

ASEAN dan Hubungan Intra Asia Tenggara Pasca Konflik Kamboja

C.P.F. Luhulina

MEMASUKI usianya yang ke-24 pada tanggal 8 Agustus 1991, ASEAN dihadapkan kepada perubahan-perubahan eksternal yang amat besar dan cepat. Pada satu pihak, transformasi geopolitik yang berjalan begitu cepat dan mendasar di Eropa Tengah, Eropa Timur dan Uni Soviet telah mencapai puncaknya dengan penandatanganan perjanjian START (*Strategic Arms Reduction Talsk*) di Moskow (31 Juli 1991), yang oleh Presiden Mikhail Gorbachev diartikan sebagai tanda bahwa "Perang Dingin telah berlalu dan tidak akan kembali lagi". Pernyataan ini sama sekali tidak berarti bahwa urgensi masalah keamanan menjadi berkurang hanya karena kedua adikuasa sudah mencapai persetujuan yang sebelumnya masih dianggap sebagai suatu kemustahilan. Tercapainya persetujuan itu, ditambah lagi dengan belum jelasnya pengendalian senjata nuklir Uni Soviet yang terkonsentrasi di Ukraina, Kazakhstan dan terutama Republik Rusia, yang wilayahnya meluas sampai ke Laut Okhotsk, di kawasan Pasifik, justru menimbulkan desakan akan perlunya peninjauan

kembali tatanan keamanan di kawasan Asia Pasifik. Lagipula, kawasan Asia Pasifik tidak memiliki lingkungan keamanan yang demikian simetris seperti di Eropa, yang memungkinkan negara-negara itu mengandalkan *Konferensi Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE)* untuk menyusun peta geopolitik Eropa yang baru dalam memasuki abad XXI.

Pada lain pihak, transformasi itu menjurus ke berakhirnya struktur kekuasaan di Uni Soviet dan negara-negara Eropa Tengah dan Timur dan pembekuan, bahkan pembubaran partai-partai komunis. Ada usaha untuk membangunkannya kembali, seperti yang terjadi pada kup yang mengupayakan penggulingan Gorbachev. Tetapi usaha itu hanya berlangsung sangat singkat dengan akibat hancurnya partai komunis Uni Soviet dan proklamasi kemerdekaan berbagai republik. Tiga negara Baltik sudah mendapatkan pengakuan internasional; dua lainnya, Georgia dan Moldavia, juga ingin memisahkan diri sepenuhnya, tetapi yang sepuluh lainnya masih ingin mempunyai keterkaitan dengan

suatu pemerintah pusat, khususnya dalam bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, terutama pengendalian bersama senjata-senjata nuklir, dan politik luar negeri. Uni ekonomi yang akan disetujui dan yang diharapkan menghormati kedaulatan masing-masing republik, bertujuan menyelamatkan Uni Soviet dari kelumpuhan finansial dan kekurangan bahan pangan, khususnya pada musim dingin mendatang. Bagaimana bentuk akhir pemerintah pusat di wilayah Uni Soviet itu dan sampai berapa jauh wewenangnya masih belum jelas.

Kegagalan kup garis keras di Moskow dan disintegrasi kilat imperium Soviet yang mengikutinya telah memaksa pimpinan konservatif di RRC, Vietnam, serta Laos untuk mengeraskan sikap mereka masing-masing. RRC, misalnya, bertekad untuk tetap meneruskan jalan sosialisme dalam suasana kehancuran komunisme internasional yang sedang melanda dunia. Dalam pidatonya dihadapan Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) di Beijing, Perdana Menteri Li Peng menyatakan bahwa posisi isolasi RRC dianggapnya sebagai benteng garis keras komunisme di dunia. Menurut Li Peng, RRC sedang "menghadapi beberapa percobaan dalam memelihara dan melindungi posisi sosialisme dengan karakteristik Cina".¹ Li Peng tetap percaya bahwa sistem yang dilaksanakan di Cina akan "menghasilkan kesejahteraan, kebahagiaan dan standar hidup yang lebih tinggi bagi rakyat Cina dan mendorong kekuatan bangsa-bangsa".² Tetapi RRC tetap menjaga hubungan baiknya dengan Uni Soviet, meskipun sosialisme sudah tidak lagi merupakan sistem yang ideal bagi negara itu. Hal ini sudah ditegaskan oleh Perdana

Menteri Li Peng ketika ia mengunjungi Moskow dalam bulan April 1990. Hubungan baik ini mempermudah pembicaraan dan kerja sama Cina-Soviet tentang Kamboja dan Semenanjung Korea. Dengan perubahan keadaan di Uni Soviet itu, Beijing tidak lagi melihat Vietnam dan pemerintah Heng Samrin di Phnom Penh sebagai mata rantai dalam usaha Uni Soviet untuk melingkari RRC dengan pemerintah-pemerintah yang bermusuhan dengannya. Tetapi belum ada kejelasan apakah para penganut garis keras dapat tetap bertahan dalam menghadapi arus reformasi yang terus didorong oleh Deng Xiao-ping, dan yang lebih bersumber pada unsur nasionalisme daripada sosialisme.

Runtuhnya komunisme Uni Soviet telah membangkitkan perdebatan di Vietnam tentang kemungkinan perubahan-perubahan politik yang cepat akan membawa pertumbuhan atau justru kekacauan ekonomi. Vietnam berusaha untuk memberikan suatu orientasi baru pada sosialismenya. Pembauran yang dilancarkan pemerintah di tahun 1986 memulai suatu pergeseran dari sistem perencanaan ekonomi terpusat menuju pengembangan ekonomi pasar. Tetapi, seperti halnya di RRC, belum ada kejelasan mengenai kemungkinan keruntuhan Partai Komunis Uni Soviet akan memperkuat posisi para reformis atau para penganut garis keras. Sosialisme yang baru ini diharapkan akan memberikan kebebasan ekonomi baru bagi rakyatnya sambil sekaligus menjamin agar negara tetap memperhatikan mereka yang tidak mampu untuk bertahan dalam globalisasi ekonomi. Tampaknya sosialisme akan tetap merupakan "pilihan historis" bagi Vietnam, dengan pemberian peranan yang lebih besar kepada sektor swasta.

