

MENILAI PRESTASI ASEAN: KERJA SAMA DALAM BIDANG POLITIK DAN KEAMANAN*

J. Soedjati DJIWANDONO

Memasuki windu ketiga dalam usia ASEAN, sudah sewajarnya kita bertanya, apakah hasil-hasil kerja sama regional ASEAN selama ini. Atas dasar penilaian tentang hasil-hasil dan kemajuan-kemajuan yang telah dapat dicapainya, kita dapat menentukan sikap selanjutnya, apakah kerja sama regional dalam rangka ASEAN itu perlu diteruskan, dan jika demikian apakah yang harus diusahakan untuk lebih memantapkan hasil-hasilnya dan meningkatkan prestasinya.

Tulisan di bawah ini akan mencoba melakukan penilaian semacam itu, dengan bertitik tolak dari motivasi dasar dan tujuan-tujuan pokok pembentukan ASEAN itu sendiri.

MASALAH KRITERIA DAN PERSEPSI

Satu kesulitan dalam usaha melakukan penilaian adalah tiadanya kriteria atau ukuran-ukuran yang jelas yang dapat dijadikan pegangan. Oleh karenanya penilaian atas kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN akan sangat tergantung pada harapan-harapan yang ditumpukan padanya sejak ia didirikan dua windu yang lalu. Harapan-harapan itu sendiri akan ditentukan terutama oleh persepsi orang tentang ASEAN.

Di sinilah kita dihadapkan pada kesulitan lain, yaitu persepsi tentang ASEAN sebagai suatu kerja sama regional, yang tidak selalu jelas dan mung-

*Tulisan ini adalah versi yang telah direvisi dari makalah penulis yang berjudul "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," dan diberikan di depan Konferensi Perancis-Indonesia IV, yang diselenggarakan di Sanur, Bali, tanggal 4-6 Juli 1983 atas sponsor Departemen Luar Negeri Perancis dan CSIS.

maksud-maksud dari Perserikatan itu adalah: (1) Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di kawasan melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan partnership ... dan sebagainya." Tetapi kiranya masih harus ditunjukkan secara meyakinkan bahwa pertumbuhan ekonomi negara-negara anggota memang mempunyai kaitan kausal dengan kerja sama ASEAN, jika hal itu dianggap sebagai suatu petunjuk kemajuan ASEAN.

Jelas, seperti tampak dari bagian Deklarasi Bangkok yang baru saja dikutip, bahwa kerja sama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. Begitu pula kerja sama dalam bidang sosial-budaya dan bidang-bidang lainnya yang disebut secara terperinci dalam keseluruhan bagian kedua Deklarasi Bangkok. Tetapi penilaian dengan penekanan pada bidang ekonomi, apalagi semata-mata dari segi ekonomi, bukan saja tidak mencukupi untuk memperoleh gambaran yang memadai tentang hasil-hasil dan kemajuan yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN. Lebih dari itu, penilaian semacam itu kurang mengenai sasaran dan kurang relevan.

PERTIMBANGAN POLITIK DAN KEAMANAN

Kriteria yang paling tepat untuk menilai kemajuan ASEAN adalah maksud-maksud dan tujuan-tujuan pokok daripada pembentukannya, baik yang tersurat maupun yang tersirat. Tetapi maksud-maksud dan tujuan-tujuan itu hanya bisa dimengerti jika ditinjau dari segi motivasi yang melandasi dan mendorong didirikannya kerja sama ASEAN itu. Dan motivasi itu pada dasarnya yang terutama adalah pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan.

Meskipun tidak pernah dinyatakan secara tegas dan eksplisit, didirikannya ASEAN tidak bisa dilepaskan dari kaitannya dengan berakhirnya politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia pada waktu itu. Didirikannya ASEAN atas prakarsa Indonesia, dapat dianggap sebagai bukti dan jaminan tekad dan itikad baik pihak Indonesia untuk mengakhiri politik konfrontasi dan memulai politik bertetangga baiknya. Kendati adanya sebab-sebab dan pertimbangan-pertimbangan lain,¹ kenyataan bahwa pemulihan hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia terjadi sesudah, dan bukannya sebelum dibentuknya ASEAN, dapat dianggap mempunyai arti simbolik, yang mencerminkan keterikatan Indonesia pada politik bertetangga baik itu.

