

Hari Depan ASEAN*

Jusuf WANANDI

Keprihatinan yang ada waktu ini mengenai ASEAN dalam tahun kedua-puluhnya itu bukan apakah ia telah memenuhi harapan dan keinginan para pendirinya, akan tetapi apakah kerjasama ASEAN di dalam berbagai-bagai bidang telah mencapai suatu taraf di mana ia dapat berswadaya untuk dua-puluh tahun yang akan datang. Keprihatinan itu riil, terutama karena dua sebab: (i) perubahan-perubahan dalam ASEAN itu sendiri, sebagian disebabkan oleh kemajuan yang diperolehnya selama 10 sampai 15 tahun ini dalam negara anggota masing-masing dan sebagian sebagai akibat logis dari proses regenerasi yang kini sedang berjalan dalam kawasan itu; (ii) perubahan-perubahan yang lebih luas dalam lingkungan kawasan maupun internasional, baik secara politis maupun ekonomis, yang memberi tantangan baru dan lebih besar kepada negara-negara ASEAN.

Paling banter prestasi ASEAN bersifat campuran. Mungkin yang paling positif pada akhirnya adalah pertumbuhan di setiap negara anggotanya, suatu rasa kebersamaan dan rasa kelegaan -- kalau tidak suatu keamanan -- sebagai bagian dari ASEAN meskipun hasil konkretnya tidak kelihatan. Kerjasama di bidang ekonomi sudah jelas merupakan ujung lainnya dari spektrum ini. Hasilnya di sini sangat mengecewakan, mungkin terasa lebih kuat karena banyak rencana kerjasama seperti Proyek Industri ASEAN (AIP), Pengaturan Perdagangan Preferensi (PTA), Komplimentasi Industrial ASEAN (AIC) dan Usaha Patungan Industrial (AIJV) yang telah dimulai dengan ramai-ramai belum seimbang dengan hasilnya.

Pelaksanaan ekonomi yang sangat menonjol dari negara-negara ASEAN selama 1970-an terutama adalah hasil kebijakan-kebijakan nasional di bidang

*Dari *Kuliah Tahunan Tun Ismail Ali ke-6*, yang berjudul "The Future of ASEAN - An Indonesian View," di Kuala Lumpur, 24 Februari 1987.

ekonomi yang bijaksana yang dilakukan oleh pemerintah masing-masing negara anggota, maupun oleh iklim ekonomi kawasan dan internasional yang menguntungkan, daripada merupakan hasil dari kerjasama ASEAN dalam bidang ekonomi semata-mata. Tetapi ini tidak berarti bahwa ASEAN tidak relevan. Keberadaan ASEAN sejak 1967 jelas telah membantu terciptanya stabilitas dan keamanan yang lebih besar dalam kawasan ini melalui hubungan dan saling pengertian yang lebih baik di antara negara-negara anggotanya. Justru perdamaian dan stabilitas regional inilah yang telah memungkinkan negara-negara ASEAN giat melakukan upaya-upaya pembangunan mereka. Hal ini memang merupakan motivasi utama yang melandasi keputusan Indonesia untuk secara aktif berpartisipasi dalam pembentukan ASEAN 20 tahun yang lalu.

Meskipun demikian, cukup alasan untuk menduga bahwa prinsip ini saja tidak akan lagi merupakan landasan bagi kesinambungan komitmen yang kuat generasi pimpinan baru di berbagai negara anggota terhadap ASEAN. Di satu pihak, saling pengertian dan keamanan regional oleh generasi muda seakan-akan dianggapnya sebagai sesuatu yang wajar. Dengan diterimanya konstitusi baru di Filipina, tidak akan ada pembicaraan lagi mengenai masalah Sabah yang pada hakikatnya merupakan satu-satunya masalah yang masih ada yang secara potensial dapat menjadi sebab suatu konflik intra-ASEAN secara terbuka. Sebaliknya, dan sebagian merupakan akibat dari yang di atas, generasi muda tidak lagi menganggap ASEAN sebagai sesuatu yang wajar dan akan mulai bertanya akan hasil-hasilnya yang lebih konkret dan dapat dirasakan. Mereka juga akan lebih sinis apabila menelaah permasalahan yang banyak itu, termasuk misalnya masalah PTA, yang dalam mata generasi sebelumnya dilihat terutama dari segi nilai simbolisnya. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa suksesnya ASEAN dalam mengatasi konflik-konflik intra-ASEAN dan dengan demikian dalam membantu terciptanya stabilitas dan perdamaian regional telah meningkatkan harapan-harapan bagi sukses-sukses serupa di bidang-bidang lain, terutama dalam kerjasama ekonomi.

Tantangan terhadap ASEAN tidak saja datang dari dalam ASEAN itu sendiri, tetapi juga dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan regional dan internasional. Mungkin berdasarkan penilaian yang berhati-hati mengenai perubahan lingkungan inilah ASEAN dapat menemukan tujuan bersama bagi kerjasama dan persatuan yang mungkin lebih kuat lagi daripada sebelumnya. Kita mulai dengan penelaahan perkembangan politik yang mempengaruhi kawasan dan bagaimana hal ini mungkin mempengaruhi sifat kerjasama politik di antara negara-negara anggota ASEAN itu. Kemudian akan kita telaah sifat perkembangan ekonomi global dan tantangan-tantangan yang dihadapkannya pada kerjasama ekonomi ASEAN.

