

549

MENUJU KERJA SAMA DAN INTER-DEPENDENSI*

Ada beberapa hal yang hendak dibahas dalam uraian ini, di antaranya adalah lingkungan keamanan Asia-Pasifik, sifat kehadiran Amerika Serikat di kawasan, dan implikasi-implikasi ketergantungan ekonomi yang berlipat ganda dengan cepat.

Pada setiap peristiwa yang terjadi selama dasawarsa yang lalu Amerika Serikat telah mendengar keprihatinan-keprihatinan bahwa dia melakukan penarikan psikologis dan sedang dalam proses menjauhkan diri secara fisik dari Asia. Dalam pembahasan ini ingin dicoba untuk menghilangkan pemikiran-pemikiran semacam itu dan pada gilirannya menggaris-bawahi kenyataan tunggal yang tidak berubah, yaitu: Amerika Serikat sedang dan akan terus menjadi bangsa Asia-Pasifik. Dan sebagai bangsa Asia-Pasifik, Amerika Serikat ikut merasakan dan bertanggung jawab terhadap masalah keamanan dan stabilitas di kawasan ini.

Amerika Serikat amat sadar bahwa peristiwa-peristiwa yang terjadi pada tahun-tahun lampau, terutama invasi Vietnam ke Kamboja, akibat invasi Cina ke Vietnam dan peningkatan kehadiran militer Uni Soviet yang terus menerus di Timur Jauh, tidak membantu tercapainya stabilitas kawasan. Amerika Serikat juga sadar bahwa konflik di Indocina yang berlangsung terus tidak hanya menambah tekanan-tekanan di Asia Tenggara, tetapi juga memiliki potensi menjadi keterlibatan negara besar dan penyebab ketidakstabilan kawasan Asia-Pasifik seluruhnya.

* Diambil dari sambutan Lester L. Wolff, "Toward Cooperation and Interdependence," pada Seminar yang diselenggarakan oleh CSIS, *Asia-Pacific in the 1980s: Toward Greater Symmetry in Economic Interdependence*, Bali, 11-13 Januari 1980, oleh Rin Purwani BUDI. Lester L. Wolff adalah Ketua Subkomite untuk Masalah-masalah Asia-Pasifik pada Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat.

Sadar akan bahaya-bahaya yang terkandung dalam keadaan dewasa ini, kita tidak boleh hanya memikirkan hal yang negatif saja. Tindakan-tindakan yang positif dan memperbaiki keadaan telah diambil oleh Amerika Serikat dalam kerja sama dengan negara-negara sahabat dan sekutu untuk menjaga keamanan dan pada gilirannya memperbaiki prospek stabilitas di kawasan Asia-Pasifik.

Tercapainya kesepakatan dalam negosiasi-negosiasi pangkalan antara Amerika Serikat dan Pilipina pada bulan Januari 1979 merupakan salah satu contoh. Sejak persetujuan bulan Desember 1975 antara Presiden Marcos dan Presiden Ford untuk merundingkan suatu perjanjian pangkalan militer baru bagi operasi Amerika Serikat di Teluk Subic dan Clark Field, pejabat-pejabat pemerintah dari Tokyo hingga Canberra telah memandang negosiasi-negosiasi itu sebagai barometer maksud Amerika Serikat terhadap kawasan ini. Seperti terbukti dari perjanjian yang diadakan oleh Pemerintah Carter, maka barometer itu jelas meningkat. Amerika Serikat amat sadar baik akan nilai taktis dan strategis maupun arti politik fasilitas-fasilitas di Clark dan Teluk Subic; bagi teman maupun lawan fasilitas-fasilitas itu merupakan bukti nyata maksud Amerika Serikat untuk tetap kuat dan tangguh sebagai suatu kekuatan Asia-Pasifik.

