam keadaan yang terjadi sekarang di Asia Tenggara. Laporan itu menyimpulkan bahwa problem Australia dalam hubungannya dengan Asia Tenggara dewasa ini timbul karena kondisi yang membentuk sikap itu telah hilang sementara beberapa sikap dan kebiasaan yang berhubungan dengan itu tetap bertahan.

Sekarang tidak ada lagi dukungan untuk peranan aktif ”maju” bagi Australia. Laporan itu mengakui bahwa pemerintah-pemerintah ASEAN tampak lebih yakin tentang kelangsungan hidup mereka sendiri. Selanjutnya, sementara permusuhan di Indocina memperkuat pentingnya masalah keamanan di Asia Tenggara, kemungkinan keterlibatan langsung kekuatan-kekuatan luar dalam pertahanan satu atau lebih banyak negara ASEAN tampaknya lebih kecil. Apalagi Australia mempunyai kemampuan yang sangat terbatas untuk menyediakan bantuan pertahanan unilateral kepada negara-negara ASEAN. Secara menyeluruh, ada perubahan dalam kemampuan Australia untuk mempengaruhi peristiwa-peristiwa di kawasan ini dan dengan itu relevansi Australia terhadap kawasan ini telah sangat berkurang.

Memang, pengaruh dan kedudukan Australia di kawasan ini telah menurun dalam beberapa tahun ini. Laporan Harries memperhatikan perselisihan-perselisihan serius yang terjadi antara Australia dan negara-negara ASEAN. Laporan itu juga mencatat kekecewaan dan ketidaksabaran terhadap Australia di kawasan itu. Tetapi laporan itu berpendapat bahwa secara potensial Australia masih mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi kehidupan ekonomi kawasan itu.

Mungkin di bidang inilah kepentingan Australia dan ASEAN bertemu. Masalah yang dikemukakan oleh Komisi Harries adalah apakah memperluas hubungan ekonomi akan menyediakan kerangka kerja yang cukup untuk menjalankan hubungan yang erat dan bersahabat dengan negara-negara ASEAN. Dialog resmi antara ASEAN dan Australia, apabila mereka merupakan manifestasi dari hubungan kerja sama, telah bertahan sejauh ini terutama karena kepentingan ASEAN untuk mengembangkan hubungan ekonomi dengan Australia. Apakah ini akan berkelanjutan di masa mendatang akan sangat bergantung pada keuntungan nyata bagi ASEAN dalam

1 *Ibid.*, p. 124

2 *Ibid.*, p. 125

kerja sama itu. Hal ini akan menyangkut keringanan-keringanan dan pemberian preferensi-preferensi khusus dari Australia.

Laporan itu memperingatkan akan adanya dua kemungkinan bahaya dalam pendekatan Australia ke kawasan itu. Pada tingkat umum, suatu tekanan untuk menjalin "hubungan baik" atau dalam mencari "hubungan khusus" tidak boleh menjadi tujuan akhir. Pada tingkat yang khusus dan sesungguhnya, pokok persoalan tidak boleh didekati secara ad hoc yang tak terkoordinasi, semata-mata karena manfaatnya, tetapi harus memperhatikan semua kepentingan Australia yang relevan. Dikemukakan bahwa:

"... yang terlibat adalah suatu konflik antara kepentingan khusus (yang kadang-kadang kecil) dan kepentingan umum jangka panjang -- dan banyak perselisihan dengan negara-negara ASEAN terjadi karena konflik yang tak terpecahkan dan umumnya tak diakui antara kepentingan-kepentingan Australia sendiri daripada karena konflik antara kepentingan mereka dan Australia."¹

Beberapa pandangan di Australia yang mengisyaratkan kesulitan dalam mengelola "hubungan khusus" dengan ASEAN menganjurkan penurunan prioritas secara drastis terhadap Asia Tenggara (dan ASEAN) dan menghadapinya seperti kawasan yang lainnya. Kalau tidak,

"... Australia perlu meningkatkan konsistensinya antara pernyataan-pernyataan resmi tentang janji-janji dan dukungannya terhadap ASEAN dan pelaksanaan dari kebijaksanaan yang tampaknya mengabaikan kepentingan ASEAN. Apabila Australia, setelah meninjau kembali prospek kerja sama ekonomi jangka panjang dengan ASEAN...mendapatkan bahwa hanya bantuan terbatas untuk kepentingan ASEAN saja yang mungkin, maka mungkin perlu untuk mempertimbangkan kembali tingkat janji Australia kepada kelompok itu sehingga harapan-harapan tidak terus-menerus menjadi kekecewaan."²

Apapun kesimpulan dari tinjauan seperti disarankan di atas, Komisi Harries mendapatkan bahwa penting bagi Australia untuk menilai dengan hati-hati betapa pentingnya hal itu bagi kepentingan dan keamanan Australia dan kedudukan internasionalnya apabila negara-negara ASEAN sebagai kelompok memutuskan bahwa Australia sudah semakin tidak relevan di kawasan itu.

