

Perkembangan Regionalisme di Asia Tenggara: Tinjauan Historis dan Teoretis

A.R. SUTOPO

Kerjasama regional merupakan salah satu jalan yang ditempuh oleh berbagai negara untuk mengatasi persoalan-persoalan baik di dalam negeri sendiri maupun dalam hubungan antar-negara. Usaha negara modern untuk meningkatkan kesejahteraan tidak dapat dicukupi semata-mata dengan mengandalkan diri pada sumber-sumber daya dan potensi yang terdapat di dalam negerinya sendiri. Kerjasama dengan negara-negara lain, terutama dalam kawasan yang sama diharapkan dapat membantu mendorong laju perkembangan dan pembangunan dalam berbagai bidang. Selain itu, kerjasama regional diharapkan juga akan mengurangi kecenderungan terjadinya konflik antar-negara yang penyelesaiannya sering mempergunakan kekerasan. Terselenggaranya iklim hubungan yang lebih harmonis karena berkurangnya konflik itu, pada gilirannya diharapkan akan lebih mendorong lagi tercapainya usaha-usaha pembangunan nasional, khususnya dalam bidang sosial dan ekonomi.

Bagi kawasan Asia Tenggara, usaha-usaha ke arah kerjasama regional bukan merupakan sesuatu yang baru. Akar-akar ke arah kerjasama itu dapat ditelusuri sekurang-kurangnya sejak negara-negara dalam kawasan ini memperoleh kemerdekaannya -- kecuali Muangthai -- sejak berakhirnya Perang Dunia II. Tetapi pada saat ini kerjasama regional Asia Tenggara yang paling menonjol adalah ASEAN (*The Association of Southeast Asian Nations*), sementara berbagai organisasi regional antara negara-negara Dunia Ketiga mengalami perkembangan yang sangat lambat, gagal berfungsi seperti yang diharapkan atau mati tanpa bekas. ASEAN hingga tingkat tertentu dipandang tidak saja mampu bertahan tetapi juga mengalami kemajuan-kemajuan penting bagi kesejahteraan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara, khususnya dalam wilayah yang diliput oleh kerjasama regional ini.¹ Apa

yang dilihat sebagai sukses ASEAN dewasa ini juga dapat dibandingkan dengan pengalaman usaha kerjasama dan organisasi-organisasi regional dan sub-regional Asia Tenggara lainnya yang dibentuk sebelumnya, yang tidak mengalami kemajuan-kemajuan berarti atau bahkan gagal berfungsi seperti yang dimaksudkan. Kemampuan ASEAN untuk mempertahankan eksistensinya selama duapuluh tahun terakhir ini dan bersamaan dengan itu melaksanakan serangkaian usaha untuk kepentingan bersama para anggotanya memang telah menjadikan ASEAN sebagai suatu realitas yang harus semakin diperhitungkan dalam percaturan internasional. Meskipun demikian, masih dapat dipersoalkan apakah secara nyata prestasi ASEAN yang sering disebut sebagai salah satu kerjasama regional yang paling berhasil di dunia dewasa ini tidak terlalu dibesar-besarkan.

Jika dengan segala kekurangannya yang mungkin masih disandanginya, ASEAN mampu menunjukkan suatu ciri kerjasama regional untuk menghadapi berbagai masalah, hal ini perlu mendapatkan perhatian yang semestinya. Tulisan ini akan membahas regionalisme di Asia Tenggara dalam perspektif historis dan teoretisnya. Fokus perhatiannya adalah pada kerjasama ASEAN sebagai upaya regional terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan dan perkembangan di Asia Tenggara. Pertanyaan yang barangkali mendasar sifatnya untuk diajukan adalah, anggapan-anggapan dasar apa yang melandasi upaya regional seperti itu? Mekanisme dan kelembagaan seperti apa yang diperlukan agar upaya-upaya yang dimaksud dapat terselenggara? Secara implisit dari pertanyaan-pertanyaan itu juga terkandung pertanyaan lain, yaitu, bagaimana negara-negara yang terlibat dalam kerjasama regional itu akan mencapai tujuan atau maksud mereka? Pendek kata, konseptualisasi intelektual seperti apa yang dikembangkan oleh negara-negara Asia Tenggara dalam menghadapi berbagai masalah dalam kurun waktu selama ini?

Sebelum melangkah lebih jauh, terlebih dahulu perlu diingat adanya keterbatasan dalam lingkup jangkauan dan kurun waktu yang tercakup dalam pembahasan ini. Tentang lingkup jangkauan, pengertian secara umum Asia Tenggara dewasa ini mencakup negara-negara anggota ASEAN, negara-negara Indocina dan Birma. Dalam pengertian kawasan demikian itu tampaknya sulit sekali mendapatkan suatu organisasi regional yang melibatkan *semua* negara dalam kawasan ini. Partisipasi negara-negara Asia Tenggara dalam upaya-upaya regional yang pernah ada mencakup wilayah-wilayah yang lebih luas daripada Asia Tenggara, seperti dalam SEATO dan ASPAC, atau lebih sempit daripada wilayah Asia Tenggara secara keseluruhan, seperti ASA dan ASEAN.

Tentang kurun waktu, secara umum dapat dikatakan bahwa beberapa negara di Asia Tenggara telah terlibat dalam berbagai kegiatan regional di

regional yang dianggap mengarah kepada kawasan Asia Tenggara. Secara garis besar pembagian waktu itu dapat disebutkan sebagai berikut. Pada periode 1950-1960, keterlibatan negara-negara Asia Tenggara dalam kerjasama regional belum dapat dispesifikasikan pada wilayah Asia Tenggara, kecuali seperti dalam kasus SEATO.² Dalam periode 1961-1966, usaha untuk melakukan kerjasama dalam tingkat kawasan atau sekurang-kurangnya dalam sub-kawasan Asia Tenggara mulai muncul, seperti misalnya ASA dan Maphilindo. Tetapi upaya-upaya kerjasama regional yang dibentuk dalam periode ini pada umumnya tidak dapat bertahan hidup atau tidak mampu berfungsi seperti yang diharapkan.³ Periode selanjutnya adalah periode sejak 1967 hingga kini yang ditandai oleh berdirinya ASEAN dan untuk jangka waktu yang relatif panjang telah mampu mempertahankan diri dan melakukan pembaruan-pembaruan dalam organisasi.⁴

Pembentukan ASEAN dalam tahun 1967 merupakan hasil dari usaha para pemimpin beberapa negara Asia Tenggara yang merasa optimis bahwa kerjasama ini akan lebih berhasil daripada usaha-usaha yang telah dilakukan sebelumnya. Prestasi ASEAN untuk tetap hidup dan terus berusaha mengembangkan diri selama dua dasawarsa ini kemudian dapat dibagi ke dalam dua sub-periode. Periode 1967-1975 merupakan kurun waktu ketika ASEAN secara hati-hati berusaha menggalang kerjasama dalam bidang-bidang yang dianggap kurang sensitif dalam semangat memenuhi kesepakatan mereka sebagaimana tertuang dalam Deklarasi Bangkok. Periode 1976 dan selanjutnya merupakan tahap ketika ASEAN makin memberikan perhatian yang lebih besar dan substansial pada usaha-usaha kerjasamanya dalam berbagai bidang sosial, ekonomi, politik dan bahkan keamanan seperti tertuang dalam *Deklarasi ASEAN Concord*.