¹Lihat ulasan tentang hal ini, yang didasarkan pada sumber-sumber dalam negeri Indonesia, dalam Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An Inquiry into the Functions of Indonesian Foreign Policy* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, 1969), hal. 79-88.

bandung, dan menyelesaikan secara damai konflik-konflik intra-regional, sehingga karena solidaritas dan persatuannya kelima negara anggotanya akan mampu mencegah kemungkinan campur tangan asing yang mengancam keamanan, keutuhan dan kedaulatan mereka.

Untuk mencapai maksud dan tujuan utama di ataslah, berbagai bentuk kerja sama dalam berbagai bidang ditetapkan untuk dilaksanakan dalam rangka ASEAN. Seperti dinyatakan dalam bagian kedua dari Deklarasi Bangkok, tujuan untuk "mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan ... dan sebagainya" adalah agar supaya hal-hal itu "memperkuat landasan bagi suatu masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai." Dengan kata lain bentuk-bentuk kerja sama dalam berbagai bidang seperti yang dinyatakan secara terperinci dalam Deklarasi Bangkok ditujukan untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan pokok ASEAN yang bersifat politik dan bersendikan pada segi keamanan itu.

Meskipun demikian, maksud dan tujuan seperti itu tidak dinyatakan dengan gamblang dalam Deklarasi Bangkok. Bahkan dalam tahun-tahun pertama sejak pembentukan ASEAN, adanya kerja sama politik dan keamanan dalam rangka ASEAN hampir selalu disangkal dan masalah-masalah itu seakan-akan menjadi tabu untuk dibicarakan secara terbuka. Jika kerja sama keamanan memang dilakukan terutama atas dasar bilateral, masalah-masalah politik yang dihadapi bersama negara-negara anggota ASEAN biasanya dibicarakan tidak dalam rapat tahunan menteri-menteri luar negeri melainkan dalam pertemuan "informal" atau "khusus" yang sering diadakan sesudah pertemuan-pertemuan yang formal.¹ Satu contoh pertemuan khusus semacam itu adalah yang diadakan di Kuala Lumpur dalam bulan Nopember 1971, yang menghasilkan Deklarasi Kuala Lumpur tentang netralisasi Asia Tenggara. Contoh yang lain adalah pertemuan yang diadakan juga di Kuala Lumpur dalam bulan Pebruari 1973 tentang masalah Indocina setelah ditandatangani Perjanjian Paris dalam bulan sebelumnya.

Dihindarinya citra ASEAN sebagai kerja sama regional dalam bidang politik, apalagi bidang keamanan, adalah untuk mencegah kecurigaan-kecurigaan seakan-akan ASEAN adalah suatu persekongkolan negara-negara non-komunis Asia Tenggara yang ditujukan terhadap kekuatan-kekuatan komunis di Indocina. Dan dihindarinya kerja sama keamanan dalam rangka ASEAN adalah perlu untuk mencegah timbulnya kesan seakan-akan ia merupakan

¹Lihat J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with Other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition: Regional & International Politics*, ed. Jae Kyu Park & Melvin Gurtov (Seoul, Korea: The Institute for Far Eastern Studies, Kyung Nam University, 1977), hal. 163-164.

tanggapan terhadap situasi dan kondisi politik di kawasan Asia Tenggara seperti diuraikan di atas. Gagasan netralisasi Asia Tenggara yang dicetuskan dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971 juga merupakan reaksi terhadap tantangan-tantangan dari luar ASEAN, terutama berkaitan dengan rencana Inggris untuk menarik pasukan-pasukannya dari sebelah timur Suez, ketidakpastian situasi di Indocina, dan dilontarkannya Doktrin Nixon.

Diadakannya pertemuan puncak ASEAN yang pertama di Bali sebagian juga merupakan reaksi terhadap perkembangan di Indocina, khususnya dengan kemenangan-kemenangan kaum komunis di wilayah itu. Sikap-sikap dan pendirian-pendirian bersama ASEAN dalam beberapa tahun belakangan ini juga didorong oleh kejadian-kejadian di Indocina, khususnya dengan penyerbuan Vietnam terhadap Kamboja, penyerbuan Cina terhadap Vietnam, dan pelanggaran Vietnam atas wilayah Muangthai. Hal yang serupa terjadi sehubungan dengan penyerbuan Uni Soviet terhadap Afghanistan menjelang akhir tahun 1979.

