

# POLA DAN PERKEMBANGAN KERJA SAMA EKONOMI ASEAN

Djisman S. SIMANDJUNTA

## PENGANTAR

Berbeda dengan LAFTA, CACM dan Pasar Bersama Afrika Timur yang masing-masing menyetujui program integrasi yang ambisius sejak pendiriannya, ASEAN memilih sikap berhati-hati dalam kerja sama regionalnya. Sejak pendiriannya ASEAN belum pernah menyebut bahwa dari kerja sama regional yang mereka jalin sejak tahun 1967 akan lahir integrasi ekonomi dalam satu atau lain bentuk. Baik dalam Deklarasi Bangkok maupun dalam Deklarasi Kesepakatan yang disetujui dalam Pertemuan Puncak Bali 1976 tidak ada komitmen sesama negara-negara ASEAN untuk mendirikan integrasi dalam satu atau lain bentuk.

Kehati-hatian ini mempunyai alasan-alasan kuat. Pengalaman di kawasan-kawasan lain telah menunjukkan bahwa program yang ambisius tidak merupakan jaminan keberhasilan dalam kerja sama regional. Bagaimanapun baiknya suatu "cetak biru," ia tidak lebih dari kertas bekas kalau tidak didukung oleh kemauan politis yang pada gilirannya adalah produk dari berbagai faktor termasuk pertimbangan ekonomis.

Ini tidak berarti bahwa di negara-negara ASEAN tidak ada yang membiarkan integrasi ekonomi. Pribadi-pribadi, pejabat dan kelompok-kelompok tertentu dari masyarakat telah mengutarakan ketidakpuasannya dengan kerja sama ekonomi ASEAN selama ini dan menuntut kepastian tentang bentuk kerja sama regional yang dituju oleh ASEAN. Suatu satuan tugas (task force) telah dibentuk dan menyelenggarakan sidang enam kali dengan maksud untuk menilai kerja sama ekonomi ASEAN selama ini dan mencari alternatif-alternatif baru untuk meningkatkan efektivitas kerja sama tersebut. Dari sidang-sidang ini timbul pandangan-pandangan kontroversial tentang "market

Berikut ini akan didiskusikan argumen-argumen yang ditonjolkan oleh masing-masing kelompok yang berbeda pendapat tersebut. Pertama-tama akan diuraikan hakikat kerja sama ekonomi yang ditempuh oleh ASEAN sampai sekarang, termasuk hubungan ekstern ekonomi ASEAN dengan berbagai negara dan badan internasional. Sesudah itu akan dibahas argumen-argumen yang dikemukakan oleh pendukung ide "market sharing" di ASEAN. Dan sebagai penutup akan diberikan suatu perkiraan tentang prospek kerja sama ekonomi ASEAN dalam tahun-tahun mendatang.

## HAKIKAT KERJA SAMA EKONOMI ASEAN

### Persetujuan Perdagangan Preferensial

ASEAN membutuhkan hampir sepuluh tahun sebelum berhasil menyetujui skema kerja sama di bidang ekonomi. Hanya setelah Pertemuan Puncak Bali 1976 mulai kelihatan arah dan bentuk-bentuk konkrit dari kerja sama ekonomi ASEAN.

Program kerja sama ini terdiri dari Persetujuan Perdagangan Preferensial (PTA), Proyek Industri ASEAN (AIP), Komplementasi Industri ASEAN (AIC), dan kerja sama dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur yang mempunyai relevansi regional.

PTA mempunyai perbedaan-perbedaan dengan persetujuan perdagangan preferensial yang biasa kita kenal. Kalau persetujuan preferensial yang diatur dalam Pasal XXIV GATT membatasi diri pada pengurangan atau penghapusan halangan-halangan perdagangan, PTA masih mengandung bentuk-bentuk perlakuan preferensial lain. Ini meliputi bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok (long-term quantity contracts) terutama pangan dan energi, tingkat bunga preferensial dalam pembelanjaan perdagangan intra-ASEAN, preferensi dalam pelaksanaan proyek-proyek pemerintah, dan penurunan preferensial dari halangan-halangan non-tarif.

