

550

GAGASAN MASYARAKAT PASIFIK: SUATU TINJAUAN SINGKAT

Endi RUKMO*

KESALINGTERGANTUNGAN EKONOMI

Gagasan Masyarakat Pasifik pertama-tama timbul oleh karena beberapa kelompok sarjana mulai mengamati perkembangan arus perdagangan internasional khususnya perkembangan arus perdagangan di kawasan Asia-Pasifik. Kelompok-kelompok studi mengenai hal tersebut di atas pada umumnya menyimpulkan bahwa meskipun kawasan Pasifik ini merupakan suatu kawasan yang terdiri dari beraneka-ragam negara bila ditinjau dari besarnya, bahasa, kebudayaan, sistem politik, pengalaman sejarah dan tingkat perkembangan ekonominya, suatu hal telah terjadi di kawasan ini, yaitu timbulnya kesalingtergantungan ekonomi yang makin meningkat di antara negara-negara di kawasan Pasifik. Hal ini pada gilirannya membawa negara-negara yang sedang berkembang dan yang telah maju di kawasan ini kepada kepentingan bersama dalam hal pengelolaan suatu kerangka kebijaksanaan ekonomi internasional.

Kesalingtergantungan ekonomi ini terutama terletak pada bidang-bidang seperti perdagangan, investasi dan sumber-sumber daya. Sebagai contohnya, lebih dari 50% perdagangan dari negara-negara yang menganut ekonomi pasar, yaitu sekitar 57% dari ekspor dan 55% dari impor, tergantung pada pasaran di kawasan Pasifik sendiri.¹ Bahkan negara-negara seperti Indonesia menggantungkan eksportnya sekitar 80% dan Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Pilipina mengekspor lebih dari 70% barang-barang ekspor mereka ke pasaran Pasifik.² Dan bila dibandingkan dengan pertumbuhan kegiatan perdagangan dunia antara tahun 1971 dan 1977 (sekitar 21,3%

* Staf CSIS

1 Sir John Crawford (Ed.), *Pacific Economic Co-operation: Suggestions for Action*, Singapore, Heinemann Asia for the Pacific Community Seminar, 1981, hal. 1.

2 The JCIE, Papers, *The Pacific Community Concept, Views from Eight Nations*, hal. 5.

setahun), perdagangan regional di Pasifik tumbuh rata-rata 25% setahun, dan rata-rata 33,1% perdagangan masing-masing negara di kawasan itu dilakukan secara regional. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan ekonomi antara negara-negara di kawasan itu sudah menjadi semakin intensif.

Seperti telah disinggung di atas, makin intensifnya hubungan ekonomi di antara negara-negara di kawasan Pasifik ini membawa kesalingtergantungan ekonomi yang makin meningkat. Persoalan-persoalan yang timbul akibat kesalingtergantungan tersebut di satu pihak memang dapat menimbulkan peningkatan kemakmuran di negara-negara yang bersangkutan. Hal itu dengan jelas dapat dilihat dari kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi di kawasan ini adalah yang paling cepat bila dibandingkan dengan pertumbuhan di kawasan-kawasan lain. Pertumbuhan ekonomi secara nyata yang dicapai oleh negara-negara di kawasan Pasifik (di luar RRC dan Uni Soviet) antara tahun 1970 dan 1976 adalah 5,4%.¹ Data lain menunjukkan bahwa pertumbuhan rata-rata di Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru selama 1973-1978 adalah 3% sampai 4%, di negara-negara ASEAN sekitar 6-8% dan di Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan sekitar 7-8%.² Jadi bila dikaitkan dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, maka dalam hal ini perdagangan merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kemakmuran dan mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi.