Keterlibatan Selandia Baru di kawasan itu setelah Perang Dunia II pada dasarnya adalah untuk melindungi dirinya sendiri dan dunia bebas dari ancaman Komunisme. Hal ini juga telah melibatkannya secara militer di Malaysia, Singapura dan Vietnam. Ia terus mempunyai kepentingan untuk mempertahankan "dukungan dalam bentuk manifestasi militer yang mantap

1 *Ibid.*, p. 127

2 Lihat Frank Frost, "Political Issues in Australian-ASEAN Relations", in *Asia-Pacific Community*, Winter 1980, No. 7, p. 145.

di Asia Tenggara," bahkan setelah negara-negara besar -- khususnya Inggris -- menarik pasukannya dari kawasan itu.

Sebuah laporan dari New Zealand Institute of International Affairs (NZIIA) menunjukkan bahwa masalah utama bagi Selandia Baru adalah bahwa "tanpa keamanan dan stabilitas di Pasifik Barat, letak geografisnya yang terpencil akan lebih menonjol dan tidak menyenangkan."¹ Selain itu ia mengisyaratkan bahwa nilai mempererat hubungan Selandia Baru-ASEAN, seperti dirasakan oleh para pembuat kebijaksanaan, adalah berdasarkan harapan bahwa ASEAN akan menghambat ekspansi Komunisme dan pemerintah-pemerintah Komunis ke arah Selatan.

Meskipun Selandia Baru mempunyai kepentingan untuk mempengaruhi lingkungan ideologis tetangga-tetangganya, Laporan NZIIA menunjukkan bahwa Selandia Baru tidak dapat memainkan peranan militer yang berarti di kawasan itu. Juga diakui bahwa di samping tidak adanya kekuatan, tidak ada kepentingan langsung Selandia Baru dalam taruhan yang dapat memberikan alasan baginya untuk mengambil peranan utama di Asia Tenggara.

Yang tampaknya menjadi kesimpulan penting dari laporan itu ialah bahwa Selandia Baru tidak lagi menganggap Asia Tenggara sebagai sumber ancaman baginya: "Semenanjung Malaya tidak lagi dianggap...sebagai sebuah 'jari' yang menunjuk mengancam ke arah Selandia Baru; kepulauan Indonesia tidak lagi dianggap sebagai 'batu loncatan' bagi ekspansi Cina ke Selatan."² Malahan Asia Tenggara dianggap sebagai daerah penting bagi kesempatan ekonomi.

Pemeliharaan dan pengembangan hubungan Selandia Baru dan ASEAN telah menjadi salah satu prioritas utama Selandia Baru. Laporan itu kurang tegas dalam menguraikan masalah apakah ASEAN akan merupakan pasaran yang semakin penting bagi Selandia Baru dan merupakan sumber impornya yang meningkat pula. Dikatakan bahwa pasar ASEAN akan tetap merupakan pasar dangkal untuk tahun-tahun mendatang. Di lain pihak, dibandingkan dengan pasar Australia, Selandia Baru kurang penting bagi ASEAN.

Laporan NZIIA mengatakan bahwa kecilnya Selandia Baru adalah suatu kekuatan daripada kelemahan, karena ASEAN tidak perlu takut terhadap Selandia Baru. Dapat ditambahkan pula bahwa mungkin karena kecilnya Selandia Baru itu, harapan ASEAN untuk berurusan dengannya secara realistis moderat.

1 Lihat Terence Wesley-Smith (ed), *New Zealand and its Southeast Asian Neighbours*, makalah dibacakan dalam seminar di Victoria University of Wellington, 28-29 September 1979 (Wellington: NZIIA, 1980); khususnya makalah oleh Dennis McLean.