Dari laporan-laporan Sidang Menteri-menteri Ekonomi ASEAN antara lain dapat diketahui bahwa bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok dan penurunan preferensial dari tarif mendapat prioritas tertinggi dalam perundingan tentang perdagangan preferensial ASEAN. Melalui bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi-komoditi pokok diharapkan bahwa: (i) negara yang menghadapi kekurangan penawaran akan mendapat bantuan dari negara ASEAN lain berupa pemberian hak istimewa

dapat hak istimewa sebagai penjual ke negara ASEAN lainnya. Tentu saja banyak kendala dalam implementasi kerja sama serupa ini. Yang menarik bagi pengeksport potensial suatu komoditi pada umumnya adalah jaminan pemasaran kalau terjadi penawaran lebih, sedang importir potensial pada umumnya menginginkan jaminan pengadaan kalau terjadi kekurangan penawaran. Syukur kalau penawaran lebih di suatu negara anggota terjadi berbarengan dengan kekurangan penawaran di negara anggota lain dan sebaliknya. Kalau tidak demikian halnya, akan terdapat kesukaran besar dalam implementasi kerja sama ini. Kesukaran-kesukaran ini juga dialami oleh ASEAN. Namun demikian, ASEAN masih dapat menunjukkan keberhasilan dalam kerja sama ini, meskipun yang tidak spektakuler, melalui pembentukan Cadangan Penyanggah yang sesedikitnya dapat memperingan kesukaran yang dihadapi oleh negara anggota sebagai akibat dari kekurangan penawaran.

Bantuan timbal-balik dalam perdagangan komoditi ini memang mempunyai efek terhadap perdagangan intra-ASEAN. Tetapi perlengkapan terpenting yang diharapkan dapat mendorong perdagangan intra-ASEAN adalah penurunan preferensial dari tarif yang masih tergolong tinggi, kecuali di Singapura. Dari pembahasan tentang program kerja sama industri ASEAN malahan akan tampak, bahwa penurunan tarif ini merupakan poros dari kerja sama ekonomi ASEAN.

Penurunan preferensial tarif telah dilakukan oleh ASEAN berkali-kali. Dewasa ini ia meliputi hampir 10.000 jenis produk berdasarkan BTN yang enam digit. Tetapi pengaruhnya terhadap perdagangan intra-ASEAN tampaknya belum terasa. Bagian dari impor intra-ASEAN dalam impor total ASEAN memang naik sedikit dari rata-rata 12,7% dalam tahun 1968-1970 menjadi rata-rata 13,5% dalam tahun 1978-1980. Tetapi kenaikan yang substansial hanya terjadi di Indonesia dan Muangthai. Bagian impor intra-ASEAN dari Malaysia dan Singapura dalam impor totalnya masing-masing malahan menurun dengan 2,6% dan 3%. Begitu juga ekspor intra-ASEAN mengalami penurunan relatif terhadap ekspor total dalam kurun waktu tersebut di atas, yaitu dari 19% menjadi 16,1%. Hanya Pilipina yang menunjukkan kenaikan dalam ekspor intra-ASEAN, yaitu dari 2,5% menjadi 5,6%.<sup>1</sup>

Barangkali kurun waktu lima tahun sejak penurunan tarif preferensial pertama atas perdagangan intra-ASEAN masih terlalu singkat untuk memungkinkan efek penurunan ini terasa sepenuhnya. Tetapi memang ada berbagai pembatasan a-priori dalam skema tarif preferensial ASEAN. Pembatasan pertama menyangkut selektivisme dalam penentuan jenis barang yang akan mendapat perlakuan preferensial di masing-masing negara ASEAN. Banyak di an-

<sup>1</sup>Lihat Jesus P. Estanislao dan Alejandro A. Aquino, "An Economic Overview of the

tara barang yang diajukan praktis tidak mempunyai arti dalam perdagangan intra-ASEAN, dan margin preferensi juga rendah, yaitu umumnya antara 10-20% dari tingkat tarif yang berlaku. Dengan kondisi seperti ini adalah tidak realistis untuk mengharapkan kenaikan substansial dari perdagangan intra-ASEAN, lebih-lebih karena di samping tarif masih banyak halangan lain dalam perdagangan intra-ASEAN.