²Selain SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) terdapat pula kerjasama regional lainnya yang dibentuk dalam periode ini, yaitu SEANZA (*Central Banks of Southeast Asia, New Zealand and Australia*) dan AMDA (*Anglo-Malayan Defence Arrangement*), yang kelak digantikan oleh FPDA (*Five Power Defence Arrangement*).

³Beberapa usaha ke arah kerjasama regional dalam periode ini juga dapat diidentifikasi, misalnya SEAMCED (*Ministerial Conference for the Economic Development of Southeast Asia*), ASPAC (*Asian and Pacific Council*) dan SEAMEO (*Southeast Asian Ministers of Education Organization*). Di antara yang masih hidup dan berfungsi cukup efektif untuk kerjasama pembangunan, tetapi lingkungannya tidak terbatas pada Asia Tenggara, adalah didirikannya Bank Pembangunan Asia (ADB).

⁴Dalam seluruh tulisan ini sering dijumpai istilah-istilah organisasi dan kerjasama regional, termasuk penggunaannya terhadap ASEAN, secara silih berganti. Masalah ini secara lebih khusus dibahas dalam tulisan J. Soedjati Djiwandono dalam *Analisa* terbitan ini juga. Selain ASEAN, dalam periode ini juga diselenggarakan pertemuan-pertemuan atau dibentuk lembaga-lembaga yang meliputi berbagai kegiatan. Karena itu dikenal juga adanya forum atau lembaga seperti SEAFDEC, SEACEN, SEAMHO, SEARCFPP. Ulasan singkat tentang usaha-usaha kerjasama regional seperti yang disebutkan dalam catatan kaki 2, 3, dan 4 ini dapat diikuti dalam James N. Schubert, "Toward a 'Working Peace System' in Asia: Organizational Growth and State Partici-

PERIODE 1950-1960

Setelah berakhirnya Perang Dunia II dan munculnya negara-negara baru di Asia, kerjasama regional merupakan salah satu tema yang tidak jarang muncul dalam pidato para pemimpin dan bahkan merupakan usaha antar-negara untuk menggalang upaya bersama menghadapi persoalan yang ada atau untuk mencapai tujuan bersama di masa depan. Karena kolonialisme dianggap sebagai salah satu faktor terpenting yang berpengaruh atas negara-negara Asia, banyak negara menggunakan isu-isu kolonialisme, rasialisme, dominasi asing dan kemerdekaan daerah jajahan sebagai masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara dan wilayah jajahan di Asia. Tidak ketinggalan negara-negara Asia Tenggara juga terlibat dalam upaya atau memberikan perhatiannya pada masalah-masalah tersebut. Tetapi karena saat kemerdekaan yang dicapai oleh negara-negara Asia Tenggara mencakup kurun waktu yang agak panjang dan prioritas persoalan yang dihadapi berbeda-beda, keterlibatan mereka dalam upaya-upaya itu juga bervariasi.

Usaha paling awal yang dilakukan oleh negara-negara Asia setelah Perang Dunia II adalah konperensi antar-negara yang diselenggarakan di New Delhi yang disebut sebagai *The Asian Relations Conference*, pada bulan Maret hingga awal April 1947. Konperensi ini diselenggarakan atas undangan dari *The Indian Council on World Affairs* dan dimaksudkan bersifat tidak resmi serta berdimensi kebudayaan. Di antara utusan-utusan dari 18 negara yang menghadiri konperensi itu, dari Asia Tenggara datang perutusan dari Birma, Indonesia, Malaya, Filipina, Muangthai dan Vietnam. Maksud utama konperensi ini adalah untuk mendorong berkembangnya pengkajian-pengkajian mengenai Asia dan kerjasama yang lebih besar di antara negara-negara Asia serta antara mereka dengan negara-negara lainnya di dunia. Bidang-bidang yang kemudiannya disepakati sebagai perhatian utama mereka untuk diusahakan adalah kemerdekaan bagi daerah-daerah jajahan, peningkatan status wanita di Asia, peningkatan komunikasi antar-Asia, dan perlunya melengkapi kemerdekaan politik dengan pembangunan ekonomi. Tetapi rencana untuk mengadakan konperensi kedua pada tahun 1949 di Cina tidak pernah terwujud, dan bersamaan itu gagal pula inisiatif ke arah pembentukan regionalisme di Asia.

Terdapat beberapa hal yang dapat menerangkan kegagalan dilanjutkannya usaha-usaha kerjasama dalam tingkat kawasan Asia ini.⁵ Persaingan Cina dan India untuk menduduki posisi kepemimpinan dalam upaya itu sangat menonjol dan masing-masing pihak tidak mau mengalah. Sementara itu negara-negara Asia lainnya yang baru merdeka, atau dalam proses mendapatkan kemerdekaannya, merasa khawatir akan kemungkinan dominasi Cina dan In-

dia, atau salah satu darinya, yang akan merugikan kemerdekaan yang baru saja mereka peroleh. Di lain pihak, luasnya keanggotaan atau pihak yang terlibat dalam konperensi itu membuat fokus perhatian tidak tertuju kepada suatu bidang tertentu yang lebih menjadi perhatiannya sehingga beberapa negara merasa kurang berminat. Dan setelah Cina dikuasai oleh rezim komunis, usaha ke arah regionalisme Asia itu makin tidak menentu.

Usaha pendekatan regional pada masalah di negara-negara Asia lainnya yang perlu dicatat pada akhir dasawarsa 1940-an itu adalah diselenggarakannya Pertemuan New Delhi bulan Januari 1949 atas undangan Pemerintah India untuk membahas intervensi militer Belanda di Indonesia bulan Desember 1948. Meskipun konperensi ini secara spesifik dimaksudkan untuk membahas soal khusus, yaitu intervensi militer Belanda di Indonesia, di situ Perdana Menteri Nehru mengusulkan dibentuknya suatu mekanisme dan prosedur bagi pemerintah negara-negara yang terwakili dalam konperensi itu untuk saling berkomunikasi dan berkonsultasi serta menentukan tindakan terpadu dalam menghadapi berbagai masalah yang menjadi kepentingan mereka bersama. Bahkan Carlos Romulo yang mewakili Filipina mengajukan usul yang lebih konkret untuk membentuk semacam sekretariat permanen yang berfungsi sebagai *clearing house* bagi informasi yang penting dan tindakan terpadu serta sebagai metode konsultasi mengenai masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama.⁶ Konsultasi, kepentingan dan perhatian bersama menjadi kata-kata kunci.