2 *Ibid.*, p. 8

Ini berhubungan dengan masalah lain yang juga disinggung dalam laporan itu: apabila perdagangan tidak penting, apakah ia dapat ikut memajukan perhatian politik dan stabilitas kawasan? Negara-negara ASEAN telah memulai strategi pembangunan melalui perdagangan daripada terus menerus bergantung pada bantuan. Perjanjian ASEAN dengan negara-negara industri melibatkan berbagai masalah ekonomi. Perbaikan dalam kualitas bantuan tetap penting, tetapi masalah perdagangan dan komoditi dianggap lebih penting dalam hubungan ekonomi ekstra-regional ASEAN.

DIMENSI EKONOMI

ASEAN telah melembagakan dialog-dialog resmi dengan negara-negara industri utama. Pada tahun 1974, Australia merupakan negara pertama yang mengadakan dialog resmi dengan ASEAN, yang kemudian diikuti oleh dialog-dialog dengan Selandia Baru, Jepang, AS, Kanada dan MEE. Fungsi koordinasi untuk berbagai dialog itu ditugaskan kepada masing-masing anggota ASEAN: Malaysia untuk Australia, Singapura untuk Selandia Baru, Indonesia untuk Jepang dan MEE, Pilipina untuk AS dan Kanada, dan Muangthai untuk organisasi-organisasi internasional.

Tujuan kebijaksanaan menyeluruh ASEAN dalam hubungannya dengan negara ketiga dan badan-badan internasional disusun pada KTT ASEAN di Bali pada tahun 1976, sebagai berikut: (a) mempercepat usaha bersama dalam memperbaiki jalan menuju pasar ekstra-regional untuk bahan mentah dan barang jadi ASEAN dengan usaha menghilangkan hambatan perdagangan (*trade barriers*), mengembangkan pemakaian produk baru, dan mengambil pendekatan dan tindakan bersama dalam berurusan dengan negara-negara ketiga; (b) bekerja sama dalam bidang teknologi dan metode produksi guna meningkatkan mutu dan ragam produk ekspor; (c) bekerja sama dalam mengambil pendekatan bersama terhadap masalah komoditi internasional, menyusun kembali sistem perdagangan internasional, menyusun kembali sistem moneter internasional dan tujuan lain dari Tata Ekonomi Internasional Baru; dan (d) memberikan prioritas bagi stabilisasi dan peningkatan penghasilan ekspor komoditi-komoditi utama ASEAN melalui persetujuan-persetujuan komoditi.

Dalam dialog pertama antara ASEAN dan Australia, tidak ada diskusi yang menimbulkan kontroversi. Beberapa langkah untuk meningkatkan mutu bantuan bagi negara-negara ASEAN disetujui oleh Australia. Tetapi Australia enggan untuk memberikan jalan ke pasar yang lebih baik dengan alasan kesulitan domestik. Pada tahun 1974, ekonomi Australia telah menunjukkan

gejala melemah, tetapi impor naik dengan cepat dan menekan sektor pabrik. Menanggapi hal itu, pemerintah Australia mendevaluasi mata uangnya dan membatasi impor "barang-barang sensitif" termasuk tekstil, pakaian dan alas kaki. Pembatasan ini umumnya merugikan Taiwan, Korea Selatan dan Hong Kong. Ketika importir Australia beralih kepada penyalur pengganti dari negara-negara ASEAN, pemerintah Australia segera mengadakan pengendalian atas barang-barang yang datang dari Malaysia, Pilipina dan Muangthai. Dengan tindakan ini, Australia adalah satu-satunya negara maju yang mengabaikan ketentuan GATT bahwa eksportir tekstil baru harus mendapat perlakuan yang menguntungkan. Ia juga merupakan negara pertama yang membatasi ekspor barang-barang padat karya dari negara-negara ASEAN.¹

Sebagaimana dicatat oleh Frost, Australia memberikan beberapa keringanan bagi negara-negara ASEAN guna mengurangi kritik dan kekecewaannya, tetapi "tak satupun dari langkah-langkah itu bergerak jauh dalam memenuhi permintaan utama ASEAN -- jalan masuk yang lebih besar ke pasar barang-barang jadi Australia -- tetapi mereka membuka jalur-jalur penting untuk komunikasi dan diskusi. Pada tahun tahun 1978...banyak pemimpin ASEAN tampaknya bersedia untuk menerima...argumentasi Australia bahwa biarpun ia ingin menampung tuntutan dagang ASEAN, adalah perlu untuk menunggu dahulu kebangkitan kembali ekonomi Australia."²