Akan tetapi secara berangsur-angsur ASEAN memperluas lingkup dan memperdalam margin preferensi tarif. Di samping pendekatan produk ke produk mulai diterapkan pendekatan yang lebih umum dengan menggunakan nilai impor dalam masing-masing produk sebagai kriterium bagi berhak-tidaknya suatu produk mendapat perlakuan preferensial. Ini adalah metode "across the board" dengan pembatasan tertentu. ASEAN memulainya dengan memberikan tarif preferensial bagi produk bernilai impor sampai 50.000 dollar. Batas ini kemudian dinaikkan menjadi 500.000 dollar dan sejak Januari 1982 menjadi 2,5 juta dollar. Ini merupakan langkah maju, meskipun efeknya belum terasa dewasa ini, dan meskipun masa depan tarif preferensial ini masih tetap tidak pasti seperti sediakala hingga membuat yang tidak penyabar di antara "warga ASEAN" menjadi semakin tidak sabar.

### Kerja Sama Industri ASEAN

Salah satu sebab utama dari insignifikansi relatif dari perdagangan intra-regional negara berkembang pada umumnya dan negara-negara ASEAN pada khususnya adalah ketidakadaan komplementaritas dalam produksi. Kecuali Singapura, masing-masing negara ASEAN adalah pengekspor dari komoditi-komoditi yang sama. Begitu juga produk-produk industri yang dihasilkan oleh negara-negara ini pada dasarnya adalah sama dan mendapat proteksi yang sama pula di masing-masing negara. Substitusi impor merupakan sasaran pokok dan dilakukan secara ekstensif tetapi dangkal.<sup>1</sup> Setiap pabrik mengerjakan berjenis-jenis kegiatan dengan "production run" yang singkat hingga tidak dapat mencicipi "the economies of scale." Karena itu tidak mengherankan bahwa perdagangan intra-ASEAN, baik yang bersifat inter-industri maupun yang intra-industri, baru merupakan pecahan kecil dari perdagangan total.

Alasan inilah yang mendorong negara-negara berkembang untuk mengemukakan kerja sama industri dalam rangka kerja sama regional. Malahan banyak yang mengatakan bahwa dalam kerja sama regional sesama negara berkembang bukan perdagangan intra-regional, melainkan adalah kerja sama industri yang merupakan yang terpenting.

<sup>1</sup>Lihat Basri Hasanuddin. "The Pattern and Structure of Industry of the ASEAN Region."

ASEAN sendiri telah menyadari urgensi kerja sama industri ini sejak semula sebagai usaha untuk mempertinggi komplementaritas dan efisiensi serta menghindari tumpang-tindih industri-industri di negara-negara ASEAN. Untuk itu ASEAN telah menyetujui dua bentuk kerja sama industri, yaitu Proyek Industri ASEAN (AIP) dan Komplementasi Industri ASEAN (AIC). Suatu bentuk baru dalam kerja sama industri belakangan disetujui dalam Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN tahun 1982 di Singapura, yaitu Usaha Patungan Industri ASEAN atau ASEAN Industrial Joint Venture (AIJV).

Peserta dalam Proyek-proyek Industri ASEAN adalah pemerintah masing-masing negara anggota. Pemilihan dan alokasi proyek didasarkan pada ketersediaan relatif dari bahan pokok yang dibutuhkan proyek. Dan menurut penelitian suatu Tim PBB kemungkinan dan manfaat kerja sama seperti ini adalah besar di ASEAN. Dari sekian banyak proyek yang diusulkan oleh tim ini, ASEAN kemudian memilih dan mengalokasi Proyek Urea untuk Indonesia dan Malaysia, Proyek Pupuk Superphosphat untuk Filipina, Proyek Mesin Diesel untuk Singapura dan Proyek Abu Soda untuk Muangthai. Untuk mendirikan proyek-proyek ini masing-masing negara akan ikut sebagai pemegang saham (resource pooling) sedang produk yang dihasilkan akan mendapat perlakuan preferensial di negara-negara ASEAN (market sharing). Negara Ketiga, terutama Jepang, telah memberikan dukungannya pada bentuk kerja sama ini melalui penyediaan kredit yang disebut "Dana Fukuda."