II

Dalam membahas perubahan lingkungan politik global yang mempengaruhi kawasan ASEAN, kita terpaksa mulai dengan menelaah mode unilateralis dalam politik luar negeri Amerika Serikat sejak Reagan memegang pemerintahan. Amerika Serikat dewasa ini, lepas dari adanya kepentingan dan pertaruhannya secara global, telah menjadi kurang peka dan apresiatif terhadap aspirasi-aspirasi dan kepentingan nasional dan regional negara-negara lain, termasuk sekutu-sekutunya, dan menjadi kurang simpatik terhadap keluhan-keluhan dan problem-problem Dunia Ketiga. Perlu dicatat bahwa postur ini sangat didukung oleh pendapat umum Amerika dan mungkin akan berlanjut bahkan setelah Reagan tidak memegang kekuasaan lagi. Citra Amerika yang kuat yang telah ditegakkan kembali selama masa pemerintahan Reagan, tidak akan begitu saja secara mudah dilepaskan oleh masyarakat Amerika yang masih ingat pada kekalahan dalam perang Vietnam dan ketidakmampuannya untuk secara efektif menangani masalah penyanderaan oleh Iran. Oleh sebab itu, suatu Amerika yang tegas mungkin merupakan salah satu penampilan yang penting dari kancah politik global dalam tahun-tahun mendatang.

Sementara kelihatannya berupaya secara serius berunding tentang pengurangan persenjataan dengan Uni Soviet, Amerika Serikat tetap bertekad menghadapi tantangan militer Soviet, terutama pengembangan militernya di kawasan Pasifik. Hal ini sudah barang tentu menambah taraf ketegangan di kawasan Pasifik, termasuk kawasan Asia Tenggara, terutama sejak diberikannya pada Uni Soviet fasilitas-fasilitas di Cam Ranh dan Danang oleh Vietnam.

Ketegasan Amerika Serikat juga dirasakan di bidang politik ekonomi internasionalnya, sebagaimana dimanifestasikan, misalnya, dalam gerak agresifnya ke arah asas timbal-balik dalam melakukan perdagangan. Hal ini menunjukkan perhatian yang minimal Amerika Serikat terhadap masalah-masalah ekonomi dan perdagangan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang masa kini. Penyandaran terlampau besar politik ekonomi luar negeri pada saluran swasta daripada saluran pemerintah telah mengakibatkan pengurangan secara terus-menerus bantuan pembangunan Amerika Serikat yang resmi (ODA). Tetapi perlu diperhatikan bahwa Reagan telah menyelenggarakan politik perdagangan yang lebih liberal daripada Kongres Amerika Serikat yang menjadi makin proteksionis. Selama Amerika Serikat gagal untuk mengrestrukturisasikan ekonominya secara efektif, akan menjadi sulit untuk mengelola hubungan ekonominya dengan mitra-mitra dagangnya yang utama. Hal ini mungkin bisa membawa implikasi politik. ASEAN yang telah menjadi mitra dagang Amerika Serikat yang penting sudah mulai menghadapi problem-problem demikian itu dan mungkin terpaksa mengkonfrontirnya dalam waktu-waktu yang dekat.

Perkembangan di RRC mempunyai dampak yang besar pada kawasan Asia-Pasifik. Cina juga membutuhkan suatu lingkungan yang stabil dan damai agar ia dapat melangsungkan program modernisasinya yang dimulainya 10 tahun yang lampau. Masih merupakan perjalanan yang panjang sebelum ia dapat mengelola secara sukses transformasi ekonomi dalam negerinya. Seperti yang diperlihatkan baru-baru ini, tantangan-tantangan dari dalam tetap kuat, akan tetapi kiranya RRC tidak akan kembali pada sikap tertutup lagi seperti dahulu. Sudah harus menjadi terang bagi kita di kawasan ini, bahwa menjadi kepentingan ASEAN untuk melihat RRC berpartisipasi secara konstruktif dan tunduk pada peraturan-peraturan internasional dan regional yang ada. Jadi sementara tantangan-tantangan baru bagi ASEAN akan muncul apabila RRC memodernisasikan ekonominya, tantangan-tantangan demikian itu lebih mudah bagi negara-negara ASEAN untuk menghadapinya daripada yang tidak dapat diramalkan terlebih dahulu yang dilancarkan oleh RRC yang revolusioner dan ganas.

Apa yang dinamakan prakarsa-prakarsa Gorbachev Juli 1986 juga dapat menuju ke arah perkembangan-perkembangan baru di kawasan Asia-Pasifik. Normalisasi hubungan Cina-Soviet, meskipun maju secara lamban, mungkin memberi dampak yang penting pada hubungan segitiga AS-Uni Soviet-RRC. RRC misalnya akan beruntung dari perkembangan ini karena hal ini memberi Beijing suatu hubungan berjarak-seimbang (*equi-distant*) baik dengan AS maupun dengan Uni Soviet. Hal ini bisa mengarah ke suatu stabilitas politik di kawasan Asia-Pasifik yang juga menguntungkan bagi Asia Tenggara.

Pendekatan baru Gorbachev perlu diperhatikan secara serius oleh negara-negara di kawasan Asia-Pasifik oleh karena kawasan itu menjadi fokus dari kebijaksanaan baru Soviet, terutama dalam hal hubungan ekonomi luar negerinya. Dengan demikian prakarsa ini dapat mengarah kepada kehadiran Uni Soviet yang lebih berimbang dalam kawasan itu, yang hingga kini bersifat sangat militer. Pentingnya reorientasi itu bagi Uni Soviet sendiri adalah jelas, mengingat adanya kesulitan-kesulitan ekonomi dalam negeri yang dihadapinya. Namun demikian aparatus Soviet dalam keseluruhannya, terutama partainya dan birokrasinya, perlu bertindak sepadan dengan arah kebijaksanaan baru ini sebelum perubahan-perubahan seperti itu menjadi kredibel di mata negara-negara di kawasan itu.