Lagi pula satuan-satuan angkatan laut dan udara Amerika Serikat di kawasan ini sedang disempurnakan kualitasnya. Pesawat-pesawat F-15 sekarang beroperasi dari Okinawa dan suatu transisi ke pesawat F-15 telah dimulai untuk seluruh skuadron yang berpangkalan di Jepang. Transisi yang sama dari pesawat F-14 ke F-16 telah direncanakan untuk skuadron-skuadron yang berpangkalan di Korea. Satuan-satuan angkatan laut akan ditingkatkan dengan menambah kapal-kapal perusak kelas Spruance yang baru, Frigate-frigate peluru kendali kelas Perry dan kapal-kapal selam penyerang nuklir kelas Los Angeles. Di samping itu pesawat F-14 akan menggantikan pesawat F-4 sebagai tulang punggung angkatan udara yang ditempatkan di kapal induk.

Muangthai merupakan suatu contoh yang lain. Pada saat pasukan-pasukan Vietnam mendekati perbatasan Kamboja-Muangthai pada akhir Januari dan awal Pebruari 1979, Presiden Carter dalam kesempatan kunjungan perdana Menteri Kriangsak ke Washington pada pertengahan Pebruari itu mengulangi secara resmi komitmen Amerika Serikat pada perjanjian Manila dan keamanan Muangthai. Selain itu, sebagai tanda dukungan yang luas di Washington terhadap Muangthai, maka Kongres yang bertindak atas dasar rekomendasi dari Subkomite untuk masalah-masalah Asia dan Pasifik, setuju untuk menambah penjualan militer asing (FMS) yang diusulkan oleh pemerintah untuk Muangthai dari \$ 25 menjadi \$ 40 juta untuk tahun fiskal 1980. Perlu ditambahkan bahwa dalam suatu Kongres yang sadar akan ang-

garan, tambahan itu amat jarang terjadi. Pentingnya tindakan ini tidak boleh diabaikan sebagai suatu langkah pertanda di kawasan Asia-Pasifik.

Sama halnya, penerusan dan percepatan pengiriman dalam program-program bantuan keamanan kepada negara-negara sahabat dan sekutu di Asia merupakan suatu pertanda tekad Amerika Serikat untuk bersama-sama dengan mereka menjamin keamanan kawasan. Agaknya penting untuk menekankan sifat kerja sama hubungan Amerika Serikat. Amerika Serikat bukan lagi dalam posisi menjamin pertahanan kawasan secara unilateral walaupun pada masa lalu dia pernah melakukannya. Tetapi Amerika Serikat kini dalam posisi untuk bekerja sama dengan masing-masing negara kawasan guna mengembangkan suatu lingkungan keamanan yang dapat menunjang stabilitas di Asia-Pasifik.

Mengingat konflik yang berlarut-larut di Indocina, ketidakpastian-kecikpastian politik dan militer di Semenanjung Korea dewasa ini dan peningkatan kehadiran angkatan laut Uni Soviet di perairan Asia, terus berlangsungnya kehadiran keamanan Amerika Serikat pada tingkat yang sesuai diperlukan untuk stabilitas di kawasan.

Walaupun demikian dalam jangka panjang, stabilitas di kawasan dapat dijamin paling baik dengan pembangunan ekonomi nasional yang luas lingkungannya dan adil dalam pembagian hasilnya, pendek kata, untuk meminjam kata-kata Presiden Soeharto, dengan pembangunan suatu ketahanan nasional oleh bangsa-bangsa kawasan.

Sehubungan dengan hal itu perkembangan yang jelas paling banyak memberikan harapan selama tahun-tahun terakhir ini adalah meningkatnya kekompakan politik Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN). Aspirasi-aspirasi ASEAN seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok tanggal 8 Agustus 1967 dipandang sebagai pencerminan aspirasi Amerika Serikat mengenai kawasan tersebut, yaitu dipertahankannya suatu sistem negara-negara yang kuat, stabil dan merdeka. Amerika Serikat mendukung tekanan ASEAN pada dipercepatnya pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pembangunan kebudayaan sebagai jaminan utama stabilitas dan keamanan nasional dan pada gilirannya stabilitas dan keamanan regional. Mengingat identitas kepentingan antara Amerika Serikat dan ASEAN dengan kemakmuran dan stabilitas Asia Tenggara harus dikembangkan dan dilaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang cocok dengan kebutuhan kawasan karena pada akhirnya hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang cocok dengan kebutuhan kawasan dapat efektif memajukan kepentingan bersama mereka. Dengan demikian sasaran kolektif mereka harus berupa pengembangan kebijaksanaan ekonomi, politik, maupun strategi yang terpadu dan menyeluruh terhadap kawasan.