Akan tetapi perkembangan yang demikian dalam kerja sama ASEAN tidak perlu merupakan kelemahan. Lagi pula, dalam sikap dan pendirian yang bersifat reaktif terhadap tantangan-tantangan dari luar itu juga dalam dirinya mengandung unsur inisiatif dan mendorong diambilnya prakarsa-prakarsa baru. Meskipun benar, bahwa sebagai suatu kekuatan yang baru berkembang ASEAN belum mampu mengambil keputusan-keputusan dan prakarsa-prakarsa yang ikut menentukan dalam hubungan internasional, reaksi terhadap tantangan-tantangan luar itu mengandung unsur-unsur positif yang dapat mendukung kekuatan dan keberhasilan ASEAN.

Pertama, tantangan-tantangan luar itu telah membantu terbinanya solidaritas ASEAN karena terkembangnya sikap dan pendirian-pendirian bersama. Ini merupakan realisasi dari sebagian program kerja dalam bidang politik seperti ditetapkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN untuk "memperkuat solidaritas politik dengan mengusahakan keselarasan pandangan-pandangan, mengkoordinasikan posisi dan, di mana mungkin dan diinginkan, mengambil tindakan-tindakan bersama."

Kedua, tantangan-tantangan dari luar itu telah mendorong ditingkatkannya konsultasi-konsultasi bersama ASEAN pada berbagai tingkatan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Dengan kata lain, dalam ASEAN telah berkembang sekurang-kurangnya suatu kecenderungan ke arah terlembaganya inter-komunikasi dan interaksi yang teratur, intensif dan terus-menerus di antara sesama negara anggota.

Ketiga, baik kecenderungan ke arah pelembagaan inter-komunikasi dan interaksi, maupun kepentingan akan terbinanya solidaritas di antara negara-

negara yang secara geografis saling berdekatan. Sebagian dari Asia Tenggara merupakan negara maritim, sedang sebagian lain adalah negara-negara kontinental Asia. Sebagian besar wilayahnya adalah perairan dan bukannya tanah daratan yang dapat menjadi penahan terhadap penetrasi dari luar dan mempersatukan penduduknya, sebagaimana halnya dengan Cina atau India.¹ Lagi pula negara-negara Asia Tenggara tidak merupakan suatu kelompok yang ditandai oleh inter-komunikasi dan interaksi yang intensif ataupun kesamaan (homogeneity) sosio-budaya.² Masa penjajahan yang bertahun-tahun lamanya telah mencegah timbulnya inter-komunikasi dan interaksi semacam itu. Sebaliknya, hubungan ke luar negara-negara itu lebih bersifat bilateral antara mereka secara terpisah dan negara-negara metropolitan masing-masing.

Dengan berkembangnya kecenderungan-kecenderungan seperti disebut di atas, ASEAN dapat dikatakan telah membentuk suatu kawasan tersendiri atau suatu sub-sistem internasional, walaupun tidak seluruh kawasan yang sekarang telah lazim dikenal sebagai Asia Tenggara, sekurang-kurangnya sebagian daripadanya. Memang, negara-negara anggota tidak mempunyai kesamaan sosial-budaya. Bahkan sebenarnya di dalam masing-masing negara sendiri tidak terdapat kesamaan seperti itu. Tetapi kesamaan dalam hal ini tidak perlu menjadi ukuran terbentuknya suatu kawasan atau masyarakat kawasan sebagai suatu sub-sistem internasional. Sistem atau masyarakat internasional yang telah terbentuk oleh adanya inter-komunikasi dan interaksi yang intensif, teratur dan terus-menerus antara negara-negara nasional juga tidak ditandai oleh kesamaan seperti itu.

Hal itu tidak berarti bahwa ASEAN menuju ke arah suatu integrasi regional. Masing-masing negara anggota, apalagi yang sebagian besar adalah negara-negara yang belum lama merdeka, tetap peka terhadap hal-hal yang melanggar kedaulatannya. Tidak ada tanda-tanda bahwa sedikit pun mereka akan bersedia atau bermaksud menyerahkan kedaulatannya pada sesuatu bentuk kekuasaan supra-nasional. Juga dalam rangka ASEAN tidak terbentuk sesuatu lembaga supra-nasional. Badan-badan kerja sama ASEAN beranggotakan wakil-wakil nasional negara masing-masing dengan wewenang yang sedikit pun tidak melebihi batas-batas yang dikuasakan oleh pemerintah masing-masing kepada mereka.