Peranan Jepang dalam kawasan itu kelihatannya tetap dalam bidang ekonomi, kendati adanya upaya terus-menerus memajukan kemampuan pertahanan-bela-diri (*self defence*)-nya. Hal ini sebagian terbesar disebabkan oleh dinamika internal Jepang sendiri dan juga oleh faktor-faktor historis. Jadi peranan politik Jepang kelihatannya akan dicerminkan dalam bidang ekonomi seperti apa yang ditentukan dalam kebijaksanaan keamanan semestanya. Perlu kiranya dicatat bahwa kebijaksanaan ini berjalan paralel dengan konsep ASEAN tentang ketahanan nasional dan regional. Hal ini bisa

membentuk suatu landasan yang sehat bagi kerjasama yang saling menguntungkan antara ASEAN dan Jepang.

Jepang akan tetap merupakan sumber utama modal dan teknologi bagi ASEAN dan pasar utama bagi bahan mentahnya dan semakin meningkat juga bagi barang-barang jadi. Tiga sampai empat tahun yang lalu kelihatan adanya pengarah baru perhatian Jepang lepas dari ASEAN, sebagian besar ke arah negara-negara industri, terutama sebagai akibat tekanan-tekanan di bidang perdagangan. Namun tidak terdapat sebab-sebab yang inheren mengapa kecenderungan ini tidak dapat dibalikkan arusnya. Suatu upaya bersama ASEAN tentu sangat diperlukan.

Penelaahan di atas menunjukkan perlunya negara-negara ASEAN bekerja sama lebih erat dalam memberi respons terhadap tantangan-tantangan itu secara lebih sistematis dan koordinatif. Di sinilah ASEAN harus memperkuat kerjasama politiknya. Suatu pelajaran yang dapat diperoleh negara-negara ASEAN dari partisipasi mereka dalam usaha-usaha ke arah pemecahan konflik Kampuchea adalah bahwa mereka mampu memobilisasikan dukungan diplomatik dan politis dalam fora internasional melalui konsultasi-konsultasi politik dan kerjasama di antara mereka sendiri. Hal ini kelihatan juga dalam usaha-usaha bersama ASEAN lainnya dalam arena ekonomi internasional tentang permasalahan komoditi, preferensi perdagangan dan akses ke dalam pasaran.

Kerjasama politik di antara negara-negara ASEAN telah dianggap sebagai salah satu bidang yang sukses di bidang kerjasama ini, terutama yang berkait dengan kemampuan mereka mengatasi konflik intra-ASEAN. Suatu sumber konflik yang penting, yaitu masalah Sabah, telah teratasi secara efektif sekarang, dengan telah diterimanya Konstitusi baru Filipina. Hal ini tidak akan dapat terjadi tanpa kendali pada pihak mereka yang terlibat dan dukungan oleh ASEAN untuk pemecahan bilateral yang harus dirundingkan di antara kedua belah pihak, yaitu, Malaysia dan Filipina.

ASEAN juga secara aktif melibatkan diri dalam memberikan sumbangan pada pemecahan konflik Kampuchea dalam upayanya memelihara perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara. Sukses ASEAN, seperti telah diungkapkan terlebih dahulu, adalah kemampuannya memobilisasikan dukungan internasional, namun lebih dari ini hasil dari upayanya telah terbatas. Sampai taraf tertentu hal itu disebabkan oleh perbedaan penilaian di antara negara-negara anggota ASEAN tentang sifat dan sumber ancaman terhadap keamanan Asia Tenggara yaitu: sampai di mana Vietnam atau RRC merupakan ancaman langsung atau potensial terhadap kawasan ini. Evaluasi ini, kalau diterima, harus dapat menunjukkan adanya kebutuhan bagi ASEAN untuk mengharmonisasikan pendirian-pendirian para anggotanya dan secara bersama merumuskan penilaian atas perkembangan dan tantangan di kawasan ini -- terma-

suk formulasi suatu persepsi bersama tentang ancaman keamanan itu. Hanya secara demikian ASEAN dapat menjadi suatu kesatuan politik yang tangguh. Tidak perlu diragukan bahwa beberapa nuansa pendapat akan tetap ada di antara beberapa negara ASEAN, namun perbedaan nuansa itu tidak perlu menutupi wawasan strategi dan strategi-strategi bersama mereka.

Tampaknya tugas utama yang paling penting dari pertemuan puncak ASEAN yang akan datang adalah meninjau penilaian bersama tentang situasi di kawasan ASEAN sebagai landasan untuk rencana-rencana dan program-program ASEAN di masa yang akan datang, karena penilaian dasar yang dirumuskan dalam tahun 1976 pada Pertemuan Puncak Pertama di Bali mungkin tidak berlaku lagi secara keseluruhannya. Juga berdasarkan landasan penilaian bersama inilah ASEAN bisa menstrukturkan hubungannya dengan negara-negara besar. Koordinasi dan harmonisasi kebijaksanaan akan sangat dibantu oleh suatu kerangka kelembagaan yang diperbaiki. Kini fungsi ini terletak pada pertemuan para pejabat senior yang dikenal sebagai SOM. Untuk memperkuat SOM perlu didirikan suatu badan informasi, penelitian dan perencanaan yang permanen. Badan ini harus dapat memasok SOM dengan data informasi dan pilihan kebijaksanaan dan dapat pula diminta oleh SOM untuk melakukan studi mendalam mengenai aneka-ragam permasalahan yang berkait dengan ASEAN. Fungsi ini dapat dilakukan secara baik oleh badan-badan penelitian dan pengembangan yang ada pada masing-masing kementerian luar negeri, dan tidak hanya melibatkan para diplomat saja, tetapi juga para sarjana dan mungkin pula golongan profesi lainnya. Kemungkinan lain ialah mendirikan suatu bagian baru dalam Sekretariat ASEAN, namun kelihatannya suatu badan sejenis ini tidak akan digunakan secara efektif oleh SOM.