Seperti mungkin telah diketahui sejak lama kami menekankan perlunya mengembangkan kebijakan Asia-Pasifik yang menyeluruh yang akan melayani bermacam-macam kepentingan Amerika Serikat dan negara-negara sekutu dan temannya di kawasan. Sayangnya, penekanan pada segi-segi keamanan dari hubungan-hubungan Amerika Serikat telah menghambat berkembangnya persepsi yang seksama tentang kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di kawasan. Sangat banyaknya perhatian yang dicurahkan atas trauma pengalaman Amerika Serikat di Vietnam telah mengalihkan perhatian dari kenyataan bahwa selama dasawarsa yang lalu dan sekalipun telah berakhir keterlibatan militernya di Indocina, kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di Asia terus meningkat. Dan sangat berarti bahwa semua tanda menunjukkan bahwa kepentingan itu akan meluas pada dasawarsa mendatang.

Bagi Amerika Serikat tahun 1978 adalah tahun penyimpangan: untuk pertama kali dalam sejarahnya nilai dollar perdagangannya dengan Asia melebihi nilai dollar perdagangannya dengan Eropa Barat. Pertumbuhan perdagangan Amerika Serikat dengan Asia selama dasawarsa yang lalu amat mengesankan. Perdagangan Amerika Serikat telah meningkat lebih dari empat kali lipat dalam hanya delapan tahun, dari \$ 17,7 milyar tahun 1970 menjadi \$ 76,6 milyar tahun 1978, dan \$ 68,5 milyar dalam tiga kuartal pertama tahun 1979. Demikianpun investasi langsung Amerika Serikat di Asia, \$ 18 milyar tahun 1978, sekalipun hanya merupakan 11% dari seluruh investasi luar negerinya, terus meningkat. Jadi suatu pengamatan yang seksama atas dasawarsa yang lalu memperlihatkan bahwa mereka yang kini bicara tentang kembalinya Amerika Serikat ke Asia seperti mereka yang pada tahun 1975 dan 1976 bicara tentang penarikan Amerika Serikat pada dasarnya salah. Amerika Serikat tidak pernah meninggalkan Asia!

Pertumbuhan kepentingan-kepentingan ekonomi Amerika Serikat yang menyolok itu sebagian merupakan akibat cepatnya pembangunan dan ekspansi perekonomian-perekonomian di kawasan Asia-Pasifik. Jelaslah di kawasan ini terdapat sementara dari negara-negara yang paling cepat pertumbuhan ekonominya di dunia, tidak hanya Korea, Taiwan dan Singapura, tetapi juga Malaysia, Indonesia, Muangthai dan Pilipina. Hal ini terungkap dalam kenyataan bahwa sejak tahun 1970-1976 anggota-anggota ASEAN dengan satu perkecualian telah menikmati tingkat pertumbuhan rata-rata yang melampaui tingkat yang dialami dari tahun 1960-1969. Bersamaan dengan perkembangan ini terjadi pula ekspansi perdagangan intraregional yang pesat. Bagi Jepang, Australia, Korea, Pilipina dan Muangthai, perdagangan dengan kawasan Asia-Pasifik sekarang mencapai 50% perdagangan luar negerinya. Dan oleh sebab perekonomian-perekonomian di kawasan terus tumbuh, perdagangan dan investasi Amerika Serikat dapat diharapkan meningkat.

Secara ekonomi, semua indikasi menunjukkan suatu tingkat interdependensi regional yang terus meningkat. Walaupun demikian, seperti jelas terungkap dalam kegiatan-kegiatan dasawarsa yang lampau, bangsa-bangsa di kawasan ini tidak terkecuali telah gagal untuk memperhatikan jangkauan menangani kenyataan interdependensi ekonomi yang terus meningkat itu. Dengan demikian apabila kita melihat pada tahun 1980-an, suatu dasawarsa di mana masalah-masalah ekonomi menjadi isu diplomatik dan politik yang gawat yang mempengaruhi kawasan Asia-Pasifik, maka kita harus menjajaki implikasi-implikasi kebijaksanaan ketergantungan ekonomi yang praktis. Kita harus meneliti lembaga-lembaga serta mekanisme-mekanisme regional yang ada untuk menentukan apakah mereka efektif atau dapat dijadikan efektif atau apakah pengaturan-pengaturan baru diperlukan, dan apabila demikian halnya, bagaimana mereka dapat dikembangkan dengan cara yang terbaik. Pembentukan suatu "Masyarakat Pasifik" merupakan salah satu pilihan yang telah ditawarkan.