Usaha itu kemudian disusul oleh inisiatif Romulo untuk menyelenggarakan Pertemuan *the Asia Union* di Baguio, Filipina bulan Mei 1950. Pertemuan ini dihadiri oleh tujuh negara Asia, termasuk Australia. Tiga di antaranya adalah negara-negara Asia Tenggara, yaitu, Filipina sendiri, Indonesia dan Muangthai. Konperensi ini pada akhirnya hanya menghasilkan suatu resolusi bagi ditempuhnya konsultasi bersama agar suara Asia lebih didengarkan dalam forum PBB, dan mendorong langkah bersama untuk menggalang kerjasama sosial dan ekonomi yang lebih erat di antara negara-negara Asia. Ia tidak banyak menghasilkan sesuatu yang penting bagi usaha-usaha ke arah regionalisme Asia oleh karena latar-belakang penyelenggaraan konperensi itu sendiri telah diwarnai munculnya konflik ideologis dan suasana perang dingin yang telah mulai menjalar ke Asia, khususnya Asia Timur dan Asia Tenggara.⁷

Kurang lebih dalam waktu yang bersamaan, pengaruh Perang Dingin makin dirasakan di kawasan Asia Tenggara. Meningkatnya perhatian Amerika Serikat pada Asia Tenggara sejak awal dasawarsa 1950-an tidak dapat dile-

⁶Colbert, *Southeast Asia in International Politics*, hal. 113-114; Solidum, *Southeast Asian Community*, hal. 21.

paskan dari munculnya RRC pada tahun 1949 dan kekalahan Perancis dalam Perang Vietnam tahun 1953 (Perang Indocina I) sementara stabilitas negara-negara Asia Tenggara yang baru merdeka pada umumnya masih rawan. Untuk menghadapi perkembangan itu negara-negara Barat kemudian membentuk SEATO (*Southeast Asian Treaty Organization*) pada tahun 1954. Organisasi yang dirancang terutama sebagai organisasi pertahanan ini tampaknya merupakan organisasi regional yang paling awal mempergunakan nama Asia Tenggara. Tetapi dari delapan anggotanya (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Filipina dan Muangthai), hanya dua negara saja yang benar-benar negara Asia Tenggara. SEATO sendiri tidak jelas dalam merumuskan terhadap ancaman dari siapa kerjasama pertahanan itu ditujukan, kecuali Amerika Serikat yang secara spesifik menyebut ancaman komunis.⁸ Oleh karena itu jika kemudian ternyata SEATO mengalami kegagalan, hal ini tidak lepas dari perbedaan persepsi dan kepentingan yang tajam di antara para anggotanya sendiri. Kegiatan-kegiatan SEATO secara resmi dibekukan sejak tahun 1977.

Desakan yang makin keras atas Asia untuk terlibat ke dalam kancah konflik Perang Dingin itu antara lain ditandai juga oleh makin besarnya perhatian dan kemudian keterlibatan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Ini mendorong beberapa negara Asia untuk mencari jalan pemecahan atas masalah-masalah yang dihadapi baik dalam tingkatan regional maupun global. Setelah melalui pendekatan-pendekatan oleh lima negara Asia (Indonesia, Birma, India, Pakistan dan Sri Lanka) sejak bulan April 1954, suatu kerjasama regional yang bersifat makro dan substansial dilahirkan melalui penyelenggaraan Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955. Komunike Bersama Konperensi Asia-Afrika mengungkapkan berbagai bidang kerjasama yang meliputi bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, dan politik. Konperensi ini memang tidak secara khusus dimaksudkan untuk penggalangan kerjasama regional di Asia, apalagi Asia Tenggara, meskipun semua negara merdeka di Asia Tenggara terlibat di dalamnya. Tetapi Konperensi itu dapat dipandang sebagai salah satu puncak bagi negara-negara Asia Tenggara dalam menyepakati perlunya dasar-dasar politik dan pendekatan bersama pada masalah yang mereka hadapi. Ternyata Konperensi Asia-Afrika kemudian terhenti pada konperensi di Bandung itu saja. Bersamaan dengan itu, Konperensi Asia-Afrika juga menjadi arena penegasan adanya garis pemisah di antara negara-negara Asia Tenggara sendiri antara yang non-blok di satu pihak, yang dipimpin oleh Indonesia dan Birma dengan pendukung-pendukungnya Kamboja, Laos dan Vietnam Utara, dan di lain pihak negara-negara yang memihak Amerika Serikat, yaitu Filipina dan Muangthai yang didukung oleh Vietnam Selatan.⁹

Selain itu, komunikasi antar-negara Asia Tenggara mungkin saja terseleenggarakan melalui organisasi-organisasi lain seperti Colombo Plan, yang dibentuk pada tahun 1950, dan melalui ECAFE, suatu badan khusus PBB yang dibentuk pada tahun 1947 untuk pembangunan ekonomi Asia dan Timur Jauh. Tetapi dua organisasi ini lebih merupakan perpanjangan dari organisasi atau perhimpunan lain. Colombo Plan merupakan hasil dari kerjasama negara-negara Persemakmuran (*Commonwealth*) di bawah naungan Inggris sedangkan ECAFE merupakan badan khusus PBB. Keduanya jauh dari mencerminkan inisiatif regional. Dari sebab itu keterlibatan mereka dalam organisasi-organisasi ini tidak dapat dilihat sebagai pencerminan inisiatif regional dalam menghadapi kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Itulah beberapa arena penting dalam periode ini yang memberikan sarana bagi berbagai negara Asia Tenggara untuk menuju ke arah kerjasama regional di Asia Tenggara. Melalui kegiatan-kegiatan tersebut mereka menyadari pentingnya kerjasama regional, meskipun hal ini lebih bersifat abstrak. Konteks keterlibatan mereka dalam lingkup regional umumnya mencakup wilayah Asia yang lebih luas, bahkan dalam kasus Konferensi Asia-Afrika, cakupan wilayah meliputi bagian di luar Asia. Pada periode ini berbagai negara dengan latar-belakang orientasi politik yang sangat berbeda berusaha merumuskan kepentingan-kepentingan bersama melalui pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan kendati tiadanya kontinuitas. Karena sifat pertemuan yang demikian itu maka kemampuan mereka untuk merumuskan bidang kerjasama regional yang spesifik belum tampak jelas. Untuk beberapa hal, negara-negara yang terlibat dalam pertemuan-pertemuan itu berusaha mencari jalan pemecahan atas berbagai masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang baru merdeka yang mencakup bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, dan bahkan masalah keamanan. Tetapi usaha-usaha untuk menginstitutionalkan kerjasama politik dan keamanan tampak tidak mendapatkan sambutan seperti terlihat dalam Pertemuan *the Asia Union* dan pembentukan SEATO. Di balik itu memang terdapat pertanda tentang keinginan mereka untuk menginstitutionalisasikan usaha bersama dalam menghadapi masalah-masalah mereka khususnya dalam bidang sosial dan ekonomi, walaupun dalam periode ini hal itu tidak terselenggara.