Tetapi menjelang akhir 1978 timbullah satu masalah baru dalam hubungan Australia dan ASEAN, yaitu sengketa penerbangan sipil. Berkembangnya dan cara penyelesaian sengketa itu merupakan tanda bahwa Australia kehilangan kredibilitasnya sebagai negara tetangga yang mempunyai keinginan sungguh-sungguh untuk memperhatikan kepentingan ekonomi ASEAN, dan kemauan politik untuk menuangkannya ke dalam kebijaksanaan.³

Suatu studi mengenai hubungan ekonomi eksternal ASEAN dengan Australia dan Selandia Baru melihat bahwa hubungan ekonomi ASEAN-Selandia Baru, dibandingkan dengan hubungan ASEAN-Australia, telah terjalin dengan lebih harmonis. Sebagian hal itu disebabkan oleh kenyataan bahwa Selandia Baru adalah negara yang kecil, sehingga jalan masuk ke pasar

1 Lihat diskusi oleh Clive T. Edwards, "Current Issues in ASEAN-Australian Trade Relations," dalam *Southeast Asian Affairs 1979* (Singapore: ISEAS, 1979), pp. 30-44.

2 Frost, *op. cit.*, p. 131-132; lihat juga Robyn Janet Lim, "Current Australian-ASEAN Relations," dalam *Southeast Asian Affairs 1980* (Singapore: ISEAS, 1980), p. 37-53.

3 Frost, *ibid.*, p. 137

tidaklah merupakan masalah yang sangat penting bagi negara-negara ASEAN.¹

Kesimpulan ini tampaknya sejalan dengan pandangan resmi ASEAN seperti tercantum dalam *Laporan Tahunan Standing Committee ASEAN 1979/1980*, sebagai berikut:

"Hubungan ASEAN dengan Selandia Baru telah berjalan dengan memuaskan. ASEAN mengakui bahwa Selandia Baru, sebuah negara kecil, dengan caranya sendiri telah memberikan sumbangan terhadap perkembangan hubungan yang stabil dan saling menguntungkan antara ASEAN dan Selandia Baru. Mengingat sumber-sumber Selandia Baru yang terbatas, ASEAN tidak mengharapkannya untuk bekerja sama dengan ASEAN pada tingkat yang sama dengan Australia atau Jepang. Tetapi hubungan kerja sama Selandia Baru dengan ASEAN bermanfaat dalam memperkuat hubungan politik dan ekonomi antara ASEAN dan Selandia Baru. Karena masalah neraca pembayarannya, Selandia Baru tidak dapat menampung seluruh permintaan ASEAN untuk pengecualian dalam pemberian ijin atau peningkatan nilai ijin impor untuk barang-barang yang merupakan kepentingan ekspor ASEAN. Tetapi Selandia Baru menyetujui fleksibilitas yang lebih besar dalam administrasi jadwal ijin impor dan juga akan memberikan pertimbangan dengan seksama atas permintaan ASEAN dalam tinjauan mereka terhadap Sistem Ijin Impor. Sejauh ini 8 macam kepentingan ekspor ASEAN telah dikecualikan dari pemberian ijin. Pola jaminan Impor Selandia Baru telah dihapuskan. Meskipun perbaikan yang dilakukan oleh Selandia Baru dalam Pola GSPnya kurang sesuai dengan harapan ASEAN, penyesuaian tarif telah dibuat dalam Pola GSP atas barang-barang yang merupakan kepentingan ASEAN."²

Secara menyeluruh, dapat dikatakan bahwa dialog-dialog itu menyediakan jalur-jalur komunikasi dan konsultasi yang berguna. Ini telah dibuktikan dalam hubungan ASEAN-Selandia Baru dan juga hubungan ASEAN-Australia. Mereka berguna meskipun suatu penelitian dimensi ekonomi dari hubungan-hubungan itu akan menunjukkan bahwa Australia dan Selandia Baru tidaklah begitu penting bagi ekonomi negara-negara ASEAN dan juga sebaliknya.

Kepentingan ekonomi ASEAN, Australia dan Selandia Baru lebih terjalin dengan AS, Jepang dan MEE daripada satu sama lain. Seperti dikemukakan oleh Chia, fokus terhadap hubungan ekonomi ASEAN-Australia tampak di luar proporsi mengingat bahwa hubungan itu bersifat marginal dalam perdagangan, penanaman modal dan bantuan, apabila dibandingkan dengan hubungan dengan Jepang, Amerika Serikat dan MEE. Perhatian atas hubungan ASEAN-Australia sebagian besar disebabkan oleh nada-nada politik dan akibat memburuknya hubungan beberapa tahun terakhir ini.³

1 Chia Siow Yue, "ASEAN External Economic Relations with Australia and New Zealand," makalah dikemukakan dalam Konperensi ke-5 Federasi Asosiasi Ekonomi ASEAN, Singapura, 30 Oktober-1 Nopember 1980.