Pada kesempatan ini kami ingin mengemukakan gagasan-gagasan kami mengenai soal itu. Dalam bulan Juni 1966, Kiyoshi Koyima dan Hiroshi Kurimoto memulai pembahasan umum mengenai konsep Masyarakat Pasifik dengan publikasi artikel mereka, "A Pacific Economic Community and Asian Developing Countries," dalam jurnal ekonomi Universitas Hitotsubashi. Selama sekitar empat belas tahun terakhir ini, banyak seminar dan konperensi telah diadakan serta kertas kerja akademis yang tak terhitung jumlahnya disampaikan mengenai konsep tersebut. Dikuatirkan bahwa konsep itu dipelajari sampai habis oleh kalangan akademis.

Akan tetapi kenyataannya hasil-hasilnya tidak banyak berarti. Namun kami yakin bahwa negara-negara kawasan Asia-Pasifik harus beralih dari debat akademis dan diskusi-diskusi teoritis ke pembentukan lembaga-lembaga dan mekanisme-mekanisme Masyarakat Pasifik yang berfungsi. Dapat dikutip laporan pendahuluan mengenai Masyarakat Pasifik yang baru-baru ini dikeluarkan: "Untuk pertama kalinya dalam sejarah seluruh prasyarat telah siap untuk penciptaan suatu masyarakat regional sejati di kawasan Pasifik." Kiranya telah diketahui bahwa kutipan itu berasal dari studi tentang Masyarakat Pasifik yang dipesan oleh Perdana Menteri Ohira dari Jepang dan disiapkan di bawah pimpinan Dr. Saburo Okita sebelum pengangkatannya sebagai Menteri Luar Negeri.

Secara pribadi kami akan melangkah lebih jauh. Pada hemat kami suatu Masyarakat Pasifik telah ada dan kita hanya harus memformalkan eksistensinya untuk memungkinkannya memaksimalkan potensinya yang besar. Suatu Lembaga Masyarakat Pasifik yang berfungsi akan memperbolehkan negara-negara anggotanya untuk menangani soal-soal asli kawasan dalam konteks

regional sebagai lawan konteks global. Dan berbicara sebagai bekas delegasi Amerika Serikat ke Sidang Umum PBB kami percaya bahwa banyak keuntungan dapat diperoleh dari suatu pendekatan regional untuk memecahkan masalah karena terlalu sering dalam suatu forum global persaingan-persaingan ideologis dan politis telah mendesak atau menguasai pemikiran-pemikiran mengenai masalah-masalah ekonomi yang wajar. Namun kegagalan untuk menangani secara multilateral soal-soal dan masalah-masalah ekonomi regional bersama dapat mempengaruhi secara negatif sifat hubungan-hubungan politik dan diplomatik kita. Jadi perhatian Amerika Serikat terhadap hal tersebut amat jelas. Yang dibutuhkan sekarang adalah kemauan politik untuk bertindak.

Mengenai soal keanggotaan dalam suatu organisasi Masyarakat Pasifik, sebaiknya kita tidak eksklusif, tetapi harus seinklusif mungkin. Keanggotaan tidak boleh dibatasi pada negara-negara saja; asosiasi-asosiasi dan organisasi-organisasi yang ada haruslah dimasukkan. Sebenarnya partisipasi ASEAN dan Forum Pasifik Selatan adalah suatu keharusan; tidak dapat ada suatu Masyarakat Pasifik yang sungguh-sungguh tanpa mereka. Dengan demikian Masyarakat Pasifik dapat dilihat sebagai suatu lembaga yang melengkapi dan memperbaiki, bukan sekedar menggantikan, fungsi-fungsi lembaga regional yang telah ada.