¹Kompas, 12 September 1991.

²Kompas, 14 September 1991.

Perubahan geopolitik di Uni Soviet dan

ketidakmauan negara itu untuk melanjutkan dukungan ekonomi terhadap Vietnam telah mendesak Hanoi untuk mulai berbicara dengan Beijing dan memperbaiki hubungan antar keduanya, mula-mula di bidang ekonomi, perdagangan, dan komunikasi. Perbaikan hubungan ini juga banyak dimungkinkan oleh penggantian tokoh-tokoh kabinet setelah Kongres Partai Komunis Vietnam VII di bulan Juni lalu. Penggantian Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach, yang bersikap keras terhadap RRC, dengan Nguyen Manh Cam tampaknya merupakan prakondisi bagi RRC untuk memulai "penyelesaian Merah" guna mengakhiri konflik yang berkepanjangan di Kamboja dan menghasilkan suatu formula yang menyaingi rencana perdamaian yang disahkan Dewan Keamanan PBB pada 20 September 1990 (Resolusi 668) dan Sidang Umum PBB pada 15 Oktober 1990 (Resolusi 45/3). "Penyelesaian Merah" itu berhasil mempertemukan kedua faksi komunis -- pemerintah Phnom Penh dan Khmer Merah -- di bawah pimpinan Pangeran Norodom Sihanouk, meskipun kedua negara berusaha meyakinkan masyarakat internasional bahwa mereka tidak menyimpang dari rencana PBB. Selain itu, mereka juga tidak akan mengesampingkan konferensi Paris yang diketuai Perancis dan Indonesia, karena tidak hanya Kamboja yang sangat membutuhkan banyak dana bagi pembangunannya dari dunia Barat dan ASEAN. Dengan formula yang tertuangkan dalam suatu naskah perjanjian dan yang akan ditandatangani pada tanggal 23 Oktober 1991 ini, maka Kamboja tidak lagi merupakan rintangan bagi perbaikan hubungan Vietnam-RRC.

Pendekatan ini tidak berarti bahwa semua permasalahan antara kedua negara sudah diselesaikan. Masalah demarkasi per-

batasan sepanjang 1.000 km antara kedua negara dan permasalahan teritorial di Kepulauan Paracel dan Spratley di Laut Cina Selatan masih belum disentuh, sehingga masih tetap merupakan benih persengketaan yang setiap saat dapat menjadi titik panas.

Pertanyaan yang timbul ialah apakah cepatnya perbaikan hubungan antara Vietnam dan RRC tidak akan menjurus ke ketergantungan negara itu pada RRC, sehingga memerlukan suatu kebijaksanaan di pihak ASEAN untuk menghindarkan hubungan itu menjadi terlalu rapat.

Laos pun sudah menentukan sikap dalam menghadapi perubahan geopolitik di Eropa. Dalam suatu wawancara di bulan Maret 1990 dengan surat kabar Vietnam *Nhan Dan*, Kaysone Phomyvane, Sekretaris Jenderal Partai Komunis Laos, tetap ingin mempertahankan hubungan "khusus" antara Vientiane dan Hanoi dalam menghadapi runtuhnya komunisme di Eropa. "Dalam konteks internasional dewasa ini, penguatan hubungan khusus dan kerja sama global antara Laos dan Vietnam mempunyai arti yang teramat penting", kata Kaysone.³ Selain itu, perlu dipertanyakan apakah perubahan geopolitik di Eropa memperkuat posisi para reformis atau para penganut garis keras di kedua negara ini.

II

Bagi ASEAN, dampak perubahan geopolitik khususnya di daerah-daerah permasalahan di Asia Tenggara dan Asia Pasifik umumnya, memang perlu mendapat tanggapan yang lebih jelas. Pada Sidang Tahun

³Lihat, *Asia Yearbook 1991*; dan *Far Eastern Economic Review*, 152.

an ASEAN di Kuala Lumpur (19-20 Juli 1991), para Menteri Luar Negeri ASEAN beranggapan bahwa ZOPFAN, *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* (yang sejak 15 Desember 1987 diperluas ke luar wilayah Asia Tenggara) dan Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialog merupakan dasar yang sudah tepat untuk menghadapi masalah-masalah perdamaian dan keamanan di wilayah Asia Tenggara. Dalam sidang itu telah disimpulkan bahwa ASEAN harus memperkuat dan memperdalam kerja sama regional. Seminar keamanan yang diadakan Kementerian Luar Negeri Filipina di Manila (5-7 Juni 1991) dan selanjutnya disusul oleh seminar ke-2 yang akan diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri Muangthai di bulan November 1991 guna membahas persyaratan-persyaratan bagi keamanan dan stabilitas di Asia Pasifik dengan pemusatan perhatian khusus kepada Asia Tenggara dalam memasuki abad XXI. Tetapi Sidang Menteri Luar Negeri di Kuala Lumpur itu hanya menganggap inisiatif ini bermanfaat dan sebagai *constructive building blocs* bagi peningkatan keamanan regional.⁴

Tentu saja pernyataan ini tidak cukup untuk menghadapi perubahan geopolitik yang sangat mendasar, yang sudah tidak lagi berakar dalam bipolarisme Perang Dingin. ZOPFAN dengan *Kesepakatan ASEAN* dan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* sebagai instrumen penjamin keamanan di Asia Tenggara harus ditinjau kembali agar dapat memberikan jawaban-jawaban terhadap kompleksitas lingkungan geopolitik dengan memperhitungkan perbedaan-perbedaan kepentingan yang besar an-

tara negara-negara di wilayah ini. ZOPFAN perlu mempertegas sikap pengendalian diri pada tiga tingkat hubungan antara negara kawasan Asia Pasifik, yaitu antara negara-negara Asia Tenggara sendiri, antara ASEAN, Indocina dan Myanmar; antara negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara besar; dan antara negara-negara besar pada tingkat regional. Selain itu, ZOPFAN harus mengandung pedoman-pedoman penyesuaian kebijaksanaan yang mampu mengurangi kebutuhan dan intervensi militer langsung negara-negara besar, dan yang lebih penting lagi, yang mampu meniadakan hasrat negara-negara kecil untuk mengundang atau memprovokasi kembali keterlibatan negara-negara besar dalam masalah-masalah bilateral mereka.