Tetapi di lain pihak kesalingtergantungan ekonomi juga dapat menjadi sumber konflik yang sangat potensial. Sebagai contoh, timbul proteksionisme, timbul masalah perdagangan antara Jepang dan Amerika Serikat, demikian juga antara negara-negara yang sedang membangun dan negara-negara maju seperti antara Korea Selatan serta Taiwan dan Amerika Serikat dalam masalah untuk memasuki pasar. Demikian pula halnya dengan masalah perdagangan antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan Australia di lain pihak. Secara internasional sebenarnya masalah-masalah tersebut telah sejak lama dicoba untuk diselesaikan, misalnya melalui forum GATT - Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan - atau melalui UNCTAD - Konferensi PBB mengenai Perdagangan dan Pembangunan, tetapi tampaknya usaha-usaha itu sejauh ini tidak membawa hasil yang memuaskan kedua belah pihak, sehingga mereka mencoba menyelesaikan masalah-masalah tersebut melalui perundingan-perundingan secara bilateral. Sebagai contoh, pendekatan ASEAN di satu pihak dengan Amerika Serikat di lain pihak atau Jepang, Australia dan Selandia Baru. Tetapi pendekatan secara bilateralpun kadang-kadang menemui jalan buntu, karena masing-masing pihak mempertahankan kepentingan nasionalnya.

1 *Pelita*, 27 Nopember 1979.

2 *Sinar Harapan*, 30 Juni 1980.

PERLUNYA SUATU ORGANISASI

Dari latar belakang seperti yang telah diutarakan di atas, timbul suatu pemikiran apakah suatu organisasi tidak perlu dibentuk untuk menghindarkan konflik yang mungkin akan terjadi sambil membuat suatu pengaturan sehingga seluruh negara di kawasan Pasifik dapat meningkatkan kemakmuran melalui kesalingtergantungan ekonomi tersebut. Sejumlah usaha sebenarnya telah dimulai oleh beberapa negara di kawasan itu. Berbagai macam usul telah diutarakan dalam usaha membentuk apa yang disebut "Wilayah Ekonomi Pasifik". Lebih lanjut telah pula dibentuk lembaga-lembaga musyawarah seperti "Pacific Basin Economic Council" (PBEC) yang terdiri terutama dari para pengusaha dari lima negara maju, yaitu Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru dan "The Pacific Trade and Development Symposium" (PTDS) yang beranggotakan para cendekiawan di kawasan ini dan telah aktif mengadakan pertemuan-pertemuan sejak didirikan pada akhir tahun 1960-an. Di samping aktivitas swasta seperti tersebut di atas, telah diusahakan pula kerja sama di antara anggota parlemen di kawasan ini seperti "The Asian Parliamentary Union" (APU). Hal ini menunjukkan bahwa di antara bangsa-bangsa di kawasan Pasifik telah timbul suatu kesadaran sebagai satu wilayah yang di banyak bidang mempunyai kepentingan bersama yang sebaiknya diusahakan bersama pula.

HAMBATAN-HAMBATAN

Kalau kita berbicara tentang perlunya membentuk suatu organisasi di kawasan Pasifik, kita menghadapi beberapa kesulitan. Kesulitan yang *pertama*, adalah tentang bentuk organisasi yang diperlukan; yang *kedua*, tentang keanggotaan; dan yang *ketiga*, tentang kepemimpinan. Mengenai kesulitan yang pertama dapat dilontarkan dua pertanyaan. Yang pertama ialah untuk apa kita membutuhkan suatu organisasi. Pertanyaan ini sudah dapat dijawab setelah kita mengetahui latar belakang permasalahannya. Pertanyaan kedua adalah bentuk organisasi pada tingkat formal yang bagaimana yang diperlukan. Kesulitan yang kedua berkaitan dengan soal negara-negara Pasifik yang mana yang akan dilibatkan di dalam organisasi tersebut. Kesulitan yang ketiga adalah negara-negara mana yang akan berperan sebagai pemimpin atau pengambil inisiatif dari organisasi yang dimaksud. Pada hakikatnya kesulitan-kesulitan atau masalah-masalah tersebut berkaitan satu sama lain.