Selain daripada mengelola hubungan intra-ASEAN dan hubungan ASEAN dengan kekuatan-kekuatan eksternal, baik dalam bidang politik maupun ekonomi, kini ada dua bidang yang merupakan tantangan terhadap kerjasama politik ASEAN. Ini berkait dengan: (a) penyelesaian konflik Kam-puchea; dan (b) pelaksanaan konsep ZOPFAN (Zone Perdamaian, Bebas dan Netralitas) dan NWFZ (Zone Bebas Sejata Nuklir) bagi Asia Tenggara.

Kelihatannya ASEAN kini telah mengurangi intensitas keterlibatannya dalam proses penyelesaian konflik Kam-puchea. Sebagian hal ini merupakan akibat dari pengakuan bahwa ASEAN perlu dan kini bisa secara menguntungkan memberi perhatiannya pada permasalahan lain, terutama dalam bidang kerjasama intra-ASEAN di bidang ekonomi. Selain itu ASEAN menyadari bahwa kini tidak dapat diharapkan adanya gerakan yang penting dari pihak-pihak yang terlibat, yaitu Vietnam dan RRC, yang kedua-duanya masih terlalu disibukkan oleh masalah-masalah dalam negeri mereka masing-masing. Meskipun demikian, penyelesaian konflik Kam-puchea tetap merupakan suatu masalah yang mendesak demi kepentingan rakyat Kam-puchea. Hal

ini penting pula dari segi pandangan ASEAN karena suatu konflik yang berkepanjangan akan meningkatkan bahaya intervensi luar. Selain itu, tampaknya setiap prakarsa menuju ke arah penyelesaian hanya bisa datang dari pihak ASEAN. Berkenaan dengan hal ini ASEAN perlu secara serius memikirkan untuk mendirikan suatu komite ad hoc pada taraf pertemuan para pejabat senior, untuk terus-menerus memantau perkembangan di Indocina dan merencanakan strategi-strategi untuk mencapai penyelesaian konflik itu. Selanjutnya perlu diperhatikan pula bahwa penerapan ZOPFAN di Asia Tenggara akan mendapatkan rintangan selama konflik itu tidak teratasi.

Dicetuskannya NWFZ oleh ASEAN kini dipandang sebagai langkah pertama menuju realisasi ZOPFAN. Sementara suatu persetujuan mungkin akan tercapai dengan negara-negara di Indocina mengenai hal ini, permasalahannya adalah kompleks dan peka karena dalam penerapannya perlu dipertimbangkan perimbangan kekuatan antara negara-negara besar dalam kawasan itu. Pertama-tama terdapat asimetri antara AS dan Uni Soviet dalam strategi dan kemampuan untuk memproyeksikan kekuatannya dalam kawasan Asia-Pasifik maupun secara global. Strategi global Soviet pada intinya adalah strategi suatu kekuatan kontinental sedangkan sebagai respons terhadapnya di arena Asia-Pasifik, AS mengandalkan armada Pasifik dan penggunaan SLBM (rudal yang ditembakkan dari laut) berdasarkan strategi pertahanan ke depan, termasuk pertahanan para sekutunya di Pasifik di samping pertahanan daratan Amerika Serikat sendiri.

Mengingat hal ini, maka basis-basis di luar negeri dan jalur-jalur komunikasi laut (SLOC) mempunyai arti strategis lebih vital bagi AS daripada bagi Uni Soviet. Hal ini menjelaskan oposisi AS terhadap NWFZ dalam wilayah-wilayah yang penting bagi Amerika Serikat. Ia telah menentang keras Zona Bebas Nuklir untuk Pasifik Selatan, dan ada kemungkinan bahwa suatu pengaturan serupa di Asia Tenggara akan menghadapi oposisi yang lebih besar lagi. Perairan di Asia Tenggara, selat-selat dan jalur-jalur lautannya sudah tentu mempunyai arti strategis yang lebih besar bagi AS daripada Pasifik Selatan. Lagi pula, fasilitas-fasilitas militer Amerika Serikat di Teluk Subic dan Clark Field adalah vital bagi kemampuannya untuk memproyeksikan kekuatannya di kawasan Pasifik. Di samping memelihara perimbangan kekuatan militer -- yang kini berlaku dalam kawasan ini -- dicetuskannya gagasan tentang NWFZ oleh ASEAN hendaknya tidak lebih memanasakan perdebatan yang sengit di Filipina tentang fasilitas-fasilitas Subic dan Clark yang akan dirundingkan kembali dalam tahun 1991.

III

Paruh pertama dasawarsa 1980-an merupakan suatu periode melemahnya ekonomi ASEAN. Laju pertumbuhan GNP dalam tahun 1986 diperkirakan

serendah 2% untuk Indonesia, 0,5% di Malaysia, 0,9% di Filipina dan kurang dari 2% di Singapura. Bahkan ekonomi Thailand yang demikian luas dipuji tidak begitu baik seperti sewaktu tahun 1984. Demikian pula perdagangan pun melemah. Defisit Neraca Transaksi Berjalan adalah setinggi US\$4 milyar di Indonesia dalam tahun 1986, US\$3,2 milyar di Malaysia dan US\$556 juta di Filipina yang menunjukkan pengendalian yang meningkat pada pembiayaan dari kredit. Indikator-indikator prestasi itu memang tidak separah di kebanyakan negara berkembang lainnya. Namun perbandingan dengan Korea Selatan, di mana laju pertumbuhannya diperkirakan 10% dalam tahun 1986 dan yang neraca transaksi berjalannya mencatat suatu surplus sebesar US\$1,6 milyar, jelas menunjukkan akan perlunya mengejar dengan lebih cepat jika ekonomi ASEAN ingin mempertahankan relevansinya dalam "perlombaan" Asia-Pasifik.