2 ASEAN Sekretariat, Jakarta

3 Chia, *op. cit.*, p. 8; juga diskusi oleh Lim, *op. cit.*

Penanaman modal Australia dan Selandia Baru di kawasan ASEAN sangat kecil dibandingkan dengan investasi dari Jepang, AS dan MEE. Arus bersih penanaman langsung modal asing swasta (*private foreign direct investment* -- FDI) dari Australia dan Selandia Baru ke negara-negara berkembang pada tahun 1970an berjumlah di bawah 2% dari FDI total negara-negara DAC (*Development Assistance Committee*), dibandingkan dengan 43,6% untuk AS; 36,1% untuk MEE dan 10,9% untuk Jepang. Bantuan resmi pembangunan (*official development assistance* -- ODA) dari Australia dan Selandia Baru kepada negara-negara ASEAN menunjukkan proporsi yang penting dalam total ODA mereka, tetapi hanya merupakan bagian kecil dari jumlah ODA yang diterima oleh negara-negara ASEAN. Jumlah ODA gabungan Australia dan Selandia Baru adalah 3,6% dari jumlah ODA (dari negara-negara DAC), dibandingkan dengan 42,6% dari MEE, 31,6% untuk AS dan 8,8% untuk Jepang.

Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, bagian ASEAN hanya 4,2% dari seluruh impor Australia dan 7,2% dari eksportnya (rata-rata 1975-1978). Bagian ASEAN adalah 3,2% dari seluruh impor Selandia Baru dan 5,6% dari eksportnya. Demikian pula bagian Australia adalah 3,6% dari impor ASEAN dan 2,1% dari ekspor ASEAN. Bagian Selandia Baru hanya 0,58% dari impor ASEAN dan 0,42% dari ekspor ASEAN.

Tabel 1

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

DISTRIBUSI IMPOR DAN EKSPOR: ASEAN, AUSTRALIA DAN SELANDIA BARU

	ASEAN		Australia		Selandia Baru	
	1970	1975-1978 (av.)	1970	1975-1978 (av.)	1970	1975-1978 (av.)
<i>Impor</i> (% dari total)						
ASEAN	..	..	4.30	3.55	.53	.58
Australia	2.25	4.19	-	-	..	..
Selandia Baru	1.08	3.23	..	..	-	-
<i>Ekspor</i> (% dari total)						
ASEAN	..	..	2.26	2.07	.26	.42
Australia	6.60	7.16	-	-	..	..
Selandia Baru	1.22	5.57	..	..	-	-

Meskipun bagian Selandia Baru dalam impor dan ekspor ASEAN tetap rendah dibandingkan dengan tahun 1970, bagian ASEAN dalam impor dan ekspor Selandia Baru terlihat dengan jelas meningkat. Sementara bagian Selandia Baru dalam perdagangan dunia menurun pada periode 1970-1978, beberapa pengalihan perdagangan ke ASEAN tampaknya telah terjadi. Ini juga jelas dalam perdagangan Australia dengan ASEAN (lihat Tabel 2).

Maka, meskipun dewasa ini tingkat interaksi ekonomi antara ASEAN dan Selandia Baru (seperti halnya dengan Australia) adalah rendah, ada pandangan-pandangan optimis tentang prospeknya di masa mendatang mengingat letak geografis, kekayaan sumber daya, dan kemungkinan penyusunan kembali ekonomi Australia dan Selandia Baru.