Membahas kesulitan pertama mengenai bentuk organisasi, sejauh ini kita dapat melihat beberapa model organisasi antara beberapa negara di dunia

yang kira-kira mempunyai persamaan tujuan dengan gagasan Masyarakat Pasifik. Sebenarnya beberapa model telah diusulkan dalam gagasan Masyarakat Pasifik, termasuk usul Jepang pada tahun 1960-an untuk membentuk wilayah perdagangan bebas atau suatu pasaran bersama.¹ Di sini dapat disebutkan beberapa model berdasarkan bentuk organisasi yang paling ketat sampai bentuk organisasi yang paling longgar.

Model yang pertama adalah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), suatu organisasi yang beranggotakan sembilan negara Eropa Barat, yaitu Belgia, Denmark, Perancis, Jerman Barat, Irlandia, Italia, Luxemburg, Belanda dan Inggris. Pada tanggal 1 Januari 1981 Yunani bergabung dengan organisasi ini. MEE merupakan suatu organisasi yang paling ketat oleh karena bertujuan mencapai integrasi ekonomi di antara negara-negara anggotanya. MEE ini merupakan salah satu tujuan dan kegiatan dari Masyarakat Eropa yang beranggotakan negara-negara seperti yang telah disebutkan di atas. Masyarakat Eropa ini terbentuk secara bertahap. Mula-mula suatu organisasi yang disebut "The European Coal and Steel Community" didirikan dengan penandatanganan suatu perjanjian di Paris tanggal 18 April 1951 (yang mulai efektif tanggal 25 Juli 1952), yang bertujuan menyatukan produksi batu bara di antara enam negara anggotanya, yaitu Belgia, Perancis, Italia, Luxemburg, Belanda dan Jerman Barat. Pada tahap berikutnya Masyarakat Ekonomi Eropa dan Masyarakat Energi Atom Eropa (MEAE) didirikan dengan penandatanganan suatu perjanjian yang terpisah di Roma tanggal 25 Maret 1957 dan mulai efektif tanggal 1 Januari tahun berikutnya. Pendirian MEE dan MEAE ini merupakan embrio pasaran bersama, penyerasian kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi, dan yang terakhir perintisan pertumbuhan industri nuklir. Pada tahap berikutnya, penggabungan ketiga lembaga tadi diresmikan di Brussels pada tanggal 8 April 1965 dan mulai efektif tanggal 1 Juli 1967. Tujuan akhir Masyarakat Eropa itu adalah penyatuan politik negara-negara anggotanya,² sehingga kedaulatan masing-masing negara anggotanya semakin dikurangi.

Model kedua adalah "Organisation for Economic Cooperation and Development" (OECD) yang didirikan pada bulan September 1961, menggantikan "The Organisation for European Economic Co-operation" (OEEC) yang didirikan di tahun 1948. OECD beranggotakan 18 negara industri, yaitu negara-negara Eropa Barat, Turki, Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Organisasi ini lebih banyak merupakan forum konsultasi di antara pemerintah negara-negara anggota untuk menyerasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka khususnya di bidang ekonomi dan

1 Pang Eng Fong, "The Pacific Community Idea, A Review", di dalam *ASEAN and the Pacific Community, A Report*, terbitan CSIS, 1981, hal. 9.

2 The European Communities, *The European Year Book 1981*, hal. 179.

sosial.¹ Model yang kedua ini tidak seketat MEE oleh karena tidak mengenal sanksi.

Model ketiga adalah "The Commonwealth" atau Persemakmuran, suatu asosiasi sukarela yang beranggotakan 44 negara merdeka, yaitu Inggris, negara-negara bekas jajahan Inggris, Australia dan Selandia Baru yang memang masih berstatus Commonwealth. Organisasi ini memusatkan perhatiannya pada pertemuan informal kepala-kepala pemerintah negara-negara anggota yang diadakan dua tahun sekali dan bertujuan untuk mengadakan pertukaran pandangan dan konsultasi.²

Model keempat dan terakhir adalah Komisi Trilateral atau "The Trilateral Commission" yaitu suatu organisasi swasta yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat dari negara-negara Eropa Barat, Kanada, Amerika Serikat dan Jepang, yang bertujuan mengadakan pertukaran pandangan dan mencoba mencari cara-cara untuk menyelesaikan masalah-masalah demi kepentingan bersama. Dari uraian di atas timbul suatu masalah, yaitu menurut model yang mana dari model-model organisasi itu akan dibentuk organisasi di kawasan Pasifik. Sejauh ini belum ada kesepakatan di antara negara-negara yang sekarang memperbincangkan kemungkinan membentuknya.