Bagi negara-negara Asia Tenggara hal ini berarti determinasi politik dan kemampuan yang lebih besar bagi penyelesaian persengketaan-persengketaan secara damai dan usaha-usaha untuk menyelesaikan situasi-situasi konflik yang ada atau yang potensial di wilayah mereka, seperti masalah Kamboja dan masalah Laut Cina Selatan.

Bagi negara-negara besar, hal ini berarti suatu perubahan dalam persepsi dan kebijaksanaan kepentingan dasar mereka terhadap negara-negara Asia Tenggara dan suatu penyesuaian yang sadar dari doktrin dan strategi keamanan mereka dan penyesuaian-penyesuaian yang dapat mendorong stabilitas dan perdamaian yang lebih besar dalam suatu tatanan multipolar dengan berbagai kepentingan, keprihatinan dan ancaman terhadap keamanan itu.

Yang paling penting ialah bagaimana ASEAN hendak membangun kerja sama regional tidak saja di bidang politik dan keamanan, melainkan juga di bidang ekonomi,

⁴Lihat, *Joint Communique of the Twenty-Fourth ASEAN Ministerial Meeting*, Kuala Lumpur, 19-20 Juli 1991, alinea 12-14.

yang khususnya mendasari keamanan di negara-negara ASEAN. Pada tingkat negara-negara Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan yang sangat terpaut dengannya, *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara* merupakan sarana hukum menuju suatu tatanan regional Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan. Kemungkinan untuk mengikutsertakan negara-negara Laut Cina Selatan yang tidak termasuk Asia Tenggara, seperti RRC, sebagai penandatanganan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* itu sudah dibuka dengan amandemen terhadap *Perjanjian* itu, khususnya terhadap Pasal 18, yang menentukan bahwa:

"States outside Southeast Asia may also accede to this Treaty by the consent of all the States in Southeast Asia which are signatories to this Treaty and Brunei Darussalam".

Amandemen juga dibuat terhadap Pasal 14 yang mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan melalui proses-proses penyelesaian regional. Kedua amandemen ini dibuat agar Papua New Guinea, yang bukan negara Asia Tenggara, bersedia menandatangani. Penandatanganan ini memang dilakukannya di Bandar Seri Begawan di bulan Juli 1989, pada Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN XXII. Indonesia telah mengadakan lokakarya kedua (15-18 Juli 1991) tentang Laut Cina Selatan untuk memusatkan perhatian dan usaha pada transformasi sumber-sumber konflik potensial di wilayah itu menjadi bentuk-bentuk kerja sama yang saling menguntungkan, yang dapat dianggap sebagai langkah antara menuju penandatanganan *Perjanjian* itu.⁵

⁵Lihat C.P.F. Luhulima, "Permasalahan Batas Laut Antarnegara ASEAN dan Saran Penyelesaian," *Hukum dan Pembangunan* XX, no. 5 (Oktober 1990): 438-446.

Usul Jepang di Kuala Lumpur untuk mengefektifkan diskusi masalah keamanan Asia Pasifik melalui pengstrukturian Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya, merupakan ekspresi dari keinginan yang kuat untuk melembagakan pembahasan tentang masalah keamanan di Asia Pasifik dengan memanfaatkan suatu wacana yang sudah disediakan ASEAN. Hanya saja Jepang ingin melibatkan para peserta sidang dalam mendukung sikap negara itu terhadap Uni Soviet di kawasan ini, sesuatu yang tentunya tidak mendapat dukungan sidang. Jepang oleh banyak pihak di ASEAN masih saja dianggap sebagai ancaman. Bagi beberapa kalangan, kepentingan ekonomi Jepang mau tidak mau memerlukan kehadiran angkatan bersenjata di wilayah Asia Tenggara, karena Asia Tenggara tetap merupakan kunci bagi kesejahteraan Jepang. Jepang sudah mulai mengaitkan bantuan resminya dengan pembiayaan pertahanan, penelitian senjata dan penjualan senjata, meskipun semua ini terutama ditujukan terhadap RRC. Demokratisasi, sebagai unsur keempat dalam persyaratan itu, dikemukakan untuk menenangkan dunia Barat.⁶ Pemerintah Jepang sudah memutuskan untuk mengirim tentara Jepang ke luar negeri dalam rangka misi perdamaian PBB. Jepang bermaksud mengirim suatu kontingen tentara untuk misi perdamaian di Kamboja dalam rangka rencana PBB mengakhiri perang saudara yang sudah berkecamuk di negara itu selama duabelas tahun. Oleh sebab itu, berbagai pihak di negara-negara ASEAN masih menganggap perjanjian keamanan Amerika Serikat - Jepang sebagai sesuatu yang sangat penting, untuk menghindari terjadinya ekspansi kekuatan itu.

⁶Michael Vatikiotis, "Dollar Democracy," *Far Eastern Economic Review* (26 September 1991): 35.

Amerika Serikat pun ingin meningkatkan hubungan-hubungan keamanan yang telah berhasil menjamin stabilitas dan pertumbuhan ekonomi di wilayah ASEAN. Hal ini tentu berarti penyesuaian hubungan-hubungan itu dengan kenyataan strategis yang baru dan membuat hubungan pertahanan lebih timbal-balik sifatnya. Strategi Amerika Serikat di kawasan Asia Pasifik kini lebih bercirikan hubungan bilateral yang dibentuk oleh kebutuhan dan keprihatinan masing-masing negara dalam suatu rangkaian hubungan bilateral yang merupakan dasar stabilitas yang baru. Kehendak ini menjadi lebih mendesak setelah Senat Filipina menolak perpanjangan sepuluh tahun sewa fasilitas angkatan perang Amerika Serikat di negara itu pada tanggal 16 September 1991.