Regionalisme yang kami dukung bukanlah regionalisme eksklusif; autarki bukanlah pilihan bagi kawasan Asia-Pasifik. Kita merupakan bagian dari ekonomi global dan pada hemat kami suatu organisasi Masyarakat Pasifik memungkinkan anggotanya untuk menyumbang lebih banyak kepada ekonomi global.

Seperti mungkin telah diketahui Subkomite Dewan Perwakilan Rakyat untuk Urusan Asia-Pasifik maupun Subkomite Senat untuk Urusan Asia-Pasifik telah memulai serangkaian dengar pendapat yang berlanjut mengenai konsep Masyarakat Pasifik. Ini dimaksudkan untuk menjajagi kedalaman konsep dan implikasi-implikasi kebijaksanaan luar negerinya dan pada akhir dengar pendapat itu akan dikeluarkan suatu laporan yang memerinci apa yang diketahui dan menguraikan rekomendasi-rekomendasi laporan itu untuk masa yang akan datang.

Meskipun demikian kami ingin membicarakan kekuatiran-kekuatiran yang sering disuarakan dan kita dengar mengenai pembentukan suatu Masyarakat Pasifik dalam bentuk ini atau itu. Pada umumnya apa yang telah didengar mengisyaratkan bahwa mungkin ada perasaan khawatir di pihak ASEAN terhadap motif-motif di belakang meningkatnya perhatian Amerika Serikat dan Jepang atas suatu Masyarakat Pasifik, maupun rasa takut akan didominasi lembaga semacam itu oleh perekonomian-perekonomian yang memiliki teknologi maju di kawasan . Tentu saja adanya kekuatiran semacam itu

diakui, namun pada waktu yang sama harus diingat perlunya suatu katalisator untuk mempertemukan bermacam-macam kebudayaan dan perekonomian secara terkoordinasi.

Di tempat ini kami ingin membicarakan kekuatiran Asia Tenggara dan menekankan perlunya menampung kepekaan ASEAN karena Amerika Serikat bermaksud bekerja sama dengannya. Harus diakui adanya kekuatiran dalam ASEAN bahwa kerja sama Amerika Serikat-Jepang dengan Asia Tenggara mengisyaratkan kembalinya kolonialisme Amerika Serikat atau lahirnya kembali Persemakmuran Asia Timur Raya. Kami tidak percaya bahwa kekuatiran semacam itu dapat dihilangkan dengan sekedar jaminan kata-kata tanpa tindakan-tindakan yang menunjang. Dalam hubungan kerja sama Amerika Serikat dengan ASEAN yang diinginkan adalah hubungan di mana tidak boleh ada partner-partner junior; hanya persamaan yang penuh dan lengkap dapat diterima.

Sekali lagi, sekalipun diakui adanya kekuatiran terhadap partisipasi Amerika Serikat, tidak dapat diabaikan kenyataan bahwa bangsa-bangsa di kawasan tidak hanya mencari kepemimpinan pada Amerika Serikat tetapi juga mengharapkannya untuk memimpin. Sebagai perumpamaan, seorang pelukis harus menyentuhkan kuasnya pada kanvas sebelum sebuah lukisan dihasilkan. Kuas, minyak, kanvas, palet dan kuda-kuda semuanya memang ada, akan tetapi membutuhkan seorang pelukis untuk menghasilkan sebuah karya besar.

Selama suatu kunjungan ke Asia-Pasifik pada bulan Januari 1978, pemimpin-pemimpin politik di kawasan menyampaikan suatu pandangan yang hampir sama kepada kami bahwa Amerika Serikat lebih dapat banyak mempengaruhi pembangunan di kawasan berkat kekuatan ekonominya daripada kekuatan militernya. Sesungguhnya ada konsensus bahwa kebijakan pembendungan militer yang lama harus diganti dengan komitmen jangka panjang bagi pembangunan ekonomi regional dan kemajuan sosial. Kami tidak dapat memikirkan tanda yang lebih jelas dan indikasi-indikasi yang lebih polos dari komitmen Amerika Serikat pada kawasan ini daripada kepemimpinannya yang tidak bersuara namun abadi, dalam memperjuangkan terbentuknya Masyarakat Pasifik.