Kesulitan yang kedua adalah tentang keanggotaan, yaitu negara-negara yang mana saja yang berbatasan dengan Lautan Pasifik yang berhak menjadi anggota organisasi Masyarakat Pasifik. Bila kita tinjau dari letak geografisnya, kiranya semua negara pantai Samudera Pasifik dan semua negara yang terletak di lautan itu mempunyai hak yang sama untuk dilibatkan di dalam organisasi yang dimaksud. Tetapi pada dasarnya Gagasan Masyarakat Pasifik itu timbul justru karena adanya kesalingtergantungan ekonomi antara negara-negara di kawasan ini yang secara kebetulan menganut sistem ekonomi yang sama, yaitu sistem ekonomi pasar. Negara-negara tersebut adalah lima negara maju di kawasan Pasifik, yaitu Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Selandia Baru dan Australia, negara-negara di Pasifik Barat yang dianggap mulai maju, yaitu Korea Selatan, Taiwan dan Hongkong, dan negara-negara ASEAN. Sebaliknya negara-negara Amerika Latin, meskipun mempunyai sistem ekonomi yang sama, lebih berorientasi ke Eropa Barat daripada ke Pasifik. Hanya Meksiko dapat dipertimbangkan sebagai salah satu calon anggota karena agaknya mulai mengalihkan pandangannya ke Pasifik.

Akan tetapi alasan ekonomi seperti tersebut di atas secara politis tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagai pertimbangan pemilihan anggota

1 *Ibid.*, hal. 242.

2 *Ibid.*, hal. 149.

organisasi yang dimaksud, terutama untuk negara-negara yang menganut sistem ekonomi lain seperti RRC, Uni Soviet, Vietnam dan Korea Utara, karena bagaimanapun negara-negara itu tidak dapat dikesampingkan secara politis. Dengan demikian negara-negara mana akan menjadi anggota masih menjadi masalah politis yang sulit dipecahkan. Lebih-lebih kalau diingat bahwa negara-negara seperti Indonesia dan Malaysia menganut politik luar negeri Non-Blok. Negara-negara ini akan sangat sulit untuk mengadakan pilihan tentang negara mana yang dapat dipertimbangkan menjadi anggota organisasi itu.

Kesulitan yang ketiga berkaitan dengan kepemimpinan. Setiap organisasi baik formal maupun tidak formal membutuhkan pimpinan. Di dalam hal Gagasan Masyarakat Pasifik sejauh ini telah dilontarkan beberapa pilihan tentang pimpinan itu.

Pertama, *Amerika Serikat*. Karena mempunyai potensi ekonomi yang terbesar di kawasan ini. Tetapi masalahnya adalah apabila Amerika Serikat menjadi pemimpin organisasi yang dimaksud, maka dengan segera organisasi itu akan dilibatkan dalam pertentangan antara Timur dan Barat. Di samping itu, tampaknya sebagian besar dari pemimpin Amerika Serikat sejauh ini masih memandang Eropa sebagai wilayah yang paling penting, sehingga pusat perhatian negara tersebut masih tetap pada masalah-masalah yang berhubungan dengan Eropa. Tetapi bila diingat bahwa sebagian besar suplai energinya sangat tergantung pada jalur-jalur di wilayah Pasifik,¹ maka seharusnya negara itu juga memandang penting kawasan Pasifik.