Pada lain pihak, Vietnam (di samping Singapura) sudah menawarkan fasilitas Teluk Cam Ranh kepada Amerika Serikat, setelah Uni Soviet tidak lagi membutuhkanya. Tawaran ini memperkuat kelompok-kelompok di Amerika Serikat yang sudah lama menginginkan negara itu meninggalkan Teluk Subic, karena tidak ada lagi ancaman komunis, sehingga kehadiran militer di wilayah Asia Tenggara tidak diperlukan lagi.

Untuk pertama kalinya, di Kuala Lumpur pula, Uni Soviet dan RRC diikutsertakan dalam suatu sidang ASEAN. Tetapi pertemuan dengan kedua negara besar itu tidak dilakukan dalam forum resmi ASEAN, melainkan setelah Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya. Mereka akan diundang pula untuk menghadiri sidang ASEAN berikutnya di Manila, di tahun 1992, tetap belum sebagai mitra dialog penuh. Masih ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi kedua negara besar itu, sebelum mereka dapat diangkat sebagai

mitra dialog penuh. Syarat yang paling utama ialah kedua negara besar itu harus mengubah sistem ekonominya menjadi suatu sistem pasar bebas, sehingga tidak menyulitkan komunikasi antara sistem ekonomi negara-negara itu dengan negara-negara ASEAN.

Meskipun format Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Mitra Dialognya ingin dipertahankan, tetaplah penting bagi ASEAN untuk membuka pertemuan teratur dengan Uni Soviet, yang kini besar sekali kemungkinannya akan digantikan oleh Republik Rusia, dan RRC, bersama-sama dengan Amerika Serikat dan Jepang untuk terus meningkatkan saling pengertian dengan negara-negara yang kepentingannya saling berpotongan di wilayah Asia Tenggara dan Laut Cina Selatan atas dasar ZOPFAN. Sifat dan intensitas persepsi dan kebijaksanaan mereka tentang kepentingan dan peranan mereka di Asia Tenggara, dan pengaruhnya atas negara-negara di wilayah ini senantiasa mempunyai dampak langsung atas kenyataan-kenyataan politik, ekonomi dan keamanan di Asia Tenggara. Dari interaksi antara empat negara besar dan implikasinya bagi Asia Tenggara inilah lahir substansi keamanan di wilayah ini.

ASEAN memang sudah harus siap bahwa pengelolaan hubungan Uni Soviet dengan negara-negara Asia-Pasifik akan berpindah ke tangan Republik Rusia, yang akan muncul sebagai pengganti Uni Soviet sebagai kekuatan Asia Pasifik. Republik Rusia ini akan mengembangkan kebijaksanaan Asia Pasifiknya menuju dua sasaran: ke arah suatu prioritas yang lebih tinggi bagi pengembangan ekonomi Rusia Timur Jauh dan pembaruan ekonomi yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan pertumbuhan perdagangan luar negeri

dan investasi. Ada kemungkinan besar pula bahwa Rusia akan menyelesaikan masalah empat pulau yang dipersengketakan dalam waktu yang tidak terlalu lama, untuk mempercepat penanaman modal Jepang dan negara-negara industri baru (NICs) di Rusia Timur bagi pembangunannya. Dalam pembangunan Republik Rusia itulah hubungan-hubungan dengan ASEAN dapat dikembangkan pula. Juga struktur keamanan di wilayah Asia Tenggara akan lebih melibatkan Republik Rusia, karena kepentingannya di bagian dunia ini.

III

Dengan transformasi keadaan geopolitik global yang dijabarkan di atas, dan dengan keharusan bagi ASEAN untuk mempertajam rumusannya tentang ZOPFAN dan pemberlakuannya, maka suatu strategi menuju penataan hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara perlu disusun. Sampai kini ASEAN belum mempunyai suatu kebijaksanaan bersama terhadap Indocina. Pendekatan terhadap Indocina, terutama terhadap Vietnam, masih saja terbatas pada masalah penyelesaian konflik di Kamboja, yang kini sudah mendekati penyelesaiannya. Pendekatan terhadap Indocina masih dilakukan secara bilateral, atas dasar kepentingan masing-masing negara anggota.

Terhadap Myanmar ASEAN tampaknya mulai mempunyai pandangan bersama, meskipun pendekatan itu didorong oleh tekanan Masyarakat Eropa dan Amerika Serikat, karena keduanya menganggap Myanmar telah melanggar hak-hak azasi manusia. Menteri-menteri luar negeri ASEAN sepakat untuk tidak "mengisolasi Myanmar". Yang harus dilakukan terhadap negara itu bukan-

lah menekan, melainkan bersama-sama menciptakan perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Tetapi bagaimana melakukan pendekatan itu belum ada kebijaksanaan bersama.

Negara yang secara konsepsional sudah mendekati negara-negara Indocina ialah Muangthai, walaupun pendekatan ini terutama dilakukan di bidang ekonomi. Sejak tahun 1988, di bawah mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan, ketiga negara Indocina diajak untuk berpartisipasi penuh dalam ekonomi dunia dengan Muangthai sebagai pembangun jembatan antara Asia Tenggara yang komunis dan nonkomunis. Hun Sen mengevaluasi Chatichai ini sebagai "arsitek gagasan pendekatan Muangthai terhadap wilayah Indocina", dan siapapun yang akan menggantikannya sebagai kepala pemerintah di Muangthai tidak akan dapat lagi mengubah kebijaksanaan itu.⁷ Kebijakan ini memang dilanjutkan Perdana Menteri Anand Panyarachun. Kunjungan Menteri Luar Negeri Arsa Sarasin ke Hanoi di bulan September ini dimaksudkan untuk memperluas hubungan ekonomi antara kedua negara yang sudah diletakkan Chatichai dan melenyapkan sisa saling curiga yang mungkin masih ada di antara mereka. Menteri Luar Negeri Arsa Sarasin dan Nguyen Manh Camh menandatangani suatu persetujuan untuk membentuk suatu komisi bersama bagi kerja sama ekonomi dan mem-bubuhi paraf mereka pada suatu perjanjian untuk mendorong dan melindungi penanaman modal asing, yang akan ditandatangani oleh kedua perdana menteri, Anand Panyarachun dan Vo Van Kiet di Muangthai pada akhir Oktober 1991.