Kerja sama ASEAN sebenarnya merupakan bagian dari politik luar negeri masing-masing negara anggota yang diabdikan kepada kepentingan nasional

¹Lihat pembahasan tentang faktor geografis Asia Tenggara ini dalam Charles A. Fisher, "Geographical Continuity and Political Change in Southeast Asia," dalam *Conflict and Stability in Southeast Asia*, ed. Mark W. Zacher dan R. Stephen Milne (Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday, 1974), hal. 3-44.

²Mansbach, "Southeast Asia in the Global Political System," hal. 16.

dati tantangan-tantangan dari luar; membendung konflik-konflik nasional maupun intra-regional dan mencegah digunakannya kekerasan dalam konflik-konflik semacam itu, lebih-lebih yang mempunyai dimensi internasional ataupun kaitan dengan kekuatan luar. Tetapi memproyeksikan perkembangan-perkembangan dalam kerja sama ASEAN pada seluruh kawasan Asia Tenggara dalam pengertian yang lebih luas, yang masih berisikan konflik-konflik yang penuh ketidakpastian tentang kemungkinan penyelesaiannya, masalah-masalah itu sudah merupakan tantangan-tantangan berat bagi ASEAN dalam memasuki windu ketiganya.

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 untuk membeli; dan (ii) negara yang menghadapi kelebihan penawaran men-

tarif 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.¹ 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.

¹Lihat Basri Hasanuddin, "The Pattern and Structure of Industry of the ASEAN Region," dalam *The Indonesian Quarterly*, (CSIS), Jakarta, Vol. XI, No. 1, 1983, hal. 36.

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 Perseetujuan 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 bentuk-bentuk kerja sama ekonomi yang telah dirintis oleh ASEAN. Kerja

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.

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.¹

¹Salah 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.

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.

Sejauh mana Vietnam menanggapi sikap luwes ASEAN masih sulit untuk diramalkan mengingat sikap kerasnya selama ini yang juga tercermin dalam usul-usul yang diajukan kepada ASEAN. Selama ini strategi ASEAN dan posisi Vietnam yang saling bertolak belakang telah menghambat tercapainya kompromi yang dapat diterima kedua pihak. Selain itu masalah-masalah lain, seperti masalah keamanan Muangthai, permusuhan Cina-Vietnam dan persaingan Cina-Uni Soviet makin menambah sulit tercapainya kompromi itu. Faktor-faktor ini mempunyai hubungan satu sama lain yang membuat penyelesaian Kamboja mengalami jalan buntu hingga kini.

STRATEGI ASEAN DAN POSISI VIETNAM

Strategi ASEAN dalam mencari penyelesaian masalah Kamboja adalah dengan mengajukan resolusi-resolusi dalam Sidang Majelis Umum PBB yang telah diterima, yaitu: Resolusi No. 34/22/1979, Resolusi No. 35/6/1980 (resolusi Konperensi Internasional mengenai Kamboja) dan Resolusi No. 36/5/1981. Deklarasi ICK merupakan hasil konperensi itu yang diadakan tanggal 13-17 Juli 1983 dan menyebutkan prinsip-prinsip penyelesaian Kamboja, antara lain penarikan mundur pasukan Vietnam, penentuan nasib rakyat Kamboja tanpa turut campur tangan luar, dan Pemilu yang bebas di bawah pengawasan PBB.

Selain itu, sebagai instrumen diplomatik bagi dilaksanakannya Deklarasi ICK, ASEAN telah mendukung dibentuknya Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja (PKDK) pada tanggal 7 Juli 1982. Pembentukan Pemerintahan Koalisi ini penting dilakukan untuk mendapat dukungan internasional dalam Sidang MU-PBB, sehingga kursi Kamboja dapat dipertahankan hingga kini. Tujuan pemerintahan ini adalah mengadakan tekanan-tekanan diplomatik lebih lanjut terhadap Vietnam agar negara ini menerima kompromi menurut prinsip-prinsip Deklarasi ICK.