Beberapa sebab melemahnya ekonomi-ekonomi ASEAN itu tidak perlu disebut kembali di sini. Namun demikian, perlu dipersoalkan apakah di ASEAN orang telah menyadari sepenuhnya seberapa jauh lingkungan global telah berubah secara tidak menguntungkan bagi ASEAN. "The Changed World Economy" oleh Drucker telah dibaca dan dibahas secara luas di negara-negara ASEAN. Namun perubahan-perubahan yang mungkin akan terjadi di tahun-tahun mendatang kelihatannya lebih fundamental sifatnya daripada yang telah menjadi suatu realitas dalam paruh pertama dasawarsa 1980-an. Sebagai akibat penyesuaian yang gigih pada beraneka-ragam ketidakstabilan yang menunjukkan sifat ekonomi dunia dasawarsa 1970-an, muncullah industri-industri baru dengan teknologi baru di negara-negara industri. Industri-industri baru ini bukan saja akan semakin kurang bergantung pada bahan mentah yang diproduksi dan diekspor oleh ekonomi-ekonomi ASEAN, akan tetapi mereka cenderung mengurangi pula arti diferensial upah sebagai unsur keuntungan komparatif. Mereka juga mengubah arah arus investasi internasional dari negara-negara berkembang ke negara-negara maju di mana terjadi penemuan-penemuan baru. Meskipun para pengamat luar tetap melukiskan hari depan ASEAN yang cerah bagi ekonomi-ekonomi ASEAN, realitas masa kini tidak begitu menggembirakan. Saham negara-negara ASEAN dalam jumlah investasi asing langsung telah berkurang sejak tahun 1980. Hal ini nyata dengan investasi Jepang. Sementara negara-negara ASEAN mampu memiliki saham sebesar 31,7% investasi Jepang baru yang langsung di luar negeri dalam tahun 1981, saham mereka secara keseluruhan dalam tahun 1985 hanya merupakan 7,7%. Bahkan Indonesia pun kelihatannya menjadi makin kurang menarik seperti tercerminkan dalam sahamnya yang kecil, yang hanya sebesar 3,3% dari investasi baru Jepang dalam tahun 1985.

Secara jujur perlu dicatat bahwa pemerintah-pemerintah negara anggota ASEAN telah melakukan penyesuaian pada lingkungan yang berubah itu se-

jak dini, atau sedikitnya lebih dini daripada kebanyakan negara-negara berkembang lainnya. Sebetulnya paruh pertama tahun 1980-an patut diistilahkan sebagai periode pembaruan ekonomi bagi negara-negara ASEAN. Pembaruan itu sebagian terbesar terjadi di bidang-bidang sistem moneter dan keuangan. Indonesia dan Malaysia, misalnya, telah menderegulasikan sistem moneter dan keuangannya demikian rupa agar kekuatan-kekuatan pasar dapat bekerja demi memobilisasikan dana dan untuk mengarahkan dana yang terbatas itu ke arah proyek-proyek investasi. Sektor nyata dari ekonomi telah pula mengalami liberalisasi yang penting. Banyak pengamat asing berharap bahwa upaya-upaya penyesuaian itu dapat memulihkan ekonomi ASEAN dalam tahun 1987, betapapun lemahnya pemulihan itu mungkin terjadi dibanding dengan prestasi sebelumnya. Kebanyakan ekonomi-ekonomi ASEAN tetap membutuhkan beraneka-ragam pembaruan, seperti dilanjutkannya langkah-langkah yang baru dimulai untuk menswastakan perusahaan-perusahaan negara. Perlu dicatat bahwa pemulihan yang diharapkan itu hendaknya tidak melemahkan kepentingan yang kini sedang tumbuh dari pemerintah-pemerintah, para intelektual dan masyarakat bisnis dalam memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN sebagai wahana tambahan untuk penyesuaian itu. Berhadapan dengan lingkungan yang sulit ini, negara-negara ASEAN perlu menghargai manfaat peningkatan kerjasama ekonomi ASEAN. Untuk inilah dibutuhkan pendekatan-pendekatan baru bagi kerjasama ekonomi ASEAN.

Di antara pendekatan-pendekatan baru ini, suatu pendekatan menyeluruh pada liberalisasi perdagangan intra-ASEAN secara luas dianggap sebagai unsur yang sangat penting. Pengalaman yang lampau menunjukkan bahwa baik Proyek Industrial ASEAN (AIP) maupun Komplimentasi Industrial ASEAN (AIC) dan Usaha Patungan Industri ASEAN (AIJV) tidak akan bisa maju tanpa dukungan rencana pembagian pasaran yang membuka pasar negara-negara peserta bagi produk-produk masing-masing proyek patungan itu. Pengalaman serupa juga menunjukkan kesukaran yang dihadapi dalam negosiasi mengenai liberalisasi karena pendekatan selektif itu membatasi ruang lingkup perdagangan. Memang pendekatan selektif itu telah mengarah ke Pengaturan Perdagangan Preferensial ASEAN (ASEAN PTA) yang ada sekarang yang tidak mencakup barang-barang perdagangan yang penting bagi perdagangan intra-ASEAN. Ini jelas bukan maksud Deklarasi Bali. Masalahnya sekarang ialah apakah ASEAN akan maju dalam hal liberalisasi perdagangan intra-ASEAN selama pendekatan itu tetap tidak berubah. Oleh karena itu pendekatan baru untuk meliberalisasikan perdagangan intra-ASEAN harus didasarkan atas pendekatan yang menyeluruh (*across the board*).