⁷Sabam Siagian, "Hun Sen," *Tempo*, 12 Agustus 1989, 79.

Muangthai sudah terlebih dahulu mengulurkan tangannya ke Laos untuk mengikutsertakannya dalam kegiatan-kegiatan ekonomi internasional. Perdagangan antara kedua negara mencapai 2,9 milyar Baht dalam tahun 1989, suatu peningkatan sebesar 500 persen sejak 1985, ketika perdagangan hanya berjumlah 566 juta Baht. Tetapi ekspor listrik ke Muangthai jatuh sampai US\$14 juta di tahun 1989 (dibandingkan dengan US\$24 juta di tahun 1986) karena kekeurangan menghambat produksi listrik di bendungan Nam Ngum dan, yang lebih penting lagi, karena permintaan listrik dalam negeri meningkat pesat. Di bulan Agustus 1990 Muangthai dan Laos menandatangani suatu perjanjian untuk mendorong investasi swasta Muangthai dan Laos di negara masing-masing dan menjamin bahwa mereka diperlakukan adil dan dilindungi terhadap nasionalisasi. Suatu perusahaan Muangthai, yang berafiliasi dengan Union Bank of Bangkok membuka *Joint Development Bank*, bank komersial swasta Laos yang pertama, di tahun 1989. Beberapa bulan kemudian, *Thai Military Bank* membuka perwakilannya di Vientiane pula.

Hubungan ekonomi bilateral juga dilakukan dengan Myanmar, dengan perlakuan khusus bagi perusahaan-perusahaan Muangthai dalam pemberian konsesi dalam perusahaan kayu, penangkapan ikan dan pertambangan.

Peredaan ketegangan telah membuka jalan pula bagi negara ASEAN lainnya untuk mendorong investasi di Vietnam, sebagai langkah pertama dalam usaha mengembangkan kerja sama antara ASEAN dan Vietnam, serta negara-negara Indocina lainnya.

Secara resmi, investasi negara-negara ASEAN di Vietnam hanya mencapai US\$44 juta dari US\$1,84 milyar (2,4%) yang disetu-

ujui *Komite Nasional bagi Kerja Sama dan Investasi Vietnam* per 31 Maret 1991. Investasi negara-negara ASEAN terutama dilakukan di bidang pengolahan sumber alam. Perdagangan antara Vietnam dengan Indonesia, Malaysia, Muangthai dan Singapura mencapai US\$164,4 juta dari US\$4,5 milyar perdagangan luar negeri Vietnam secara keseluruhan, atau sekitar 3,6 persen.⁸

Perusahaan-perusahaan RI, seperti Astra International, Kelompok Salim dan Sinar Mas sudah mulai melakukan kegiatan di Vietnam. Summa International Bank Ltd., yang dirintis Edward Soeryadjaya, yang sudah menginvestasikan sejumlah US\$5 juta dalam Bank Indocina, suatu perusahaan patungan dengan Bank Industri dan Perdagangan Vietnam, terutama terlibat dalam pembiayaan perdagangan. PT Prima Coxindo sedang melakukan survai tentang bidang-bidang investasi tahun ini, tetapi dengan memusatkan perhatian kepada pengggajian kayu dan penggilingan beras. Anak perusahaan Salim, PT Pilondomas Mekas, membeli beras Vietnam untuk ditukar dengan produk-produk kelapa sawit dan bahan-bahan bangunan. Kunjungan Presiden Soeharto ke Hanoi di bulan November 1990 banyak sekali memudahkan hubungan perusahaan-perusahaan Indonesia dengan pejabat-pejabat Vietnam.

Untuk meningkatkan hubungan ekonomi dan perdagangan Indonesia dan Vietnam diadakan Sidang Komisi Bersama Indonesia-Vietnam pada tanggal 30 September sampai dengan 1 Oktober 1991 di Jakarta, yang membahas kerja sama di bidang pertanian, industri dan teknik peningkatan produksi beras, yang dipimpin oleh Menteri Perdagangan masing-masing, Arifin M. Siregar

⁸Michael Vatikiotis, "The Last Frontier," *Far Eastern Economic Review*, 22 Juni 1991, 52.

dan Le Van Triet.

Perusahaan-perusahaan Muangthai juga tertarik dengan usaha-usaha yang mengeksploitasi sumber daya mineral yang berlimpah di Vietnam. Mereka juga amat tertarik dengan pengusahaan dan pengelolaan ikan, dengan industri tekstil dan pakatan jadi, yang terutama disebabkan negara ini menghadapi masalah kuota ekspor. Tetapi sampai tahun 1989 perdagangan resmi antara kedua negara hanya mencapai US\$14,5 juta, sedangkan perusahaan-perusahaan Muangthai hanya menandatangani 14 kontrak investasi sejumlah US\$8 juta. Angka-angka yang rendah ini mungkin karena Vietnam hanya tertarik pada eksploitasi bersama sumber gas alam Vietnam apabila gas itu dipakai untuk meningkatkan produksi gas dan pupuk di Vietnam. Negara ini tidak berminat menjadi pemasok gas alam ke Muangthai. Vietnam juga tidak tertarik dengan kerja sama di bidang penangkapan ikan, kecuali apabila perusahaan-perusahaan Thai bersedia mengolah hasil penangkapan ikan itu di Vietnam.⁹

Muangthai bahkan berkeinginan membuka konsulat dan kantor perwakilan perdagangan di Ho Chi Minh City. Tetapi tampaknya Hanoi bergantung pada izinnya kepada persetujuan Bangkok atas izin bagi Hanoi untuk membuka konsulat di Udon Thani, di bagian timur laut Muangthai, yang merupakan tempat tinggal komunitas Vietnam yang besar, sebanyak 50.000 orang. Izin ini sulit diperoleh karena tentara Muangthai menolaknya. Mereka masih mempersoalkan kesetiaan orang-orang Vietnam ini, karena selama Perang Vietnam berlangsung mereka mendukung Hanoi, kalaupun kebijaksanaan resmi ialah menginte-

grasikan mereka ke dalam masyarakat Thai.