PERIODE 1961-1966¹⁰

Untuk kawasan Asia Tenggara, pengalaman negara-negara regional dalam usaha mendorong terlembagakannya kerjasama antar-negara untuk menghadapi masalah bersama itu makin tercermin sejak permulaan dasawarsa 1960-an. Usaha untuk melembagakan komunikasi mereka dalam tingkat re-

gional, atau sekurang-kurangnya sub-regional Asia Tenggara, ditandai oleh pembentukan ASA (*The Association of Southeast Asia*) pada tahun 1961, dan Maphilindo (Malaysia, Filipina dan Indonesia) pada tahun 1963. Keduanya dimaksudkan untuk menampung kepentingan-kepentingan negara-negara dalam kawasan Asia Tenggara dan melibatkan hanya negara-negara yang berada dalam kawasan Asia Tenggara saja, sekurang-kurangnya dalam pengertian formal.

Meskipun ASA terbentuk pada tahun 1961, inisiatif ke arah pembentukannya telah dimulai sejak akhir dasawarsa 1950-an. Dalam kunjungannya ke Filipina pada bulan Januari 1959, Perdana Menteri Federasi Malaya, Tengku Abdul Rahman, mengajukan gagasannya kepada Presiden Filipina, Carlos P. Garcia, tentang perlunya kerjasama yang lebih erat antara kedua negara untuk menghadapi masalah bersama di antara mereka dan meningkatkan taraf hidup rakyat negara mereka. Gagasan ini diterima baik oleh Presiden Garcia, dan bahkan mereka sepakat untuk menawarkan gagasan itu kepada negara-negara Asia Tenggara lainnya. Malaya kemudian melakukan pendekatan kepada Muangthai dalam tahun itu juga, dan gagasan kerjasama itu disambut baik oleh Muangthai. Usaha ini kemudian dilanjutkan oleh Tengku Abdul Rahman dengan penjajagan kepada semua negara Asia Tenggara, kecuali Vietnam Utara.

Ternyata gagasan itu tidak mendapatkan sambutan positif dari negara-negara Asia Tenggara lainnya, khususnya Birma, Indonesia dan Kamboja. Kekhawatiran tampaknya bersumber pada kenyataan bahwa gagasan itu datangnya dari negara-negara yang sangat dekat hubungannya dengan Barat. Meskipun Malaya menginginkan terbentuknya suatu pengelompokan regional yang bersifat non-politik sesuai dengan rancangannya untuk membentuk suatu *Southeast Asian Friendship and Economic Treaty*, ajakannya yang hanya membatasi pada negara-negara yang dekat dengan Barat dan yang non-komunis/non-blok mengundang kecurigaan bahwa upaya itu akan mengarah kepada terbentuknya suatu pengelompokan politik. Bahkan Indonesia sejak awal telah mencurigai upaya itu tidak lain dari usaha SEATO untuk membentuk front guna menyalurkan kepentingannya. Karena penerimaan yang tidak menggembirakan itu ASA hanya beranggotakan tiga negara saja, yaitu Malaya, Filipina dan Muangthai, dan resmi berdiri melalui Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961.

Dalam Deklarasi Bangkok 31 Juli 1961¹¹ itu disebutkan maksud dan tujuan asosiasi yang bergerak untuk memajukan kerjasama ekonomi dan budaya meliputi bidang yang luas. Para anggotanya sepakat untuk membentuk suatu wadah yang efektif (*effective machinery*) untuk konsultasi, kerjasama dan saling bantu-membantu dalam bidang-bidang ekonomi, sosial,

budaya, ilmu pengetahuan dan administrasi; memberikan latihan-latihan kependidikan, profesional, teknis dan administratif; saling tukar-menukar informasi tentang hal-hal yang menjadi kepentingan atau perhatian bersama dalam bidang-bidang tersebut; kerjasama dalam memajukan studi tentang Asia Tenggara; membentuk wadah untuk kerjasama mereka dalam bidang-bidang pertanian, industri, pengembangan perdagangan, perbaikan sistem transportasi dan komunikasi, serta untuk meningkatkan taraf hidup rakyat mereka; dan kerjasama dalam pengkajian tentang masalah-masalah perdagangan komoditi internasional. Pencantuman maksud dan tujuan yang demikian luas itu memberi kesan bahwa ASA merupakan suatu organisasi yang ingin mencapai maksud dan tujuan yang beraneka-ragam itu secara serentak.

Guna melaksanakan maksud dan tujuan tersebut ASA membentuk wadah dan struktur yang mencakup beberapa tingkatan.¹² *Pertama*, Pertemuan Tahunan Menteri-menteri Luar Negeri ASA yang diselenggarakan di ibukota masing-masing anggota secara bergiliran. Pertemuan ini merupakan badan tertinggi dalam ASA dengan kekuasaan untuk menentukan kebijakan-kebijakan, menggariskan pedoman-pedoman, dan menyetujui berbagai proyek yang hendak dijalankan oleh ASA. *Kedua*, Komite Tetap yang dibentuk oleh para Menteri Luar Negeri, terdiri dari Menteri Luar Negeri tuan rumah sebagai ketua komite dan para kepala perwakilan dari negara-negara ASA sebagai anggotanya. Komite Tetap ini melakukan tugas-tugas konsultatif mengenai kebijakan-kebijakan dan proyek-proyek ASA dan memberikan rekomendasi kepada para Menteri Luar Negeri atau kepala pemerintahan tentang pelaksanaan proyek-proyek. *Ketiga*, Kelompok Kerja Bersama (*Joint Working Party*) ASA yang terdiri dari para pejabat negara-negara ASA yang bertemu sekitar sebulan sebelum diselenggarakannya Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri untuk menilai dan membicarakan kemajuan yang telah dicapai oleh asosiasi pada tahun sebelumnya dan mengajukan laporan dan rekomendasi tentang proyek-proyek ASA kepada Sidang para Menteri Luar Negeri. *Keempat*, Komite-komite Khusus (*Permanent and Ad Hoc Committees*) yang anggota-anggotanya terdiri dari para pejabat dan ahli dalam bidangnya dari masing-masing negara anggota ASA. Terdapat tiga komite khusus dalam ASA, yaitu, Komite Ekonomi, Komite Sosial dan Budaya, dan Komite Riset dan Kerjasama Teknik. *Kelima*, masing-masing negara anggota membentuk Sekretariat Nasional ASA yang bertanggungjawab atas kerja asosiasi di masing-masing negara.

Bahwa ASA kemudian hanya membentuk tiga Komite Khusus, tampaknya berarti para anggotanya menyadari bahwa komitmen untuk melaksanakan seluruh bidang kerjasama seperti yang dicanangkan dalam Deklarasi Bangkok tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Bagaimanapun diinginkannya bidang-bidang kerjasama tersebut untuk dilakukan, pemilihan bidang-bidang

bukan sekadar melalui pencantumannya dalam persetujuan. Keterlibatan secara aktif lembaga-lembaga pemerintah yang berwenang dan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan diperlukan untuk menentukan bidang-bidang kerjasama yang paling dapat dilakukan oleh para anggotanya. Hal ini perlu ditempuh mengingat negara-negara anggota ASA pada dasarnya belum mempunyai pengalaman dalam mengenal satu sama lain, apalagi dalam memadukan bidang-bidang kerjasama pada tingkat organisasi (sub)regional. Dari sebab itu, dalam usahanya ke arah kerjasama regional, sekalipun hal itu menonjolkan aspek kerjasama fungsional, ASA tidak hanya menggantungkan diri pada sikap yang telah tercapai di kalangan elite politiknya saja tetapi juga melalui pengujian/penilaian kelayakan oleh lembaga-lembaga dan kelompok-kelompok yang lebih langsung berurusan dengan bidang khusus yang hendak dikerjakan bersama.