Akan tetapi di antara kelima proyek ini hanya Proyek Urea yang di Indonesia yang telah mendekati fase produksi. Filipina malahan telah melepaskan proyek superphosphat dan memilih proyek pabrikasi tembaga (Cooper Fabrication Project), sementara Singapura belum dapat memilih proyek baru untuk menggantikan proyek mesin diesel yang terpaksa ia lepaskan karena tidak diterima oleh negara-negara ASEAN lain sebagai proyek industri ASEAN. Dengan kata lain, banyak kesukaran yang dihadapi oleh ASEAN dalam mewujudkan Proyek Industri ASEAN. Tidak semata-mata karena ketidakadaan kemauan politis, tetapi juga karena faktor-faktor di luar pengaruh ASEAN seperti perubahan harga pupuk superphosphat yang memaksa Filipina melepaskan proyek ini. Tetapi sepanjang yang dipersoalkan adalah masalah intern ASEAN, maka pertanyaan yang belum dapat dijawab tampaknya adalah lingkup dan kedalaman dari preferensi yang seharusnya diberikan pada produk-produk dari proyek bersama ini.

Berbeda dengan Proyek Industri ASEAN sebagai proyek antar pemerintah, komplementasi industri ASEAN bersandar pada prakarsa sektor swasta dalam cabang industri tertentu. Komplementasi industri ini tidak lain dari pembagian kerja intra-industrial, di mana masing-masing perusahaan dari cabang industri yang sama di ASEAN mengkhususkan diri pada pembuatan

harapkan bahwa biaya satuan dapat diperendah, yang pada gilirannya akan memperbaiki daya saing produk akhir di pasar ASEAN dan di pasar dunia. Lebih dari itu "learning by doing" akan lebih efektif daripada jika produksi perusahaan terdiri dari berjenis-jenis komponen yang memaksa buruhnya mengerjakan proses yang berbeda-beda pula.

Dalam rangka komplementasi industri ini telah didirikan berbagai "Klub Industri ASEAN," yang masing-masing merundingkan program komplementasi bagi masing-masing cabang industri. Sampai sekarang baru ada satu yang telah berhasil merampungkan programnya, yaitu ASEAN Federation of Automotive Industry. Masing-masing perusahaan yang ikut serta dalam program ini mendapat komponen tertentu seperti mesin diesel untuk Indonesia dan program ini telah diterima dalam Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi tahun 1980. Namun program yang disetujui menteri-menteri ekonomi ini berbeda jauh dari yang diusulkan oleh Federasi Kendaraan Bermotor ASEAN. Karena desakan Singapura, keempat negara lain harus melepaskan usul-usul yang menuntut beberapa perlakuan istimewa bagi produk-produk komplementasi industri ASEAN. Apa yang sisa dari perlakuan preferensial yang dituntut oleh Federasi Industri Otomotif ASEAN adalah preferensi tarif setinggi 50% dari tingkat tarif MFN.

Bentuk lain dari kerja sama industri ASEAN ialah Industri Patungan ASEAN (AIJV). Ini adalah perusahaan di salah satu negara ASEAN dengan partisipasi warga-warga dari paling sedikit dua negara ASEAN dengan partisipasi modal paling sedikit 51%. Produk yang dihasilkan oleh Usaha Patungan dapat berupa produk baru atau produk yang sebelumnya sudah ada dan akan mendapat preferensi tarif setinggi 50% di negara-negara peserta AIJV. Negara-negara yang tidak ikut serta dalam AIJV dituntut untuk mencabut hak mendapat perlakuan MFN intra-ASEAN yang diatur dalam Perseutujuan Perdagangan Preferensial ASEAN. Kalau produk AIJV adalah baru, maka padanya akan diberikan, di samping preferensi tarif, juga perlindungan menghadapi produk yang sama dari wilayah ASEAN. Dalam tiga tahun sejak produksi komersial dari suatu AIJV, pendirian perusahaan baru dengan produk yang sama dengan produk AIJV tidak diizinkan.

Masih terlalu pagi untuk menilai apakah bentuk kerja sama ini akan lebih lancar dibandingkan dengan bentuk kerja sama industri lain yang telah disebut di atas. Kelancaran ini akan tergantung antara lain dari proses pengambilan keputusan oleh menteri-menteri ekonomi untuk menyetujui atau menolak usaha-usaha patungan yang diajukan oleh Kamar Dagang dan Industri ASEAN.