Sering dikatakan bahwa liberalisasi menyeluruh pun mungkin tidak akan menghasilkan suatu peningkatan yang berarti bagi perdagangan intra-ASEAN disebabkan oleh kurang komplimenternya ekonomi-ekonomi ASEAN.

Namun kenyataan bahwa komplementaritas kurang merupakan akibat kebijakan-kebijakan perdagangan dan industri yang mementingkan produksi domestik sebagai prioritas utama, yang telah mengarah kepada timbulnya industri-industri yang sama di masing-masing negara ASEAN. Andai-kata telah terjadi perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas, investor-investor ASEAN dan asing dari semula tentu telah menghindari duplikasi investasinya di kawasan ASEAN. Dengan kata lain, yang menjadi masalah adalah kurang terbukanya perdagangan intra-ASEAN daripada kurangnya komplementaritas. Suatu argumen yang dianut secara luas yang tidak menyetujui perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas berkaitan dengan kemungkinan bahwa perdagangan yang lebih bebas di antara negara-negara ASEAN akan mengarah ke ketidakratanya peredaran keuntungan dan pembiayaan yang akan merugikan negara-negara anggota yang paling kurang maju. Namun argumen ini sama kelirunya seperti yang pertama. Dalam suatu perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas, Indonesia mungkin akan memperoleh keuntungan dari ekspor yang meningkat dari produk-produk yang berkaitan dengan energi, sedangkan Thailand dan Filipina mungkin akan memperoleh keuntungan dari peningkatan ekspor bahan makan. Ini adalah suatu contoh dari berbagai kemungkinan pertukaran perdagangan di antara ekonomi-ekonomi ASEAN. Bahkan mengenai perdagangan barang-barang jadi, tidak lagi benar bahwa Indonesia harus rugi karena perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas. Dalam tahun-tahun akhir-akhir ini telah terjadi suatu proses pengejaran yang memungkinkan Indonesia berhasil meningkatkan bagiannya dalam jumlah ekspor beberapa barang jadi ASEAN ke dalam pasaran yang paling bersaing, terutama Amerika Serikat. Porsi Indonesia dalam jumlah ekspor ASEAN ke AS telah meningkat misalnya dari 16% dalam tahun 1981 ke 32% dalam tahun 1984 dalam hal barang-barang pokok jadi dan dari 4,9% menjadi 11,1% dalam hal beraneka-ragam barang jadi, meskipun tetap serendah 2% dalam hal alat-alat mesin, telekomunikasi dan pengangkutan. Pergeseran ini menunjukkan adanya daya saing yang meningkat dari Indonesia dibanding dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Suatu pendekatan yang menyeluruh pada liberalisasi perdagangan intra-ASEAN dapat dirancang sedemikian rupa agar dapat memberi waktu yang lebih lama untuk penyesuaian bagi negara-negara anggota yang kurang maju. Hal ini perlu mengingat adanya kekhawatiran tentang efek-efek liberalisasi ekspor yang cepat. Namun rancangan ini adalah masalah teknik segera setelah di dasar tentang pendekatan yang menyeluruh itu telah disetujui oleh pemerintah-pemerintah yang bersangkutan.

Setelah merinci pendekatan-pendekatan untuk memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN yang banyak disuarakan tahun-tahun terakhir ini, orang dapat mempersoalkan kemana hal ini semuanya akan menuju. Suatu masalah penting perlu dipersoalkan di sini, yaitu apakah diadakannya rencana-rencana

kerjasama baru ini dimaksudkan untuk menghasilkan pengendalian yang lebih besar pada pasar masing-masing negara ASEAN. Hal ini merupakan suatu saran yang logis, mengingat kenyataan bahwa pasar-pasar eksternal tampak makin menjadi kurang terbuka.

Namun pendapat ini dapat ditantang. Tahun-tahun terakhir ini memperlihatkan kenaikan terus-menerus dari ekspor Thailand ke Amerika Serikat, kendati sentimen proteksionis yang meningkat di AS. Lebih penting lagi, dapat dikatakan bahwa pasaran ASEAN pada intinya tetap merupakan pasaran terbatas. Jadi pengendalian pada pasaran ASEAN sendiri -- ditopang oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk memberi proteksi atas perluasan pasaran terbatas itu -- dapat mengarah pada terciptanya industri-industri substitusi impor di ASEAN, yang dalam waktu singkat dapat menjadi korban inefisiensinya sendiri. Oleh sebab itu hendaknya liberalisasi perdagangan dalam kerjasama intra-ASEAN jangan mengarah ke terbentuknya suatu blok ekonomi yang berorientasi ke dalam. Dari semula hal itu perlu dirancang untuk menjadi non-proteksionis dan berorientasi ke luar. Bagaimanapun juga mitra-mitra ekonomi terpenting dari ASEAN tetap merupakan pasaran di luar ASEAN, terutama negara-negara industri. Dalam hubungan inilah dapat dilihat manfaat diadakannya secara teratur dialog-dialog Kerjasama ASEAN-Pasifik, atau apa yang dinamakan Dialog "6 plus 5" sebagai suatu forum konsultasi dan dialog antara ASEAN dan mitra-mitra dagangnya di Pasifik -- akhirnya termasuk pula Masyarakat Ekonomi Eropa dan negara-negara penting lainnya -- mengenai masalah-masalah hubungan ekonomi dan perdagangan yang menjadi kepentingan ASEAN dan berdasarkan suatu agenda yang ditetapkan oleh ASEAN.