Sebaliknya Vietnam tetap bertahan pada posisinya, yaitu dengan tetap mempertahankan 150.000 pasukannya di Kamboja untuk mendukung pemerintahan Heng Samrin dalam usaha menyapu bersih kelompok-kelompok perlawanan anti-Vietnam, terutama Khmer Merah, di perbatasan Muangthai-Kamboja. Dengan dukungan militer Vietnam, pemerintahan Heng Samrin berusaha melancarkan roda pemerintahan dalam negeri Kamboja. Sejauh ini tampaknya usaha Heng Samrin berhasil, karena rakyat menerima pemerintahan ini, walaupun didukung Vietnam. Bagi rakyat Kamboja mungkin siapa pun yang memerintah tidak terlalu dipersoalkan, asal Pol Pot tidak kembali.

gara ingin mengadakan Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan dengan negara-negara Asia Tenggara; (2) Ketiga negara siap untuk mendiskusikan dan menandatangani Perjanjian Non-agresi Bilateral dengan negara-negara ASEAN dan Birma, dan diskusi untuk menetapkan kawasan Asia Tenggara yang damai, merdeka, bebas dan netral. Usul-usul ini selalu ditegaskan kembali dalam setiap komunikasi.

Usul-usul yang bersifat khusus dimuat dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina II (17-18 Juli 1980) di Vientiane, yaitu: (1) menetapkan pembentukan "daerah bebas militer" di perbatasan Muangthai-Kamboja; (2) Muangthai dan Kamboja akan bekerja sama dengan organisasi internasional untuk mengatasi masalah pengungsi; (3) siap untuk mendiskusikan bantuan kemanusiaan dengan organisasi internasional; (4) perundingan dilakukan secara langsung antara pemerintah atau non-pemerintah atau secara tidak langsung melalui negara perantara. Usul 4 pasal ini diajukan sehubungan dengan terjadinya "repatriasi sukarela" para pengungsi yang diadakan Muangthai tanggal 23 Juni 1980.

Baik 2 usul maupun 4 usul di atas tidak satu pun yang menyangkut langsung penyelesaian masalah Kamboja. Dua usul pertama bersifat luas dan hanya ingin membicarakan kawasan Asia-Tenggara tanpa menyinggung masalah Kamboja. Bagi ASEAN, masalah Kamboja harus diselesaikan lebih dahulu sebelum kawasan Asia Tenggara dibicarakan secara menyeluruh. Sebaliknya 4 usul bertujuan sangat terbatas, hanya menyangkut pengaturan situasi perbatasan Muangthai-Kamboja. Dengan usul-usul ini, Vietnam menginginkan Muangthai tidak membiarkan wilayahnya sebagai jalur suplai bantuan Cina kepada Khmer Merah. Tindakan ini telah merintangai Vietnam untuk menguasai wilayah Kamboja secara menyeluruh. Muangthai menolak usul-usul ini karena tidak merasa sebagai pihak yang bersengketa.

Pada tahun 1981, usul-usul yang diajukan baik dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina III (27-28 Juni 1981) di Ho Chi Minh maupun Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri Indocina IV (13 Juni 1981) di Phnom Penh pada hakikatnya tidak berbeda. Usul-usul yang diajukan, yaitu: (1) Konperensi Regional antara ASEAN-Indocina untuk membicarakan suatu perjanjian perdamaian dan stabilitas Asia Tenggara; (2) Konperensi Internasional diadakan dengan tujuan menjamin perjanjian tersebut. Dalam komunikasi berikutnya ditambahkan usul mengenai Konsultasi Regional yang berlanjut di antara mereka jika ASEAN belum siap mengadakan Konperensi Regional. Usul-usul di atas ini muncul sehubungan dengan diterimanya resolusi Konperensi Internasional mengenai Kamboja (September 1980).

Pemerintah Heng Samrin di lain pihak. Dalam mencapai tujuan ini, Vietnam menganggap sikap Muangthai yang membiarkan wilayahnya digunakan Cina membantu Khmer Merah sebagai penghambat utama. Sebaliknya bagi Muangthai, invasi Vietnam ke Kamboja telah menimbulkan persoalan yang menyangkut keamanannya sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Kamboja.