Kami menekankan kata "kepemimpinan" dan perkenankanlah kami membatasinya sesuai dengan definisi Webster, yaitu: "Membimbing ke suatu jalan." Dalam arti itulah Amerika Serikat berusaha melaksanakan kepemimpinannya. Amerika Serikat berusaha memimpin, membimbing, bertindak sebagai suatu katalisator untuk menghimpun bermacam-macam unsur ke arah perwujudan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran bersama. Amerika Serikat berusaha memimpin tidak dengan menonjolkan kekuasaan akan tetapi dengan menekankan maksud bersama dan kerja sama, dengan mencari keserasian dan

persekutuan, dan dengan membangun ke arah konsensus, karena secara demikian dapat ditampung kebhinnekaan yang besar di kawasan yang luas ini. Amerika Serikat tidak berusaha menguasai karena dominasi jelas bukan untuk kepentingan kawasan ataupun kepentingan Amerika Serikat. Kepentingan-kepentingan Amerika Serikat maupun negara-negara lain di kawasan Asia-Pasifik berada dalam kerja sama dan tidak dalam dominasi. Kiranya seluruh negara-negara di kawasan mempunyai kepentingan-kepentingan pokok bersama tertentu, terutama penyediaan makanan dan energi untuk masyarakatnya, dan pendekatan kerja sama terhadap masalah-masalah praktis serupa itu menawarkan bidang yang luas bagi pengembangan lembaga-lembaga regional yang bisa hidup.

Walaupun begitu, apapun pandangan kita atas soal pembentukan lembaga atas dasar suatu Masyarakat Pasifik dewasa ini -- telah disadari adanya pandangan yang berbeda-beda -- kita tidak dapat menyangkal kenyataan meningkatnya suatu interdependensi ekonomi antara bangsa-bangsa di kawasan Asia-Pasifik. Kenyataan bahwa interdependensi itu menjadi lebih cepat selama dasawarsa yang lalu, hampir tidak peduli kegagalan pemerintah untuk menghadapinya sebagai kenyataan, menunjukkan besarnya kekuatan ekonomi di belakangnya. Dan adalah pengelolaan interdependensi itu yang akan banyak mempengaruhi perkembangan kawasan pada dasawarsa mendatang ini. Dewasa ini interdependensi adalah suatu kenyataan hidup perekonomian Asia-Pasifik. Tantangan kita ialah bagaimana menyesuaikan diri dengan dan menampung kenyataan ini, karena kita semua mempunyai kepentingan bersama yang substansial dalam usaha patungan seperti ini.

Sebagai penutup, kiranya baik dikutip sebuah pidato yang disampaikan di Senat Amerika Serikat:

"Siapa tidak melihat bahwa mulai saat ini setiap tahunnya perdagangan, politik, pemikiran dan kegiatan Eropa meskipun kenyataannya memperoleh kekuatan yang lebih besar, serta koneksi-koneksi Eropa, meskipun kenyataannya bertambah akrab, namun akhirnya akan berkurang artinya, sedangkan Pasifik, pantainya, pulau-pulaunya dan kawasan-kawasan yang luas di seberangnya akan menjadi medan utama kejadian-kejadian di hari depan dunia yang lebih besar?"

Kata-kata itu diucapkan oleh William Seward pada tanggal 29 Juli 1852. Kebetulan dialah juga yang membeli Alaska dan hal ini kemudian diberi julukan "Seward's Folly". Melihat ke belakang dari 12 Januari 1980, kami percaya bahwa sejarah 128 tahun yang lampau telah memberikan kesaksian bahwa visi Seward adalah sehat. Namun untuk sebagian besar sejarah Pasifik selama abad yang lalu adalah sejarah konflik, imperialisme, agresi, Perang Dunia, dekolonisasi dan perang saudara. Melihat ke depan ke abad mendatang dan sesudahnya, bangsa-bangsa kawasan Asia-Pasifik harus selalu ingat bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk menjadikan abad mendatang ini suatu abad Pasifik sejati.