Serangkaian pertemuan dari berbagai lembaga tersebut telah dilaksanakan oleh ASA dari sejak berdirinya hingga tahun 1966 dalam usaha memberikan bentuk nyata kerjasama para anggotanya. Tetapi pada akhirnya ASA menghadapi kemacetan dalam mengembangkan lebih lanjut usaha kerjasamanya terutama karena terjadinya konflik di antara para anggotanya sendiri yang sumber utamanya terletak dalam bidang politik. Konflik yang paling berpengaruh adalah antara Filipina dan Malaya (yang kemudian membentuk Federasi Malaysia) mengenai status Sabah. Konflik ini mempunyai andil besar bagi terhentinya komunikasi intra-organisasi itu, terutama dalam periode kritis dalam politik internasional Asia Tenggara sejak pencaanangan pembentukan Federasi Malaysia mendapatkan reaksi keras dari Indonesia, kemudian tersymbolisir dalam politik konfrontasi, dan dari tuntutan Filipina atas Sabah, sejak tahun 1963, bahkan hingga tahap pemutusan hubungan diplomatik di antara mereka.

Munculnya konflik sekitar pembentukan Federasi Malaysia di kawasan Asia Tenggara itu ternyata juga membawa hikmah lain dalam komunikasi antar-negara yang secara langsung terlibat dalam konflik. Tiga pihak yang secara langsung berkepentingan di dalamnya, Indonesia yang melakukan politik konfrontasi, Filipina yang berkepentingan atas Sabah, dan Malaysia sendiri yang menghendaki terus berdirinya Federasi Malaysia yang meliputi Semenanjung Malaya, Singapura, Serawak dan Kalimantan Utara (Sabah), terlibat dalam komunikasi yang sangat aktif untuk mencari jalan penyelesaian perbedaan-perbedaan yang ada di antara mereka. Salah satu puncak dari usaha itu ialah diselenggarakannya perundingan-perundingan di antara ketiga belah pihak yang kemudian menghasilkan diciptakannya suatu gagasan yang disebut sebagai Maphilindo. Forum Maphilindo yang dibentuk pada bulan Agustus 1963 melalui Deklarasi Manila mengikuti diselenggarakannya Konferensi Tingkat Tinggi antara Presiden Indonesia Soekarno, PM Malaysia

tara mereka tersebut. Pilihan politik untuk kerjasama tiga pihak ini menonjolkan unsur persamaan ras Melayu sebagai dasarnya seperti dinyatakan dalam *Manila Accord* tanggal 31 Juli 1963.

Berdasarkan kesepakatan mereka itu, konsultasi-konsultasi secara teratur akan sering diselenggarakan, yang dikenal sebagai Musyawarah Maphilindo, guna membahas tujuan-tujuan yang hendak dilaksanakan dalam semangat Maphilindo. Deklarasi Manila tahun 1963¹³ menyebutkan empat pokok pendirian/sikap yang dianut oleh ketiga negara yang terlibat: (1) berpegang pada Piagam PBB dan Deklarasi Bandung; (2) memelihara hubungan bersahabat (*fraternal*) guna memperkuat kerjasama ekonomi, sosial dan budaya; (3) bekerjasama menghadapi kolonialisme dan imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya; (4) sebagai kekuatan yang baru muncul (*new emerging forces*) ketiganya akan bekerjasama membangun suatu dunia baru yang lebih baik berdasarkan kebebasan nasional, keadilan sosial dan perdamaian abadi. Bersamaan dengan itu keempat hal itu juga merupakan tujuan yang hendak dicapai oleh Maphilindo. Berdasarkan kesepakatan itu kemudian mereka menyelenggarakan beberapa kali pertemuan baik pada tingkat Menteri Luar Negeri maupun tingkat puncak kendati kemudian ini hanya terjadi antara Indonesia dan Filipina.

Jika ASA secara resmi kegiatannya akan dihapuskan oleh para anggotanya setelah ASEAN terbentuk, tidak demikian halnya dengan Maphilindo. Oleh Indonesia dan Filipina Maphilindo dinyatakan tetap berlaku/hidup setelah Malaysia menarik diri dari keterikatannya dalam *Manila Accord* dalam periode meningkatnya konflik Malaysia. Tetapi Forum Maphilindo tidak berhasil menyelesaikan konflik yang terjadi di antara para anggotanya. Meskipun demikian setelah ASEAN terbentuk tidak terdapat pernyataan dari ketiga negara anggotanya mengenai tidak atau terus berfungsinya Maphilindo sebagai sarana untuk menjalin hubungan antar-negara.

Pengalaman yang dapat dipelajari dari periode 1961-1966 ini sesedikitnya dapat dirumuskan ke dalam dua hal yang barangkali relevan untuk usaha-usaha ke arah regionalisme lebih lanjut. Baik ASA maupun Maphilindo dari satu sisi dapat dilihat sebagai cerminan adanya keinginan yang makin kuat di antara negara-negara regional yang terlibat -- Malay(sia), Filipina dalam ASA dan Maphilindo; Muangthai dalam ASA; Indonesia dan hingga tingkat tertentu Singapura dalam Maphilindo -- untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah yang dihadapi bersama melalui forum regional. Aspek kedua yang juga menjadi pelajaran adalah bahwa masalah-masalah politik regional yang peka yang menyangkut hubungan antar-negara tersebut turut berpengaruh bagi berhasil atau macetnya upaya untuk mewujudkan maksud bersama tersebut. Baik ASA maupun Maphilindo tidak mampu berfungsi efektif karena

persengketaan mengenai status Sabah dalam Federasi Malaysia. Tetapi ASA juga tidak berhasil menarik lebih banyak anggota oleh karena adanya kecuri-gaan dari beberapa negara dalam kawasan Asia Tenggara sendiri bahwa pengelompokan itu terlibat ke dalam persaingan, dan mungkin konflik, Timur-Barat. Penarikan diri Malaysia dari *Manila Accord* tampaknya juga menunjukkan keterbatasan usaha regionalisme yang didasarkan pada persamaan rasial di suatu kawasan yang sebenarnya multi-rasial.