MASALAH KEAMANAN MUANGTHAI

Konflik di Kamboja telah mempersulit posisi Muangthai dalam hubungannya tidak saja dengan Cina dan Vietnam, tetapi juga dengan negara-negara ASEAN lainnya. Kondisi geografis yang berbatasan dengan Kamboja di sebelah timur dan dengan Cina di sebelah utara menyebabkan Muangthai mengkhawatirkan adanya ancaman terhadap keamanannya baik dari Vietnam maupun Cina.

Muangthai yang mempunyai sentimen permusuhan warisan sejarah kini merasa khawatir atas penguasaan Kamboja oleh Vietnam yang didukung oleh Uni Soviet. Kehadiran militer Vietnam di Kamboja merupakan ancaman nyata bagi Muangthai karena tekanan-tekanan militer Vietnam di perbatasannya dalam usaha menghancurkan Khmer Merah. Selain itu timbul kekhawatiran Muangthai terhadap tujuan-tujuan Vietnam di masa mendatang yang berkaitan dengan perebutan 16 propinsi di timur laut Muangthai.

Kekhawatiran Muangthai terhadap Cina disebabkan oleh bantuan Cina kepada Partai Komunis Muangthai (CPT). Sikap Muangthai yang membiarkan wilayahnya digunakan Cina untuk suplai senjatanya ke Khmer Merah telah menyebabkan Cina bersikap lunak dalam dukungannya kepada CPT. Dukungan ini merupakan ancaman terhadap keamanan Muangthai. Salah satu sumber dari Muangthai yang mempunyai hubungan dekat dengan para militer negara ini mengemukakan bahwa jika mereka menghentikan (menutup) jalur suplai Khmer Merah, Cina akan meningkatkan dukungannya terhadap CPT. Kebijakan yang ditempuh Muangthai sejak tahun 1979 ini tampaknya sulit untuk berbalik lagi tanpa menimbulkan akibat-akibat yang serius bagi hubungannya dengan Cina.¹

Tindakan Muangthai untuk membina hubungan baik dengan Cina tampaknya telah melemahkan kegiatan CPT di dalam negeri ini, bahkan secara berangsur-angsur terjadi penyerahan-penyerahan anggotanya kepada pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Kepala Dewan Keamanan Na-

¹Gareth Porter, "ASEAN and Kampuchea: Shadow and Substance," *Indochina Issues*, No. 14 (Pebruari 1981), hal. 5-6.

dukungan internasional yang akan menekan Vietnam untuk menerima penyelesaian masalah Kamboja.¹ Dengan demikian ketidakmampuan ASEAN menjamin keamanan Muangthai menyebabkan negara ini memilih mengandalkan kekuatan luar, yaitu Cina.

Tetapi kebijaksanaan Muangthai yang mengikuti strategi Cina membuat Vietnam secara berlarut-larut makin memperkuat ketergantungan Vietnam kepada Uni Soviet yang sebenarnya tidak dikehendaki ASEAN. Keadaan yang berlarut-larut ini akan menghadapkan baik ASEAN maupun Vietnam kepada realitas politik yang ada. Pihak mana yang akan makin kuat posisinya yang secara berangsur-angsur akan menarik dukungan internasional yang makin besar terhadap salah satu pihak, PKDK dukungan Cina dan ASEAN atau Heng Samrin dukungan Vietnam? Kemungkinan inilah yang tampaknya menjadi latar belakang timbulnya gagasan-gagasan baru yang diharapkan dapat menjadi pembuka jalan kemacetan penyelesaian masalah Kamboja.

GAGASAN-GAGASAN BARU

Gagasan dan peristiwa baru yang pertama kali muncul pada awal tahun ini ialah gagasan Konperensi Regional ASEAN-Indocina tanpa Heng Samrin (Lima tambah Dua) pada waktu diadakannya KTT Non-Blok ke-7 (7-12 Maret 1983) di New Delhi. Gagasan ini dicetuskan oleh Menlu Malaysia Gazhali dan mendapat tanggapan positif dari Menlu Nguyen Co Thach.² Tetapi negara-negara ASEAN lainnya tidak segera mengambil sikap tentang hal itu. Penolakan ASEAN terhadap usul itu baru dinyatakan pada Pertemuan ASEAN-MEE pada tanggal 25 Maret 1983 di Bangkok.³