Pendek kata, rencana apa pun untuk memajukan kerjasama ekonomi ASEAN pertama-tama harus ditujukan ke arah perbaikan daya saing ASEAN secara internasional. Liberalisasi perdagangan intra-ASEAN harus dipandang sebagai langkah pertama ke arah itu, namun hendaknya jangan berhenti di situ saja. Kerjasama ekonomi ASEAN tidak harus dibatasi pada liberalisasi perdagangan.

Kerjasama fungsional dalam mana ASEAN telah memprakarsai, bahkan telah merampungkan berbagai proyek, perlu diperkuat. Akan tetapi kerjasama dalam bidang ini perlu memperhitungkan berbagai perubahan dalam lingkungan global. Dengan adanya andalan yang meningkat pada ekspor, negara-negara ASEAN harus menjadi lebih peka terhadap masalah-masalah yang dianggap penting oleh masyarakat dunia pada umumnya dan terutama oleh mitra-mitra dagang ASEAN. Selanjutnya kerjasama fungsional ASEAN memerlukan pengaturan kembali guna mengakomodir perubahan-perubahan teknologi yang cepat yang dalam banyak hal mengancam untuk mengurangi arti ekonomi dari sumber-sumber alam dan manusia negara-negara ASEAN. Permasalahan yang demikian beraneka-ragam seperti proteksi hak milik in-

telektual, kebijaksanaan investasi, perdagangan dalam jasa-jasa dan hasil-hasil pertanian perlu secara serius digarap. Tujuan kerjasama dalam bidang-bidang ini perlu ditunjukkan ke arah tercapainya suatu posisi bersama ASEAN. Kemungkinan adanya Undang-undang Paten ASEAN dan Kebijakan Investasi ASEAN perlu dijajaki.

Sekarang kita lihat masalah kerjasama di bidang-bidang keuangan dan perbankan yang dari semula telah dianggap sebagai unsur-unsur yang paling penting dari kerjasama ekonomi ASEAN. Keuangan dan perbankan bukan saja merupakan sumber penting bagi pertumbuhan ekonomi, akan tetapi merupakan unsur-unsur krusial dari prasarana perdagangan dan investasi. Perdagangan dan investasi intra-ASEAN sangat bergantung pada kemampuan finansial masyarakat ASEAN untuk menyediakan pelayanan finansial yang diperlukan. Kerjasama yang lebih erat di antara negara-negara ASEAN di bidang-bidang keuangan dan perbankan diperlukan karena meningkatnya andalan mereka pada ekspor barang-barang jadi, pembiayaan investasi pada tabungan swasta, termasuk tabungan kelembagaan, niat pemerintah-pemerintah meneruskan privatisasi, sekuritisasi pasaran keuangan global dan meningkatnya tuntutan para mitra dagang ASEAN yang penting untuk memperoleh akses yang lebih bebas ke dalam industri-industri jasa ASEAN.

Dengan mengakui pentingnya keuangan dan perbankan bagi kerjasama ekonomi negara-negara ASEAN dalam bentuk apa pun, baik sektor pemerintah maupun swasta dalam ASEAN telah melakukan berbagai upaya kerjasama di bidang-bidang keuangan dan perbankan, bahkan sebelum Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Komite Khusus Penguasa Bank Pusat dan Keuangan ASEAN telah didirikan dalam tahun 1972. Segera setelah Pertemuan Puncak di Bali, Komite Keuangan dan Perbankan ASEAN (COFAB) didirikan. COFAB mempunyai beraneka-ragam aktivitas yang dicerminkan oleh ketiga sub-komitennya, yaitu Komisioner Asuransi ASEAN, Administrator Perpajakan ASEAN dan Kelompok Kerja Permasalahan Cukai ASEAN. Namun kebanyakan aktivitasnya adalah fungsional sifatnya dan sangat sedikit kaitannya dengan pembagian pasaran jasa-jasa keuangan. Aktivitas-aktivitas tersebut meliputi harmonisasi klasifikasi cukai, penjalinan informasi, mempergunakan bersama fasilitas-fasilitas pendidikan dan latihan, dan konsultasi dengan negara-negara ketiga dalam hal permasalahan yang berkaitan dengan keuangan dan perbankan.

Tidak diragukan lagi bahwa aktivitas-aktivitas yang disebut di atas tadi adalah penting. Klasifikasi cukai yang berbeda, misalnya, akan lebih menyulitkan negosiasi tentang pengaturan perdagangan preferensi ASEAN. Begitu pula perusahaan-perusahaan asuransi tidak akan sepenuhnya memanfaatkan potensi pasaran asuransi di negara-negara ASEAN, kecuali apabila terdapat sumber-sumber daya manusia dengan jumlah dan keahlian yang diperlukan. Namun masih ada bidang penting lainnya dalam mana suatu ker-

jasama dalam bentuk pembagian pasaran dibutuhkan. Dengan perkecualian Malaysia dan Singapura, bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan asing lainnya seperti perusahaan-perusahaan sewa di masing-masing negara ASEAN pada dasarnya berasal dari luar ASEAN. Misalnya, dari jumlah seluruh asset bank-bank di Indonesia pada akhir tahun 1984, 90% dimiliki oleh bank-bank ekstra-ASEAN. Hal yang serupa tampaknya berlaku di negara-negara ASEAN lainnya. Sampai taraf tertentu, kelemahan perbankan intra-ASEAN ini mencerminkan secara relatif kurangnya pengalaman bank-bank ASEAN dalam operasi transnasional. Hal itu juga mencerminkan keterbatasan akses yang ditujukan untuk membatasi andil bank-bank asing dalam jumlah omset perbankan, meskipun bank-bank asing itu datang dari ASEAN.