PERIODE 1967-1975

Situasi kawasan Asia Tenggara yang berkembang pada sekitar pertengahan dasawarsa 1960-an tampaknya mempengaruhi usaha-usaha untuk mencari pemecahan bersama atas masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara dalam kawasan ini. Konflik antara Malaysia, Indonesia dan Filipina kemudian disusul oleh timbulnya ketegangan baru pada tahun 1965 ketika Singapura memisahkan diri dari Malaysia. Dalam waktu yang hampir bersamaan juga di Indonesia terjadi perubahan politik yang sangat berpengaruh atas perkembangan hubungan antar-negara di dalam kawasan. Setelah kegagalan usaha kudeta PKI bulan September 1965, Indonesia pada tahun 1966 melakukan usaha-usaha untuk mengakhiri politik konfrontasinya dengan Malaysia dan bersamaan dengan itu juga mengusahakan terselenggaranya hubungan-hubungan yang lebih bersahabat dengan negara-negara tetangganya.¹⁴ Sementara negara-negara yang telah tergabung dalam ASA mengusahakan untuk dihidupkannya kembali kegiatan-kegiatan ASA, Indonesia tidak berminat untuk masuk ke dalam organisasi yang telah dibentuk pada tahun 1961 itu. Tetapi melalui usaha-usaha diplomatik yang intensif sejak tahun 1966 setelah konfrontasi berakhir dan pendekatan-pendekatan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, suatu pertemuan antar-Menteri Luar Negeri diselenggarakan di Bangkok pada awal Agustus 1967.¹⁵ Dalam pertemuan itu pada tanggal 8 Agustus disepakatilah berdirinya ASEAN melalui penandatanganan Deklarasi Bangkok¹⁶ oleh kelima negara yang dapat hadir, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Muangthai.

¹⁴Lihat misalnya J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition: Regional and International Politics*, diedit oleh Jae Kyu Park dan Melvin Gurtov (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyung Nam University, 1977), hal. 149-170.

¹⁵Untuk pembahasan mengenai proses pembentukan ASEAN ini lihat dalam Solidum, *South-east Asian Community*, khususnya dalam Bab 3.

¹⁶Deklarasi yang mendasari berdirinya ASEAN disebut *The ASEAN Declaration* (Bangkok Declaration), ditandatangani pada tanggal 8 Agustus 1967. Guna memudahkan penyebutan untuk

Seperti halnya ASA, Deklarasi Bangkok ASEAN juga menyebutkan bahwa keanggotaan organisasi ini terbuka bagi negara-negara Asia Tenggara lainnya yang menerima prinsip-prinsip dan maksud serta tujuan ASEAN. Tetapi ASEAN belum memperluas anggotanya hingga mencakup semua negara Asia Tenggara. (Hanya dalam tahun 1984, setelah lebih dari 15 tahun eksistensinya, keanggotaan ASEAN bertambah dengan satu anggota setelah Brunei memperoleh kemerdekaannya.) Kecuali Birma dan Kamboja, negara-negara Indocina yang masih terlibat dalam konflik tidak didekati untuk bergabung. Tetapi Birma dan Kamboja menolak untuk masuk ke dalam organisasi ini. Birma tampaknya karena alasan politik luar negerinya yang isolationistik sedangkan Kamboja karena ia merasa tidak dapat bekerjasama dengan Muangthai oleh karena Muangthai dianggapnya secara terbuka merencanakan untuk menguasai wilayahnya.¹⁷ Berkuasanya pemerintahan-pemerintahan komunis di negara-negara Indocina kemudian tampak lebih mempersulit lagi usaha memperluas keanggotaan ASEAN untuk meliputi negara-negara tersebut karena adanya perbedaan-perbedaan yang besar dalam sistem politik mereka dengan sistem politik negara-negara ASEAN. Sementara itu hingga saat itu ASEAN sendiri belum tumbuh sebagai suatu organisasi yang kuat.

Dilihat dari segi struktur organisasi dan bidang-bidang kerjasama yang hendak dilakukan di masa depan, tampak adanya beberapa persamaan antara gagasan-gagasan ASA dan ASEAN. Deklarasi Bangkok yang menjadi dasar bagi berdirinya ASEAN menyebut tujuh bidang maksud dan tujuan yang hendak dilaksanakannya. Secara umum bidang-bidang itu tidak mempunyai perbedaan-perbedaan prinsipial dengan bidang-bidang kerjasama sosial, ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan yang dicanangkan oleh ASA. Dari segi ini terdapat kesan bahwa ASEAN mengambil-alih sebagian besar program-program ASA. Demikian pula halnya dengan struktur yang dibentuk dalam kerjasama ASEAN untuk menampung kegiatan dan mencapai tujuan. Wahana yang dibentuk ASEAN untuk melaksanakan maksud dan tujuannya itu meliputi: (1) Pertemuan Tahunan para Menteri Luar Negeri; (2) Komite Tetap yang diketuai oleh Menteri Luar Negeri tuan rumah dengan para anggotanya terdiri dari kepala perwakilan negara-negara anggota ASEAN yang mendapat giliran; (3) Komite-komite Permanen dan Khusus (*Permanent and Ad Hoc Committees*) yang terdiri dari para ahli dan pejabat khusus; dan (4) Sekretariat Nasional ASEAN di masing-masing negara anggota.¹⁸ Hingga tahun 1975 ASEAN telah membentuk 11 Komite Permanen dan sembilan Komite Khusus (*Ad Hoc*).¹⁹

¹⁷Djiwandono, "Indonesia's Relations," hal. 159.

¹⁸Lihat dalam *Deklarasi Bangkok*.

¹⁹Lihat misalnya dalam David J. L. ...

Tetapi berbeda dari ASA, ASEAN dalam Preambul Deklarasi Bangkok menegaskan bahwa negara-negara Asia Tenggara sendirilah terutama yang memikul tanggungjawab utama untuk memperteguh stabilitas ekonomi dan sosial di kawasan dalam menjamin pembangunan nasionalnya. Mereka juga menyatakan kesungguhannya untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar sesuai dengan cita-cita dan aspirasi masyarakatnya. Berkaitan dengan itu, mereka berpandangan bahwa pangkalan asing yang terdapat di negara anggotanya bersifat sementara. Hal yang terakhir ini tampaknya diambil dari prinsip yang disepakati dalam Maphilindo seperti tercermin dalam Pernyataan Bersama KTT Manila tahun 1963.

Apa yang ingin dilakukan oleh ASEAN itu pada awal berdirinya organisasi tampak belum begitu jelas. Tekanan memang kelihatan diberikan kepada usaha-usaha ke arah kerjasama ekonomi dan sosial-budaya di antara para anggotanya.²⁰ Tetapi bersamaan dengan itu tampak pula adanya kesadaran bahwa aspek-aspek politik dan keamanan menjadi salah satu pertimbangan penting yang tidak diabaikan. Jika aspek ekonomi dan sosial-budaya yang ingin dilakukan oleh ASEAN dapat disebut paralel dengan apa yang sebenarnya telah mulai oleh ASA, pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan kawasan tampaknya dapat disebut sebagai hidupnya semangat Maphilindo dalam ASEAN. Dengan perkataan lain, ASEAN sampai tingkat tertentu dapat disebut sebagai penggabungan dari ASA dan Maphilindo. Hal ini dapat diperkuat lagi oleh kenyataan bahwa anggota-anggota ASEAN pada dasarnya adalah gabungan dari anggota-anggota ASA dan Maphilindo yang secara resmi hingga saat berdirinya ASEAN tidak dibubarkan. Karena itu juga dapat dikatakan bahwa usaha ASEAN untuk menggalang kerjasama dalam menghadapi masalah dan tujuan bersama untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat negara-negara anggotanya membutuhkan terselenggaranya iklim politik dan keamanan yang mendukungnya di kawasan.