Di samping bentuk-bentuk yang telah diuraikan di depan masih banyak

sama dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur, kerja sama di sektor transportasi termasuk pelayaran samudra, kerja sama dalam ilmu dan teknologi dan kerja sama kepariwisataan juga perlu disebut, meskipun pada tahapnya yang sekarang kerja sama di bidang-bidang ini pada umumnya masih terbatas pada penelitian. Kerja sama yang dirintis oleh sektor swasta juga tidak kalah pentingnya.<sup>1</sup> Adalah sektor swasta yang mengambil inisiatif untuk menggalang kerja sama ASEAN di sektor perbankan yang diharapkan akan mendorong tidak saja arus modal masuk ke ASEAN tetapi juga lalu-lintas modal dan perdagangan intra-ASEAN.<sup>2</sup> Dari berbagai masyarakat di ASEAN, baik bisnis maupun non-bisnis, telah lahir berbagai prakarsa yang membuka kemungkinan-kemungkinan baru dalam kerja sama ekonomi ASEAN.

Dalam hubungan eksterennya ASEAN telah menjalin kerja sama dengan berbagai negara dan lembaga internasional khususnya UNDP dan ESCAP. Dialog yang teratur telah dilakukan dengan Jepang, Amerika Serikat, MEE, Australia, Selandia Baru dan Kanada. Topik-topik yang dibahas meliputi:

- perbaikan akses bagi barang ekspor ASEAN ke negara-negara tersebut di atas;
- perdagangan komoditi, terutama yang menyangkut komoditi ekspor penting dari ASEAN seperti gula, karet, minyak kelapa sawit dan nenas kalengan;
- dukungan keuangan bagi program kerja sama regional ASEAN terutama pembelanjaan program kerja sama industri;
- kerja sama keuangan dan perbankan;
- kerja sama energi;
- kerja sama dalam penelitian;
- kerja sama di sektor pertanian;
- bantuan pembangunan;
- kerja sama lainnya.<sup>3</sup>

Yang tampaknya mendapat tanggapan paling positif dari negara-negara dan lembaga yang merupakan rekan dialog ASEAN adalah bantuan pemba-

<sup>1</sup>Lihat J. Panglaykim, "ASEAN Private Sector on the Move," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, No. 1, 1983, hal. 57.

<sup>2</sup>Lihat J. Panglaykim, "ASEAN Finance Corporation: Prospects and Challenge," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. X, No. 1, 1982, hal. 13.

<sup>3</sup>Tentang topik-topik selengkapnya, kemajuan dan masalah-masalah dalam dialog yang ekstensif ini, lihat laporan-laporan yang disampaikan oleh masing-masing negara koordinator

ngunan dan kerja sama dalam penelitian. Beberapa proyek pertanian di negara-negara ASEAN telah mendapat dukungan keuangan dari MEE dan bagian terbesar dari bantuan keuangan MEE ke negara-negara non-asosiasi adalah ke ASEAN. Jepang telah memberikan persetujuannya untuk memberikan kredit bagi kerja sama industri ASEAN yang terkenal dengan nama "Fukuda Fund." Begitu juga Australia, UNDP dan negara-negara dialog lain telah menjanjikan dukungan finansial bagi berbagai proyek penelitian di ASEAN. Namun demikian, di antara usul-usul ASEAN pada partner-partner dialognya masih banyak yang tidak mendapat tanggapan seperti yang diharapkan oleh ASEAN. Ini terutama terjadi dalam dialog tentang perdagangan, termasuk perdagangan bahan mentah, dan memang tidak mengherankan karena berbagai alasan. Negara-negara partner dialog menghadapi masalah-masalah struktural sejak beberapa tahun dan walaupun situasi ekonomi membaik, konsesi istimewa yang dapat diberikan negara-negara ini kepada ASEAN adalah terbatas karena kewajiban-kewajiban multilateral dari negara partner dialog ini dalam rangka GATT dan persetujuan internasional lainnya.

