

MASALAH KAMBOJA: POSISI VIETNAM DAN TANGGAPAN ASEAN

Asnani USMAN*

Dalam tahun 1983 terjadi perkembangan-perkembangan baru yang menyangkut penyelesaian politik masalah Kamboja, yaitu: penarikan mundur 15.000 pasukan Vietnam dari Kamboja tanggal 2 Mei 1983; kesediaan Muangthai untuk berkunjung ke Hanoi dengan persyaratan "usul 30 km;" dan ditetuskannya gagasan Sihanouk mengenai Pemerintahan Koalisi Rekonsiliasi. Perkembangan-perkembangan ini sebelumnya diharapkan dapat menjadi pembuka jalan kemacetan yang berlarut-larut selama ini.

Tetapi penolakan Vietnam terhadap "usul 30 km" sebagai pra-kondisi kunjungan Muangthai ke Hanoi menyebabkan harapan itu tidak terpenuhi. Demikian pula gagasan Sihanouk telah ditolak Vietnam. Tampaknya sikap keras Vietnam ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan ASEAN menegaskan kembali sikapnya yang tetap berpegang kepada Deklarasi Konperensi Internasional mengenai Kamboja (Deklarasi ICK) dalam Komunike Bersama Konperensi Menteri Luar Negeri ASEAN ke-16 pada tanggal 24-25 Juni 1983 di Bangkok.

Walaupun demikian dalam komunike tersebut, ASEAN menunjukkan sikap luwesnya dengan menyatakan bahwa ASEAN bersedia mengadakan "konsultasi-konsultasi konstruktif" dengan Vietnam untuk menuju kepada suatu konperensi internasional. Untuk pertama kalinya ASEAN mengemukakan konperensi internasional di luar konteks ICK. Demikian pula ajakan ASEAN terhadap Vietnam untuk mempertimbangkan "unsur-unsur" Deklarasi ICK dalam mencari penyelesaian masalah Kamboja mencerminkan sikap luwes ASEAN.

*Staf CSIS.

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 lingkungannya. 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 "accross 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 diarahkan untuk mengatasi keku-

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.¹ 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

¹Di 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 Cypic, anggota Task Force dari Pilipina dan Narongchai Akrasanee, anggota Task Force dari Muangthai.

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.¹ 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.² 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.³

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

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

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

³Tentang topik-topik selengkapnya, kemajuan dan masalah-masalah dalam dialog yang ekstensif ini, lihat laporan-laporan yang disampaikan oleh masing-masing negara koordinator pada Pertemuan Menteri-menteri Ekonomi ASEAN, tahun 1982 di Singapura.

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 Pilipina, 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. Pilipina 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 Pilipina 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 mengkhhususkan diri pada pembuatan komponen tertentu dari suatu produk. Melalui pembagian kerja seperti ini di-

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%.¹

Barangkali kurun waktu lima tahun sejak penurunan tarif preferensial pertama atas perdagangan intra-ASEAN masih terlalu singkat untuk memungkinkannya 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-

¹Lihat Jesus P. Estanislao dan Alejandro A. Aquino, "An Economic Overview of the ASEAN," (Centre for Research and Communication), Manila, Pebruari 1983, hal. 8-9.