Sejalan dengan iklim politik dan keamanan di kawasan yang sedang berkembang, ASEAN memulai kegiatan-kegiatannya dengan menyelenggarakan serangkaian pertemuan-pertemuan tahunan para Menteri Luar Negeri dan sidang-sidang komite untuk membahas kegiatan-kegiatan yang hendak dilakukan dan kemudian membahas pelaksanaan proyek-proyek yang telah disepakati. Proyek-proyek kerjasama dalam bidang sosial dan budaya serta dalam bidang ekonomi memang baru dapat disepakati, dan kemudian dilaksanakan setelah berbagai komite yang relevan untuk itu dibentuk mulai pada tahun 1968.²¹ Misalnya, pada Sidang Kedua Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN Komite *Ad Hoc* untuk mempelajari masalah-masalah finansial dan Komite

²⁰Kesan demikian ini timbul terutama jika melihat segi maksud dan tujuan ASEAN seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok Angka 1. Padahal dalam Angka 2 secara tegas dinyatakan juga maksud dan tujuan yang bersifat politik dan keamanan.

Tetap dalam Bidang-bidang Produksi Pangan, Perhubungan Udara, Pelayanan Laut serta Perhubungan (*air traffic service*) meteorologi dibentuk. Dalam pertemuan tahunan ketiga disepakati pembentukan suatu *ASEAN Fund* dan Persetujuan mengenai Promosi Kerjasama dalam Bidang Media Massa dan Aktivitas-aktivitas Budaya. Setelah Sidang Para Menteri Luar Negeri Kelima tahun 1972, ASEAN mulai membuka dialog dengan partner luarnya yang pertama, yaitu dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Hingga tahun 1975 beberapa komite lainnya dibentuk dan ratusan proyek dan rekomendasi telah diajukan sebagai bidang kerjasama yang mungkin dapat dilakukan oleh ASEAN, baik pada tingkat intra maupun ekstra regional.

Meskipun selama delapan tahun pertama berdirinya ASEAN sejumlah proyek dan kegiatan telah diidentifikasi, dalam bidang kerjasama ekonomi ASEAN menunjukkan kelambanan dalam mencapai kemajuan. Kelima anggota ASEAN tampaknya masih dalam taraf saling menjajagi dan berusaha lebih saling mengenal melalui pola pendekatan bertahap dan karena itu kemajuan yang dicapai dalam usaha kerjasama mereka dilakukan secara hati-hati sekali. Ini tampaknya merupakan konsekuensi dari latar-belakang hubungan politik mereka sebelumnya yang hingga tingkat tertentu masih ditandai oleh saling curiga. Di samping itu, perbedaan kepentingan, kondisi dan pertumbuhan ekonomi serta pola hubungan perdagangan masing-masing yang dijalin terutama dengan negara-negara industri maju di luar kawasan Asia Tenggara merupakan kendala yang tidak kecil bagi usaha-usaha kerjasama di bidang ekonomi.²² Walaupun demikian, keterlibatan berbagai kelompok elite politik dalam berbagai komite dan pertemuan tidak bisa disangkal telah memberi andil bagi tumbuhnya iklim untuk lebih saling mengenal antara mereka.

Selain bidang ekonomi dan sosial-budaya, aspek lain yang penting dalam kerjasama ASEAN adalah bidang politik dan keamanan yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam Deklarasi Bangkok. Tetapi pencantuman dua prinsip, yaitu tanggungjawab mereka atas stabilitas kawasan dan status pangkalan asing yang bersifat sementara serta keinginan mereka untuk menjamin stabilitas dan keamanan kawasan dari campur-tangan luar pada dasarnya mencerminkan keinginan mereka untuk terselenggaranya suatu tata-regional dalam bidang politik dan keamanan. Dan untuk maksud seperti itu ASEAN melakukan usaha-usaha yang sebenarnya bersifat politik dan keamanan tetapi dengan menghindarkan diri dari penyebutan secara eksplisit kerjasama mereka dalam bidang ini.²³ Maksud ini kemudian terlihat dalam kesepakatan mereka untuk

²²John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand* (Hongkong: Macmillan, 1979).

²³Lihat, misalnya, J. Soedjati Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievement," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (Juli 1983): hal. 19-26; dan Lau Teik Soon, "ASEAN and the Bali Summit," *Pacific Community, An Asian Quarterly*

menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai zona bebas, damai dan netralitas, ZOPFAN, melalui Sidang Khusus para Menteri Luar Negeri mereka di Kuala Lumpur bulan September 1971.

Para Menteri Luar Negeri ASEAN juga mengadakan pertemuan-pertemuan khusus/informal lainnya untuk membahas berbagai persoalan yang erat kaitannya dengan masalah keamanan dan stabilitas kawasan. Dalam Pertemuan Manila bulan Juli 1972 mereka antara lain membahas masalah-masalah terus berlangsungnya konflik di Indocina, masalah bahaya percobaan-percobaan nuklir, ZOPFAN, dan mengusahakan terpadunya sikap mereka terhadap konsep Wawasan Nusantara yang telah diajukan oleh Indonesia dan Filipina dan masalah lain yang berkaitan dengan Konperensi Internasional mengenai Hukum Laut. Dalam Pertemuan Kuala Lumpur bulan Februari 1973 mereka melakukan penilaian atas tercapainya Persetujuan Pengakhiran Perang dan Pemulihan Perdamaian di Vietnam dan implikasinya bagi Asia Tenggara. Di sini mereka mengusulkan kemungkinan diselenggarakannya suatu konperensi semua negara Asia Tenggara yang berfungsi sebagai suatu forum Asia untuk menggalang kerjasama di antara mereka, keinginan untuk memperluas keanggotaan ASEAN sehingga mencakup semua negara dalam kawasan Asia Tenggara di kemudian hari, dan himbauan untuk negara-negara di Asia Tenggara maupun di sekitarnya untuk membantu rekonstruksi Vietnam dan seluruh Indocina.