Satu hal yang tampaknya sangat bermanfaat bagi ASEAN dari dialog ini adalah dampaknya yang positif terhadap usaha-usaha ASEAN untuk merumuskan pendirian bersama dalam menanggapi masalah-masalah internasional. Dialog ini dapat menjadi proses belajar yang baik bagi ASEAN untuk menjembatani perbedaan-perbedaan dalam kepentingan nasional demi kepentingan regional. Tidak mustahil bahwa dari dialog ekstern ini akan lahir dorongan-dorongan kuat untuk mendahulukan kepentingan regional sehubungan dengan kerja sama ekonomi intern ASEAN.

### Tuntutan Perdagangan Bebas

Dari apa yang telah diuraikan di atas kiranya menjadi jelas bahwa Kerja Sama Ekonomi ASEAN mengalami ekstensifikasi dari tahun ke tahun, tetapi sedikit intensifikasi. Akan tetapi justru inilah yang dikritik oleh pribadi-pribadi atau kelompok-kelompok tertentu di ASEAN. Mereka mengkhawatirkan bahwa ekstensifikasi kerja sama ekonomi ASEAN tanpa komitmen pada suatu "grand design" sebagai pegangan, cepat atau lambat, akan mengalami disorientasi. Menurut kritik ini, tanpa suatu persetujuan dasar tentang masa depan kerja sama ekonomi, negara-negara anggota ASEAN akan tetap berpikir dan bertindak mewakili kepentingan nasional masing-masing yang sering tidak komplementer, kalau tidak bertentangan. Dalam kondisi yang demikian lebih lanjut dikhawatirkan bahwa perangsang untuk melakukan restrukturisasi ekonomi sebagai salah satu sasaran dari kerja sama regional tetap tidak ada.



Pendukung perdagangan bebas ini berpendapat bahwa ASEAN memerlukan suatu ketegasan tentang bentuk resource pooling dan market sharing yang dituju oleh ASEAN. Bentuk ini dapat berupa Asosiasi Perdagangan Bebas, Persatuan Bea Masuk atau bahkan Masyarakat Ekonomi ASEAN.<sup>1</sup> Ini adalah bentuk-bentuk integrasi ekonomi regional yang dicoba dengan berhasil oleh Eropa, yaitu MEE dan EFTA, tetapi harus dilepaskan di kawasan-kawasan lain yang terdiri dari negara berkembang.

Tentu ada berbagai argumen yang mendukung usul seperti ini. Masing-masing anggota ASEAN barangkali akan lebih berani menawarkan konsesi-konsesi dalam rangka Perdagangan Preferensial ASEAN, kalau mereka mengetahui bahwa lambat atau cepat, konsesi yang sebanding akan didapat dari negara anggota lain. Dalam suatu Asosiasi Perdagangan Bebas ASEAN perundingan-perundingan tentang kerja sama industri dengan sendirinya akan lebih sederhana karena perdebatan tentang perlakuan preferensial istimewa tidak perlu lagi. Perdagangan dan investasi intra-ASEAN mungkin akan meningkat meskipun tidak dengan substansial karena alasan yang telah disinggung di depan. Perusahaan-perusahaan di ASEAN harus melakukan penyesuaian karena persaingan yang makin tajam yang pada gilirannya akan meningkatkan efisiensi atau mengurangi apa yang disebut "X-Inefficiency." Perusahaan-perusahaan yang efisien akan dapat mencicipi "economies of scale." Struktur lama akan dihancurkan melalui kreasi struktur baru, untuk meminjam istilah Schumpeter.

Tetapi apa yang akan terjadi dengan perusahaan-perusahaan dan negara dengan struktur industri yang lebih terbelakang? Pendukung ide perdagangan bebas akan mengatakan bahwa mereka akan pindah ke industri-industri yang lebih sesuai dengan keuntungan komparatif mereka, baik yang bersifat inter-industri maupun yang intra-industri.