Kerjasama keuangan dan perbankan ASEAN tidak terbatas pada aktivitas COFAB saja. Pada hakikatnya sektor swasta telah mengambil beberapa langkah penting demi menggalakkan kerjasama ASEAN dalam bidang ini. Kamar Dagang dan Industri ASEAN (ASEAN CCI) telah mempromosikan kerjasama di bidang keuangan dan perbankan melalui kelompok kerjanya dalam keuangan dan perbankan. Bank-bank swasta ASEAN melalui asosiasi-asosiasinya masing-masing mempunyai Dewan Perbankan ASEAN (ABC) sebagai cabang eksekutif dari Asosiasi Perbankan ASEAN untuk mempromosikan kerjasama di antara bank-bank swasta. Sementara ABC terlibat dalam aneka-ragam aktivitas dalam mana kerjasama fungsional, seperti penjalinan informasi dan perkembangan sumber-daya manusia merupakan unsur-unsur yang penting, penggabungan AFC (Perusahaan Keuangan ASEAN) dalam tahun 1981 merupakan hasil yang paling dapat dirasakan dari kerjasama sektor swasta di bidang keuangan dan perbankan. Diharapkan bahwa AFC dapat memberi pelayanan keuangan yang lebih luas kepada perusahaan-perusahaan di negara-negara anggota, terutama pada proyek-proyek AIJV. Pelayanan-pelayanan keuangan ini meliputi pemrakarsaan dan pembiayaan proyek, partisipasi ekuiti, pelayanan garansi, pelayanan konsultasi, jaminan, sindikasi, konsultasi investasi, utang/ekuiti dan keuangan.

Operasi AFC ternyata terbatas hingga kini. Kegiatan-kegiatannya berpusat pada bisnis yang berkaitan dengan perkreditan. Bahkan dalam hal ini pengoperasian AFC tetap sederhana. Meskipun demikian adanya AFC dan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukannya menunjukkan arah yang benar. Apabila sektor swasta ASEAN dapat memperluas cara kerjasama ini untuk memasukkan bidang-bidang penting lainnya di bawah yurisdiksi COFAB, seperti perusahaan-perusahaan asuransi, sumbangannya pada kerjasama ASEAN secara keseluruhannya dapat menjadi penting. Singkatnya, kerjasama ASEAN di bidang keuangan dan perbankan harus semakin memperhatikan rencana-rencana pembagian pasaran, perkuatan AFC untuk memperluas operasinya ke dalam bidang-bidang di luar bisnis yang berkaitan dengan perkreditan, pembentukan usaha patungan dalam usaha re-asuransi dan usaha

patungan di bidang pengembangan sumber-daya manusia di samping rencana pembagian yang ada sekarang.

IV

Akhirnya, hasil kerjasama ASEAN di bidang sosial-budaya tidak akan mengecewakan jika dibuat neraca perhitungan di sini. Banyak kegiatan telah dilakukan dalam bidang ini, beberapa di antaranya telah menjadi demikian wajarnya dan menjadi bagian dari kegiatan kita sehari-hari, hingga tidak diperhatikan. Dapat dilihat halaman khusus untuk pemberitaan ASEAN dalam *Malaysian Straits Times*, yang bagi banyak dari kita mungkin tidak lagi merupakan hal yang istimewa. Tetapi hal yang kelihatannya kecil dan tidak penting ini, sebenarnya demikian pentingnya bagi masyarakat ASEAN dalam masyarakat kita masing-masing. Kerjasama di bidang-bidang sosial-budaya antara media massa, di bidang-bidang pendidikan dan penelitian, dan juga studi-studi ASEAN perlu mendapat perhatian kita secara terus-menerus karena ia merupakan landasan bagi kepentingan rakyat-rakyat dalam kawasan itu untuk bersama-sama membangun kerjasama berdasarkan rasa persaudaraan yang kuat.

Para Penulis

ANALISA No. 10, 1987

SIMANDJUNTAK, Djisman S. Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi. Menjadi Staf Peneliti di Departemen Ekonomi, CSIS. Sejak 1984 sebagai Kepala Departemen Ekonomi, CSIS.

DJIWANDONO, J. Soedjati. Berijasah B-1 Bahasa Inggris, 1960; Diploma Guru Bahasa Inggris dari Victoria University, Wellington, Selandia Baru tahun 1961; BA di bidang Ilmu Politik & Bahasa Rusia dari Universitas Otago, Dunedin, Selandia Baru, 1965; MSc dan Ph.D. dalam Hubungan Internasional dari London School of Economics and Political Science (LSE), Universitas London, 1982; kini anggota Dewan Direktur CSIS, Editor *ANALISA* (CSIS) dan Editor *Jurnal Ilmu Politik* (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, AIPI); sebelumnya adalah Ketua Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS dan Editor *The Indonesian Quarterly* (CSIS); pengamat dan peneliti dalam masalah Strategi, hubungan Timur-Barat, Strategi dan Politik Luar Negeri Soviet, Komunisme Internasional dan masalah-masalah kawasan Asia Tenggara.

ANGGORO, J. Kusnanto. Berijasah Sarjana Muda bidang Elektro, Institut Teknologi Bandung dan Sarjana Hubungan Internasional dari FISIP, Universitas Indonesia tahun 1985; sejak 1986 menjadi anggota Departemen HI CSIS, Staf Peneliti terutama dalam bidang Strategi, Eropa Timur dan Timur Tengah.

WANANDI, Jusuf. Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Direktur Eksekutif dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu.