Singapura tidak mengizinkan perusahaan-perusahaannya menanamkan modalnya langsung di Vietnam, tetapi perdagangan resmi antara Singapura dan Vietnam menduduki tempat nomor tiga sesudah perdagangan Vietnam dengan Uni Soviet dan Jepang. Menurut Kementerian Perdagangan Vietnam, perdagangan antara Singapura dengan Vietnam mencapai US\$111,9 juta di tahun 1989. Tetapi beberapa analisis memperkirakan bahwa angka itu dua kali lebih besar. Komoditi yang sangat menguntungkan bagi Singapura ialah rotan yang diimpor dengan murah dan kemudian dijual di pasar internasional dengan harga pasar dunia.

Kekurangan yang amat besar akan valuta asing menyebabkan impor terutama dilakukan dalam bentuk barter. Beras, besi tua dan berbagai komoditi primer dipertukarkan dengan bahan pangan yang sudah diolah, bahan-bahan bangunan dan barang-barang konsumen yang sangat dibutuhkan negara itu.

Pembukaan hubungan ekonomi yang melangkah lebih jauh dari pendekatan bilateral ini masih memerlukan waktu yang lebih lama. ASEAN sendiri dihadapkan pada berbagai perubahan yang memerlukan jawaban-jawaban segera. Pasar Tunggal Eropa atau Eropa 1992, NAFTA (*North American Free Trade Area*), kemungkinan gagalnya sama sekali *Putaran Uruguay* dari GATT, yang diharapkan akan menghasilkan penyelesaian masalah subsidi pertanian, perlindungan hak milik intelektual dan pencakupan jasa dalam peraturan-peraturan yang multilateral dan tidak diskriminatif sifatnya, dan kemungkinan dibolehkannya Uni Soviet dan RRC menjadi anggota GATT, Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia.

⁹Murray Hiebert, "Steps to a Summit," *Far Eastern Economic Review*, 3 Oktober 1991, 15.

Jawaban-jawaban ini terutama pula diperlukan karena daya tarik ASEAN sudah menurun, bukan saja bagi dunia luar, melainkan bagi negara-negara anggotanya sendiri pula. ASEAN sudah mendapat saingan yang berat dari Eropa Tengah dan Timur, dan dari Mexico dalam NAFTA yang kemungkinan besar mencakup pula negara-negara Amerika Latin lainnya. EAEG (*East Asian Economic Group*) yang diprakarsai Malaysia tidak hanya dilancarkan setelah gagalnya perundingan *Putaran Uruguay* di Brussel di bulan Desember 1990, melainkan juga karena ASEAN sudah dianggap tidak mampu memberi inspirasi untuk menghadapi pembentukan blok-blok perdagangan seperti Pasar Tunggal Eropa dan NAFTA.

Sudah ada berbagai usul untuk menggiatkan kembali kerja sama ekonomi ASEAN setelah KTT Manila di tahun 1987. Indonesia mengemukakan ide CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) sebagai langkah perantara menuju PTA (*Preferential Trading Arrangement*), Filipina mengemukakan ATEC (*ASEAN Treaty of Economic Cooperation*), Muangthai mengajukan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), dan meniadakan berbagai hambatan antara negara-negara ASEAN. ATEC menginginkan pemberlakuan prinsip-prinsip daerah perdagangan bebas di wilayah ASEAN serta pembentukan suatu lembaga keuangan untuk mendukungnya, khususnya bagi penyaluran investasi. Sedangkan AFTA diharapkan dapat terwujud di akhir tahun 1990-an ini. Ketiga usul ini tidak jauh berbeda, karena sasarannya sama, yaitu pembentukan wilayah perdagangan bebas di ASEAN.

Rasional untuk pengusulan daerah perdagangan bebas ialah perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam rezim perdagangan masing-masing negara anggota (yang dise-

babkan oleh perbedaan-perbedaan dalam struktur dan tingkat perkembangan ekonomi). AFTA pada dasarnya berarti bahwa negara-negara anggota bertarif tinggi memberikan suatu MOP (*Margin of Preference*) yang lebih besar bagi produksi negara-negara dengan tarif yang lebih rendah atau yang tidak mengenakan tarif sama sekali (terhadap negara ketiga) di pasar dalam negerinya daripada yang diterimanya bagi eksportnya ke pasar domestik negara-negara anggota bertarif rendah. Pembentukan lembaga pembangunan ASEAN merupakan alat untuk mengatasi kekurangan resiprositas dalam perdagangan bebas ASEAN. Selain dapat memberikan dana sebagai dasar pembiayaan proyek-proyek industri ASEAN, seperti AIC (*ASEAN Industrial Complementation*) dan AIJV (*ASEAN Industrial Joint Venture*), lembaga pembangunan ASEAN dapat pula menjadi alat bagi negara-negara anggota yang secara finansial lebih kuat dan yang perdagangannya lebih bebas untuk menyumbang kepada pembangunan di ASEAN. Juga para mitra dialog, khususnya negara-negara investor yang terbesar, seperti Jepang dan Amerika Serikat, yang diharapkan akan menarik manfaat dari lalu lintas barang dan jasa di ASEAN perlu menyumbang kepada lembaga ini. Demikian pula halnya dengan badan-badan internasional.