Pengalaman MEE memang menunjukkan bahwa kebebasan lalu-lintas barang, kebebasan lalu-lintas faktor, kebebasan lalu-lintas modal, kebebasan rakyat untuk pindah dan kebebasan memilih kedudukan perusahaan (lima kebebasan yang terkenal) tidak dengan sendirinya akan merugikan bagi perusahaan-perusahaan yang lebih ketinggalan pada saat permulaan integrasi. Penanam anggur Jerman tidak gulung tikar setelah anggur Perancis dibolehkan "membangiri" Jerman. Begitu juga industri mobil Perancis dan Italia tetap dapat bersaing meskipun mobil Jerman masuk tanpa pembatasan sebagai pesaing. Dalam kenyataan, yang terdorong oleh pembentukan MEE

<sup>1</sup>Di antara yang termasuk ke kelompok pendukung ide ini dapat disebut ASEAN-CCI seperti terlihat dari Laporan Komisi Khusus dari CCI bulan Nopember 1981 yang lalu. Begitu juga David G. Green, Task Force dari Bilangan dan Menengah Akresence, anggota Task Force dari

adalah perdagangan intra-industri dan bukan perdagangan inter-industri yang semula dikhawatirkan akan menyudutkan negara-negara anggota pada masalah-masalah restrukturisasi yang pelik. Namun demikian tidak boleh dilupakan bahwa pembentukan MEE tidak terjadi sekejap mata, melainkan adalah proses yang berangsur-angsur. Masa transisinya tidak kurang dari 12 tahun dan selama masa transisi ini, dan bahkan sampai sekarang, masih banyak produk-produk yang mendapat perlakuan khusus dalam perdagangan intra-MEE.

Di pihak lain pengalaman-pengalaman kelompok regional lain perlu dipelajari untuk tidak membesar-besarkan peranan liberalisasi dalam kerja sama ekonomi regional. Salah satu masalah pokok yang selalu timbul dalam integrasi regional sesama negara berkembang adalah kepincangan yang terjadi dalam perdagangan intra-regional sesudah integrasi. Anggota-anggota yang merasa dirugikan dalam masing-masing kelompok regional terpaksa melepaskan keanggotaan mereka atau bergabung dalam kelompok sub-regional seperti Pakta Andean. Memang kepincangan dalam distribusi dari manfaat yang timbul karena integrasi tidak merupakan faktor tunggal yang memaksa hampir semua kerja sama regional sesama negara berkembang untuk membubarkan diri atau mengurungkan niatnya untuk mewujudkan bentuk integrasi yang disetujui semula. Tetapi kepincangan serupa ini dapat diibaratkan dengan bensin yang disiramkan ke api, kalau, sebagaimana ditunjukkan pengalaman, kerja sama politik memang terhalang oleh kepentingan nasional yang berbeda-beda. Sayangnya, adalah sangat sukar untuk merumuskan dan menerapkan suatu mekanisme yang dapat mencegah atau mengkompensasikan kepincangan dalam distribusi dari manfaat yang timbul karena integrasi.

### Persiapan Integrasi

Di depan telah diuraikan dua pendekatan kerja sama regional ASEAN yang berbeda, meskipun sama-sama bertujuan untuk mempercepat perwujudan masyarakat yang makmur di ASEAN seperti yang disebut dalam Deklarasi Bangkok. Yang pertama, yaitu pendekatan selangkah demi selangkah dan pada dasarnya ditempuh oleh ASEAN sampai sekarang, didasari oleh anggapan bahwa integrasi dari masyarakat yang pernah menderita disintegrasi dalam waktu yang panjang memerlukan waktu panjang. Integrasi, dan karena itu juga pertukaran intra-ASEAN dipandang sebagai hasil (outcomes) dari kerjasama-kerjasama fungsional yang dari tahun ke tahun makin erat.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Salah seorang pendukung dari pendekatan selangkah demi selangkah ini adalah Prof. Sadli, anggota Task Force dari Indonesia. Tentang argumen-argumennya lihat Mohammad Sadli, "ASEAN Industrial Cooperation," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, 1983, hal. 50.

Sebaliknya pendekatan kedua, yaitu pendekatan integrasi pasar, beranggapan bahwa komitmen terhadap suatu "grand design" ala Perjanjian Roma dari MEE atau Cartagena (Persetujuan Pakta Andean) akan mendorong penyesuaian-penyesuaian di masing-masing negara anggota. Integrasi dipandang sebagai "motor" dan bukan hasil dari pertumbuhan. Ini tidak menutup kemungkinan bahwa integrasi dilakukan setahap demi setahap. Yang penting adalah, bahwa tahapan-tahapan ini merupakan bagian yang konsisten dari "grand design" yang disebut di atas.