Tabel 2

PROSENTASE DARI PERDAGANGAN DUNIA: ASEAN, AUSTRALIA DAN SELANDIA BARU

	ASEAN	Australia	Selandia Baru
<i>Impor</i>			
1970	2.17	1.68	.42
1978	2.94	1.26	.28
<i>Ekspor</i>			
1970	2.03	1.69	.43
1978	3.00	1.21	.31
<i>Impor & Ekspor</i>			
1970	2.10	1.69	.42
1978	2.97	1.24	.30

Suatu pemeriksaan atas intensitas perdagangan antara ASEAN dan Australia-Selandia Baru dan sebaliknya menunjukkan nilai yang lebih besar daripada bagian masing-masing yang ditunjukkan dalam perdagangan dunia (Lihat Tabel 3a dan 3b). Intensitas perdagangan ini, seperti ditunjukkan oleh indeks intensitas impor dan indeks intensitas ekspor, adalah lebih tinggi daripada intensitas perdagangan ASEAN dengan negara-negara industri lainnya, kecuali Jepang.¹ Salah satu alasan dari intensitas perdagangan yang

1 Sebagai contoh, indeks intensitas impor perdagangan bilateral antara negara i dan negara j menunjukkan proporsi impor negara i dari negara j relatif pada ekspor negara j sebagai proporsi dari bagiannya dalam perdagangan dunia. Apabila indeks = 1, maka bagian negara j dalam impor negara i adalah sama dengan bagian negara j dalam perdagangan dunia; apabila kurang (lebih) dari 1, maka negara j kurang (lebih) diwakili (terlalu diwakili) dalam impor negara i.

Tabel 3a

INDEKS INTENSITAS IMPOR

	Impor oleh					
	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
Impor dari						
<i>Australia</i>						
1970	1.66	3.34	2.74	2.65	1.85	2.48
1975-1978 (av.)	2.40	5.12	2.90	1.91	1.59	2.53
<i>Selandia Baru</i>						
1970	..	2.04	1.51	1.25	.97	1.21
1975-1978 (av.)	1.41	3.32	3.24	1.32	1.28	1.87
<i>MEE</i>						
1970	.53	.58	.38	.38	.56	.47
1975-1978 (av.)	.52	.48	.32	.30	.39	.38
<i>Jepang</i>						
1970	4.28	2.54	4.46	2.84	5.46	3.63
1975-1978 (av.)	3.72	2.85	3.47	2.26	4.19	3.03
<i>Amerika Serikat</i>						
1970	1.16	.55	1.91	.70	.96	.96
1975-1978 (av.)	1.09	.99	1.70	1.08	1.07	1.10

Tabel 3b

INDEKS INTENSITAS EKSPOR

	Ekspor oleh					
	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
Ekspor ke						
<i>Australia</i>						
1970	2.34	1.45	.29	2.18	.33	1.44
1975-1978 (av.)	.47	1.61	1.53	3.97	.80	1.70
<i>Selandia Baru</i>						
1970	..	1.13	.02	1.04	.19	.60
1975-1978 (av.)	.11	1.43	.40	3.37	.19	1.23
<i>MEE</i>						
1970	.37	.48	.18	.39	.46	.38
1975-1978 (av.)	.19	.55	.48	.35	.57	.37
<i>Jepang</i>						
1970	6.39	2.86	6.28	1.18	3.99	3.71
1975-1978 (av.)	6.09	2.84	3.98	1.40	3.41	3.65
<i>Amerika Serikat</i>						
1970	.90	.90	2.89	.76	.93	1.19
1975-1978 (av.)	1.95	1.21	2.36	1.04	.74	1.43

tinggi ini adalah letak geografis yang dekat dan ekonomi yang saling melengkapi. Adalah menarik juga untuk mengamati bahwa intensitas perdagangan antara ASEAN dan Australia-Selandia Baru telah meningkat dari waktu ke waktu (1970 dibandingkan dengan rata-rata dari 1975-1978), dan sedikit lebih cepat dalam perdagangan ASEAN-Selandia Baru.

Sebagai tujuan kebijaksanaan, meningkatkan hubungan perdagangan ASEAN-Australia-Selandia Baru akan menganekaragamkan ketergantungan masing-masing kepada negara-negara industri utama dan membantu pembangunan regional. Kesempatan ini tampaknya meningkat, terutama mengingat pertumbuhan ekonomi ASEAN yang tinggi dewasa ini dan diharapkan pada tahun 1980an. Alasan untuk diversifikasi pasar tampaknya semakin kuat dengan berkembangnya proteksionisme yang harus dihadapi Australia dan Selandia Baru partner dagang tradisional mereka. Kemauan politik untuk itu mungkin ketinggalan.

Tetapi, perdagangan seperti dikatakan dalam Laporan NZIIA, hanyalah satu aspek dan berkembang dengan baik apabila seluruh hubungan berkembang. Laporan itu mendukung perlunya diambil "konsep bertetangga". Hal ini memerlukan peningkatan hubungan politik, ekonomi serta kebudayaan dan pengertian perasaan masing-masing bangsa.