Yang penting dalam melangkah ke arah pembentukan AFTA ialah kesiapan negara-negara anggota dalam prinsip. Jangka waktu perlu ditentukan pula, dalam sepuluh tahun mendatang, atau dalam tahun 2007, pada hari ulang tahun ASEAN yang ke-40, dengan pemberlakuan yang lebih cepat bagi sektor-sektor tertentu, seperti sektor industri pengolahan (manufaktur). Setelah itu barulah FTA dikembangkan ke bidang-bidang

lain, ke sektor keuangan, jasa dan lalu lintas bebas bagi manusia, yang sudah amat mendekati suatu Pasar Bersama. Keberhasilan AFTA tidak mustahil lagi, karena semua negara ASEAN sedang giat-giatnya melaksanakan deregulasi dan privatisasi. Proses ini akan mempercepat pembentukan pasar masing-masing dan mengurangi dengan cepat perbedaan tarif dan nontarif antara mata dagang, yang sebelumnya merupakan kendala besar bagi pembukaan pasar sesama anggota. Yang menjadi pertanyaan ialah apakah Muangthai ini mendapat dukungan Indonesia. Dan jawaban Indonesia inilah yang ditunggu-tunggu, karena keberhasilannya tergantung kepada jawaban positif Indonesia. Terlaksananya AFTA akan lebih memudahkan ASEAN untuk menghadapi Eropa 1992, NAFTA, dan memperjuangkan hak-haknya dalam APEC.

Suatu pengembangan hubungan ekonomi antara negara-negara ASEAN dan Indocina secara multilateral hanya mungkin apabila negara-negara ASEAN sudah dapat menyetujui suatu daerah perdagangan bebas, dan negara-negara Indocina sudah berhasil mengubah sistem ekonominya menjadi sistem ekonomi pasar. Pernyataan dalam Deklarasi ASEAN yang ditandatangani di Bangkok di tahun 1967, yang menyatakan bahwa ASEAN "terbuka bagi semua negara di wilayah Asia Tenggara yang menganut sasaran, prinsip dan tujuan" yang sama dengannya, kini lebih jelas persyaratannya. Dalam masa pasca-Perang Dingin yang menjadi persyaratan utama, antara lain negara-negara Indocina harus mengubah sistem ekonominya menuju sistem ekonomi pasar, sebelum suatu pendekatan regional dapat dikembangkan. Selama usaha-usaha ini belum berhasil, maka hubungan antara kedua kelompok negara Asia Tenggara ini akan tetap bilateral sifatnya.

IV

Indonesia memang merupakan satu-satunya negara ASEAN yang sudah menyatakan tidak berkeberatan apabila Vietnam menjadi anggota ASEAN, asalkan negara ini mematuhi *Dasasila Bandung*, yang berprinsip hidup berdampingan secara damai. *Dasasila Bandung*, yang dihasilkan Konferensi Asia Afrika dan Amerika Latin di tahun 1955 itu, menyuratkan bahwa negara-negara yang berbeda ideologi serta sistem politiknya dapat hidup berdampingan secara damai. *Dasasila Bandung* merupakan suatu tahap antara menuju penandatanganan dan pematuhan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara*, yang lebih menekankan "saling menghargai kemerdekaan, kedaulatan, persamaan, integritas teritorial dan identitas nasional semua bangsa" di Asia Tenggara; hak setiap negara untuk menjalankan eksistensi nasionalnya bebas dari intervensi eksternal, subversi dan pemaksaan; tidak campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri negara lain; penyelesaian perbedaan atau persengketaan hanya melalui cara-cara damai; penolakan ancaman atau penggunaan kekerasan; kerja sama yang efektif. Kebiasaan berkonsultasi dan bekerja sama dalam kerangka regional ASEAN perlu ditularkan sehingga dapat memodifikasi orientasi internasional dan pola perilaku politik negara-negara Indocina.

Negara-negara anggota lainnya belum melangkah sejauh Indonesia. Tetapi mereka sudah dapat menerima apabila negara-negara Indocina dan Myanmar mengajukan permintaan untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama*. Penandatanganan *Perjanjian* itu oleh ketiga negara Indocina dan Myanmar akan membuka kemungkinan untuk menyelesaikan perbedaan-

an atau persengketaan dengan cara-cara damai. Demikian pula dukungan negara-negara Indocina dan Myanmar bagi pembatasan keterlibatan atau pengelolaan kepentingan wajar negara-negara besar di wilayah Asia Tenggara dan sekitarnya yang diperjuangkan ZOPFAN. Vietnam memang sudah mengirim surat kepada ASEAN *Standing Committee* yang menyatakan kesediaan negara itu untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama*.

Pendekatan ini tidak sekomprehensif keanggotaan pada ASEAN, tetapi kemungkinan ini lebih realistis pada saat sekarang ini, karena memberikan cukup waktu bagi Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya serta Myanmar untuk mencoba mengembangkan sistem ekonomi pasar, yang dapat dianggap sebagai persiapan bagi pengembangan demokrasi yang lebih mendekati sistem demokrasi yang dianut negara-negara ASEAN. Baru apabila negara-negara ini telah mulai berhasil mengembangkan sistem ekonomi pasar dan, kemudian, sistem politik demokrasi, maka keikutsertaan mereka dalam lembaga-lembaga ASEAN dapat diterima. Vietnam memang masih memerlukan banyak waktu untuk menjalankan ekonomi pasar, seperti diakui sendiri oleh Menteri Perdagangan dan Pariwisata Vietnam, Le Van Triet.

Jalur yang lain ialah jalur yang dibuka mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan. Ketika masih berkuasa, Chatichai Choonhavan sudah membuka jalan untuk mencapai akomodasi antara Asia Tenggara yang komunis dan nonkomunis. Sebagai akibatnya, pengusaha-pengusaha Muangthai memasuki Myanmar, Laos dan Vietnam sambil menawarkan barang-barang produksi industri pengolahannya untuk ditukarkan dengan hasil produksi hutan, tambang

dan komoditi-komoditi lain, serta membentuk usaha-usaha patungan.