Kedua, *Jepang*. Negara ini merupakan negara yang mempunyai peranan ekonomi yang sangat dominan di kawasan Asia-Pasifik, tetapi untuk menjadi pemimpin organisasi Masyarakat Pasifik negara tersebut sangat berhati-hati oleh karena memperhitungkan adanya rasa kecurigaan terhadap dirinya terutama dari negara-negara Asia Tenggara yang masih mempunyai ingatan segar terhadap pengalaman mereka di jaman Perang Dunia Kedua.

Ketiga, *Australia*. Meskipun negara ini secara geografis terletak di kawasan Pasifik, sejauh ini peranannya di kawasan ini belum jelas, karena kenyataannya masyarakatnya masih lebih dekat dengan Eropa daripada dengan negara-negara tetangganya di Pasifik.

Keempat, *ASEAN*. Perhimpunan ini sering kali dilontarkan kemungkinannya untuk menjadi pemimpin organisasi Masyarakat Pasifik. Tetapi sejauh ini secara formal ASEAN belum pernah membicarakannya. Tampaknya ASEAN masih mementingkan konsolidasi internnya. Di samping itu ASEAN merasa khawatir bahwa kehadirannya pada organisasi Masyarakat Pasifik justru akan

1 Lihat Endi Rukmo, "Rezim Baru dalam Hukum Laut dan Implikasinya terhadap Kekuatan Laut di Asia Tenggara". *Analisa*. 1981-8. hal. 733.

membuat organisasi tersebut tenggelam dan bahwa partisipasi negara-negara ASEAN dalam Masyarakat Pasifik akan memperlemah ikatan di antara mereka. Dengan demikian mengenai kepemimpinanpun sejauh ini belum diperoleh suatu kejelasan.

PENUTUP

Setelah membahas persoalan-persoalan di atas, kita dapat mengambil beberapa kesimpulan.

Pertama, walaupun Gagasan Masyarakat Pasifik itu memang akan direalisasi, maka satu-satunya bentuk organisasi yang dapat mengatasi masalah-masalah politik seperti masalah keanggotaan dan kepemimpinan adalah bentuk organisasi yang cukup longgar, yang bersifat nonpemerintah dan terdiri dari orang-orang yang berpengaruh di kalangan pengusaha dan akademisi. Memang pejabat-pejabat pemerintah sebaiknya dilibatkan sebagai perorangan dan berpartisipasi secara informal. Organisasi ini dapat memusatkan perhatiannya pada isu-isu ekonomi, sosial, lingkungan, dan kebudayaan yang menjadi kepentingan bersama.

Kedua, paling sedikit organisasi itu dapat mempunyai arti untuk memperlancar arus informasi di antara negara-negara di kawasan Pasifik. Arus informasi ini merupakan hal yang cukup penting di dalam era pembangunan sekarang ini karena masih terdapat ketimpangan-ketimpangan di dalam arus informasi khususnya antara negara-negara maju dan yang sedang membangun. Di samping itu bagi negara-negara yang sedang membangun khususnya semakin dibutuhkan informasi mengenai perubahan-perubahan dan perkembangan ekonomi di negara-negara maju, karena mereka perlu mempersiapkan diri untuk menghadapi perubahan-perubahan yang cepat di kawasan Pasifik ini.

Ketiga, segi positif lain ialah bahwa melalui organisasi ini Dialog Utara-Selatan antara negara-negara yang sedang berkembang dan negara-negara maju dapat diteruskan atau ditingkatkan secara regional, karena kawasan Pasifik terdiri dari negara-negara yang bermacam-macam tingkat perkembangan ekonominya.

Yang penting dihindarkan atau setidaknya tidaknya dikurangi adalah ketergantungan ekonomi yang asimetris. Jangan sampai organisasi itu bila berhasil dibentuk, justru akan meningkatkan ketergantungan negara-negara yang sedang membangun pada negara-negara maju, tetapi harus diusahakan adanya kesalingtergantungan ekonomi yang seimbang dan agar sebagai hasilnya kemakmuran masing-masing negara di kawasan ini dapat ditingkatkan.