Masing-masing pendekatan ini mempunyai keunggulan dan kelemahan. Apakah ASEAN harus memilih satu dari keduanya, itu tergantung dari dunia nyata yang dihadapi. Dan salah satu kenyataan yang dihadapi oleh ASEAN dewasa ini adalah diversitas dalam perkembangan ekonomi pada umumnya dan industri pada khususnya. Seandainya pun ASEAN diharuskan untuk menandatangani suatu perjanjian perdagangan bebas, maka dapat diduga bahwa perjanjian ini akan mengandung sangat banyak pengecualian yang belakangan dapat menjadi bahan pertentangan. Tampaknya ASEAN akan dapat menunjukkan hasil yang lebih besar dengan pendekatannya yang sekarang daripada jika dilihat secara imperatif oleh suatu "grand design." Kecenderungan untuk memandang terlalu optimis kemauan dan kemampuan untuk berintegrasi dan telah menimbulkan kekecewaan di berbagai kawasan (LAFTA, EAC, UDEAC, CACM) perlu dihindari oleh ASEAN.

Ini tidak berarti bahwa kerja sama ekonomi ASEAN yang sekarang tidak memerlukan dorongan-dorongan baru lagi. Perdagangan Preferensial ASEAN masih dapat ditingkatkan dengan memperdalam tingkat preferensi dan atau memperluas lingkupannya. Negara-negara dengan struktur industri yang lebih kompetitif perlu mempertimbangkan penurunan halangan perdagangan yang lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara yang secara industrial masih lebih terbelakang. Masing-masing negara perlu mengidentifikasi industri-industri sensitifnya yang akan dikecualikan dari liberalisasi intra-ASEAN untuk memungkinkan penurunan tarif yang "across the board" bagi produk-produk yang non-sensitif. Begitu juga dapat dipertimbangkan penghentian proteksi pada tingkatnya yang sekarang, yang antara lain berarti bahwa atas produk-produk yang sama sekali baru di ASEAN tidak dikenakan halangan perdagangan sesama ASEAN.

Tetapi kerja sama perdagangan tidak cukup. Inti permasalahan yang dihadapi ASEAN dalam kerja sama ekonominya dewasa ini tampaknya tidak terletak dalam halangan-halangan perdagangan dalam arti yang tradisional. Keterbatasan penawaran ekspor, terutama di sektor sekunder dan tertier, masih merupakan gejala umum yang dihadapi oleh negara-negara ASEAN dan pendekatan kerja sama regional perlu direrahkan untuk mengatasi keku-

rangan ini. Karena itu bentuk-bentuk kerja sama fungsional yang dirintis ASEAN di sektor sekunder dan tertier, baik antar pemerintah maupun antar kalangan bisnis, perlu mendapat prioritas yang paling sedikit sama dengan yang diberikan pada perdagangan.

Kerja sama seperti ini pada akhirnya akan tercermin juga dalam kenaikan perdagangan intra-ASEAN, meskipun tidak dalam jangka pendek. Tetapi tidak ada jalan pintas untuk menuju kekompakan regional (regional cohesiveness). Apa yang dicapai oleh MEE dewasa ini bukanlah hasil 36 tahun sejak penandatanganan Perjanjian Roma. Gerakan integrasi regional dalam bentuknya yang sekarang kita kenal sudah dicoba sejak akhir abad ke-19 di Eropa.

Kesulitan-kesulitan yang dialami oleh kelompok-kelompok regional lain mungkin dapat dihindari ASEAN. Tetapi situasi ekonomi dunia dewasa ini dan prospeknya untuk tahun-tahun mendatang tampaknya akan mempersulit realisasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara-negara ASEAN. Kalau demikian halnya, kesukaran yang akan dihadapi ASEAN dalam kerja sama ekonominya akan bertambah pula. Memang tidak mustahil untuk menjalin kerja sama ekonomi antara negara-negara yang menghadapi kelesuan ekonomi. Tetapi adalah lebih mudah untuk menggalangnya kalau masing-masing negara anggota menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.