Pendekatan Muangthai ini dikenal sebagai pembangunan *suwannaphume*, atau pembangunan Tanah Mas, yang tidak hanya dimaksudkan untuk meningkatkan hubungan dagang dan investasi dengan negara-negara tetangganya yang kaya akan sumber alam, tetapi juga untuk mengikutsertakan mereka dalam suatu sistem regional yang baru di mana kesejahteraan ekonomi yang didasarkan pada sistem ekonomi pasar dapat dinikmati melintasi batas-batas nasional dan ideologi. Konsep Muangthai sebagai pusat kekuatan Asia Tenggara berakar dalam suatu pemikiran sebelum Perang Dunia II, ketika rezim nasional Marsekal Pibulsongkram berkampanye untuk suatu "Muangthai Raya". Program ini kemudian ditinggalkan, tetapi pemerintah Chatichai membangkitkannya kembali dengan tujuan yang lebih pragmatis. Hanya saja pengembangan hubungan ini tidak dilakukan dalam rangka ASEAN, sehingga menimbulkan berbagai interpretasi. Apabila skenario ini yang terjadi, maka Asia Tenggara akan terbagi dalam dua konfigurasi ekonomi yang longgar. Konfigurasi pertama ialah Asia Tenggara daratan dengan Bangkok sebagai pusat pengembangannya, sedangkan konfigurasi kedua ialah Asia Tenggara maritim dengan Singapura sebagai pusatnya, dengan lembaga-lembaga keuangannya yang unggul sistem komunikasinya yang efisien, sistem informasi dan fasilitas bandar udara dan lautnya yang sangat efisien pula. Indonesia, Malaysia dan Singapura sudah mulai mengembangkan melalui segi tiga pertumbuhan SJORI (Singapura, Johor, Riau), yang oleh beberapa pihak di ASEAN dianggap sebagai suatu alternatif bagi pengembangan kerjasama ekonomi di ASEAN, karena kerja

sama ekonomi sulit bergerak dengan pendekatan-pendekatan yang sudah disepakati bersama.

Suatu kemungkinan yang lain ialah peningkatan hubungan antara Vietnam dan RRC. Ketidaksediaan Moskow untuk melanjutkan pemberian bantuan ekonomi kepada Vietnam telah memakai Hanoi untuk mendekati Beijing kembali. Pendekatan ini mulai dengan suatu kunjungan rahasia yang dilakukan Jenderal Le Duc Anh, orang kedua dalam Politbiro Vietnam, yang bertanggung jawab atas angkatan bersenjata, keamanan dan politik luar negeri. Kunjungan Jenderal Anh dilakukan karena RRC mengundang Hanoi untuk mengirim seorang utusan ke Beijing untuk menjelaskan tentang hasil-hasil kongres Partai Komunis Vietnam VII di bulan Juni lalu. Tampaknya RRC dapat menerima hasil-hasil kongres PKV, yang menegaskan bahwa PKV akan tetap mempertahankan kekuasaan politiknya, tetapi mengendorokan pengendaliannya atas ekonomi. Sikap PKV ini mendekatkannya pada RRC dan sekaligus menjauhkannya dari Uni Soviet yang sudah melaksanakan reformasi politik. Atas dasar runtuhnya partai-partai komunis di Eropa Timur dan Uni Soviet, maka kedua belah pihak setuju untuk memperbaiki kembali hubungan antara mereka. Persetujuan ini tidak lain didesak oleh kelangsungan hidup Partai Komunis kedua negara. Pendekatan Vietnam-RRC atas dasar penyelesaian bersama masalah Kamboja merupakan jaminan bahwa siapapun yang berkuasa di Kamboja akan bersahabat pula dengan RRC.

Kalau kekuatan konservatif di kedua negara ini tidak dapat bertahan, maka tidaklah berarti bahwa pertimbangan-pertimbangan strategi keamanan akan bergeser.

Pertimbangan-pertimbangan ini akan tetap merupakan pedoman bagi strategi keamanan RRC. Demikian pulalah halnya dengan Vietnam. Dalam rangka pertimbangan-pertimbangan ini, maka, di samping membuka pertemuan teratur ASEAN dengan RRC dan Uni Soviet serta Amerika Serikat dan Jepang, pemanfaatan jalur yang dibuka Indonesia dengan penyelenggaraan lokakarya tentang Laut Cina Selatan untuk mentransformasi sumber konflik menjadi bentuk-bentuk kerja sama yang saling menguntungkan untuk kemudian mengundang RRC untuk menandatangani *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* terbuka lebar. Dengan demikian peranan RRC di Asia Tenggara dapat dikelola melalui dua jalur untuk kepentingan Asia Tenggara secara keseluruhan, sehingga pendekatan Vietnam-RRC tidak perlu terlalu digusari. ZOPFAN dan *Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama* merupakan instrumen-instrumen yang handal untuk menghadapi lingkungan strategis yang berubah secara drastis, dengan ketentuan bahwa kedua instrumen itu, terutama ZOPFAN, disesuaikan dengan perubahan itu pula. RRC perlu diyakinkan bahwa ia mempunyai tanggung jawab khusus pula dalam pembentukan suatu lingkungan keamanan yang baru di Asia Tenggara.

Bagi Indonesia, suatu Asia Tenggara yang terpadu, yang bersatu dalam mencapai tujuan yang berlandaskan pembangunan ekonomi menuju kesejahteraan Asia Tenggara secara keseluruhan merupakan suatu keharusan strategis. Asia Tenggara yang demikian akan merupakan suatu Asia Tenggara yang berorientasi pada perbaikan hidup sosial-politik bangsa-bangsa Asia Tenggara, karena kesejahteraan ekonomi masih dianggap sebagai landasan utama ketahanan nasional dan regional.