Kemudian terjadi penarikan mundur 15.000 pasukan Vietnam dari Kamboja tanggal 2 Mei 1983. Peristiwa ini tidak dapat dilepaskan dari apa yang terjadi sebelumnya, terutama sehubungan dengan KTT Non-Blok tersebut. Usaha ASEAN untuk mengajukan Sihanouk sebagai wakil Kamboja dalam konperensi itu tidak berhasil. Kursi Kamboja tetap kosong. Hal ini merupakan kemenangan Vietnam yang tidak dapat dilepaskan dari pernyataan Duta Besar Vietnam Mai Van Bo di Paris pada tanggal 23 Pebruari 1983 bahwa Pertemuan Puncak Indocina telah memutuskan untuk menarik mundur seba-

¹Kramol Tongdhamachart, "Thai Perspectives on the Conflict in Kampuchea," dalam *Economic, Political, and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s*, ed. Robert A. Scalapino dan Jusuf Wanandi (Berkeley, California: Institute of East Asian Studies, University of California, 1982), hal. 81.

²Nayan Chanda, "Glimmers of Hope," *FEER*, Vol. 121, No. 27 (7Juli 1981), hal. 15.

³Nhan Dan on ASEAN's Rejection of Dialogue," *Daily Report: Asia and Pacific*, FBIS (25 Maret 1983), hal. K 1.

Sehubungan dengan ini, ASEAN secara bersama-sama dapat melunakkan sikap Muangthai dan meyakinkannya akan perlunya pendekatan langsung dengan Vietnam. Strategi ASEAN selama ini tidak dapat dipertahankan terus-menerus mengingat situasi yang ada yang bukan tidak mungkin makin menguntungkan posisi Vietnam. Perlu dipertimbangkan dukungan internasional terhadap PKDK dalam Sidang MU-PBB yang akan makin sulit dipertahankan tahun demi tahun, terutama jika ternyata Khmer Merah makin mendominasi pemerintahan tersebut. Bagaimanapun Khmer Merah telah mempunyai citra buruk di mata dunia internasional, bahkan di kalangan ASEAN sendiri. Selain itu perlu dikaji kembali sejauh mana tujuan utama PKDK untuk menekan Vietnam dan memaksanya ke meja perundingan dapat berhasil. Di lain pihak Vietnam tidak akan menghentikan usahanya untuk mendapat pengakuan internasional bagi Heng Samrin.

Sebaliknya Vietnam pun tidak bersikap keras seperti tercermin dalam usul-usul yang diajukannya, yaitu membicarakan terlebih dahulu kestabilan dan keamanan kawasan Asia Tenggara daripada masalah Kamboja. Melalui pendekatan pihak ketiga, seperti Australia, mungkin dapat diketahui sejauh mana Vietnam dapat menunjukkan sikap luwesnya dalam masalah Kamboja sebagai indikasi bahwa Vietnam benar-benar ingin mencari penyelesaian masalah Kamboja dan melonggarkan ketergantungannya kepada Uni Soviet. Bagaimanapun Vietnam membutuhkan bantuan ekonomi dari negara-negara Barat yang mendukung kebijaksanaan ASEAN dalam masalah Kamboja dengan mengadakan isolasi ekonomi terhadapnya. Selain itu perlu dipertimbangkan pendekatan bilateral dan informal terhadap Vietnam oleh negara-negara ASEAN untuk melunakkan sikap Vietnam, khususnya bagi pendekatan Muangthai-Vietnam yang diperlukan.

Jika pendekatan Muangthai-Vietnam dapat dirintis, maka pertemuan ASEAN-Vietnam untuk penyelesaian Kamboja yang lebih luas tampaknya tidak sulit untuk dilaksanakan mengingat selama ini gagasan yang ada tidak dapat dilaksanakan karena keberatan Muangthai, seperti Konperensi Regional ASEAN dan Indocina tanpa Heng Samrin. Keberatan Muangthai yang sebenarnya merupakan keberatan Cina.

Oleh karena itu faktor Cina merupakan hal yang penting untuk diperhatikan. ASEAN perlu meyakinkan Muangthai untuk tidak saja bersikap lunak terhadap Vietnam tetapi juga untuk membantu melunakkan sikap Cina. Bagaimanapun Cina harus menyadari betapa tidak populernya Khmer Merah di bawah pimpinan Khieu Samphan di mata dunia internasional. Selain itu sikap keras Cina ini akan makin memperkuat pengaruh Uni Soviet di Vietnam khususnya, dan Asia Tenggara umumnya.