Dalam periode 1967-1975 itu lalu tampaklah perkembangan kerjasama ASEAN berjalan lambat. Berbagai komite resmi dibentuk dan ratusan proyek kerjasama, khususnya dalam bidang sosial, budaya dan ekonomi dipelajari, tetapi hasil utamanya adalah intensitas dialog dan komunikasi antar-elite politik tinggi sehingga proses lebih saling mengenal terjalin di antara mereka. Meskipun kemudian di kalangan non-pemerintah dalam masyarakat ASEAN juga tumbuh beraneka-ragam organisasi dengan label ASEAN, dari pariwisata, jurnalis, hingga perbankan, yang dapat diartikan sebagai terbangkitkannya proses sosialisasi ASEAN di masing-masing negara anggotanya, kegiatan-kegiatan yang dilakukan masih terbatas pada tingkatan elite masyarakat para anggotanya. Pengetahuan masyarakat luas tentang kerjasama itu sendiri, apalagi pemahaman mengenai masing-masing negara anggota, masih sangat terbatas. Terselenggaranya kontak-kontak antar-elite dalam ASEAN ini, dalam frekuensi yang cukup tinggi dan menyangkut berbagai bidang kegiatan bahkan yang di luar kerangka ASEAN seperti bidang politik dan keamanan, barangkali justru merupakan segi yang penting dalam regionalisme ASEAN karena sejalan dengan itu kecenderungan terjadinya konflik terbuka di antara para anggotanya, apalagi yang menggunakan kekerasan, dapat diredam dan bahkan dihindari. Pada gilirannya, iklim yang lebih aman dan mulai terba-

PERIODE 1976 DAN SELANJUTNYA

Makin terciptanya iklim hubungan yang lebih aman dan lebih tumbuhnya saling pengertian di antara para anggotanya cepat atau lambat akan makin mendorong pengisian yang nyata pada kerjasama ASEAN selanjutnya. Dalam sidangnya yang kelima di Singapura pada tahun 1972, para Menteri Luar Negeri ASEAN telah menyadari perlunya meninjau kerangka prosedural dan organisasi ASEAN untuk menjadikan ASEAN sebagai wadah kerjasama yang efektif. Sementara itu di kalangan masyarakat, sekurang-kurangnya sejak tahun 1974, yaitu ketika suatu seminar tentang regionalisme di Asia Tenggara diselenggarakan oleh CSIS pada bulan Oktober, makin disadari perlunya sosialisasi ASEAN, kemauan politik untuk lebih menegaskan apa yang hendak dicapai oleh ASEAN, adanya struktur ASEAN yang dapat mendukung pelaksanaan maksud dan tujuan yang ingin dicapai itu, seperti kesepakatan mengenai perlunya dibentuk Sekretariat Pusat dalam Sidang VI para Menteri Luar Negeri ASEAN di Muangthai tahun 1973, dan perlunya perwujudan nyata dari kerjasama sosial dan ekonomi.²⁴

Selain dorongan internal sendiri, kebutuhan untuk memperkuat dan lebih mewujudkan secara nyata bidang-bidang kerjasama ASEAN juga didorong oleh perkembangan lingkungan eksternal yang dihadapi ASEAN. Sebenarnya lingkungan eksternal yang dihadapi oleh ASEAN sejak berdirinya hingga tahun 1975 sangat dinamis, mulai dari kebijaksanaan Pemerintah Inggris untuk menarik kekuatannya dari sebelah Timur Suez, pengumuman Doktrin Nixon, meningkatnya konflik Sino-Soviet dan usul Soviet tentang Keamanan Kolektif Asia, tercapainya Persetujuan Paris untuk mengakhiri perang di Vietnam hingga kemudian tampilnya rezim komunis di semua negara Indocina.²⁵ Tetapi tampaknya dua hal yang disebutkan terakhir ini banyak berpengaruh atas arah yang ingin diambil oleh ASEAN di kemudian hari. Jika dalam tahun 1973 setelah persetujuan untuk mengakhiri Perang Vietnam tercapai ASEAN berusaha untuk memperluas keanggotaannya dalam menghadapi situasi baru di Asia Tenggara dan membantu rekonstruksi di Indocina seperti disuarakan dalam Pertemuan para Menteri Luar Negeri di Kuala Lumpur bulan Februari, berkuasanya pemerintahan komunis di negara-negara Indocina pada tahun 1975 ditanggapi dengan sangat hati-hati oleh para anggota ASEAN. Ini tampaknya tidak lepas dari sikap Vietnam yang sejak awal sudah mencurigai maksud-maksud dan tujuan ASEAN sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan Amerika Serikat/Barat di Asia Tenggara.

²⁴Lihat dalam *Regionalism in Southeast Asia* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1975). Buku ini merupakan kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar tersebut yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 22-25 Oktober 1974.

Untuk itu semua ASEAN kemudian menyelenggarakan suatu Konperensi Tingkat Tinggi yang pertama kalinya di Bali bulan Februari tahun 1976. Pertemuan antar-semua kepala pemerintahan negara-negara ASEAN ini mempunyai arti yang sangat penting bagi perkembangan kerjasama regional di Asia Tenggara ini yang telah mampu bertahan memelihara eksistensinya selama lebih dari delapan tahun. Negara-negara anggotanya dalam kesempatan itu menegaskan kembali keterikatan dan kesungguhan mereka untuk bekerjasama pada tingkat regional seperti yang telah mereka canangkan dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967 dan dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971. Dalam KTT Bali ini dua dokumen penting ditandatangani oleh para kepala pemerintahan negara-negara ASEAN, yaitu *the Declaration of ASEAN Concord* dan *the Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia*. Selain itu, negara-negara anggota juga menyepakati dibentuknya Sekretariat Pusat ASEAN bertempat di Jakarta.

Berbeda dari Deklarasi Bangkok yang samasekali tidak menyebut bidang politik sebagai salah satu bidang kerjasama ASEAN meskipun dalam prakteknya ASEAN melakukan, *Deklarasi ASEAN Concord* secara tegas menjadikan bidang politik sebagai salah satu bidang kerjasama yang akan dilaksanakan oleh organisasi. Jadi, setelah KTT Bali ASEAN secara resmi tidak saja menjadikan bidang politik sebagai bagian kerjasama tetapi juga memperluas cakupan kerjasamanya. Bersamaan dengan itu ASEAN juga lebih memerinci segi-segi khusus dari masing-masing bidang kerjasama dan sekaligus melakukan perubahan-perubahan dalam struktur dan kelembagaannya. Dalam usahanya untuk mengkonsolidasikan apa yang telah dicapai oleh ASEAN selama ini dan dalam memperluas bidang-bidang kerjasamanya *Deklarasi ASEAN Concord* secara jelas mendiskripsikan program aksi untuk bidang-bidang kerjasama politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan informasi, keamanan, dan peningkatan/perbaikan kelembagaan (*machinery*).

Pada garis besarnya program aksi yang akan dilakukan oleh ASEAN setelah KTT Bali dapat dibagi ke dalam enam bidang pokok tersebut di atas. Dalam bidang *politik*, termasuk antara lain pertemuan antar-para kepala pemerintahan negara anggota menjadi lembaga tertinggi dalam pengambilan keputusan; penandatanganan *Treaty of Amity and Co-operation*; penyelesaian sengketa-sengketa regional melalui cara-cara damai; usaha-usaha ke arah perwujudan ZOPFAN; perbaikan mekanisme kerja; kerjasama hukum, khususnya dalam hal ekstradisi; dan mengupayakan harmonisasi dan koordinasi sikap politik dalam menghadapi berbagai masalah internasional. Dalam bidang *ekonomi*, tekanan diberikan pada kerjasama dalam bidang-bidang komoditi dasar, khususnya bahan pangan dan energi; kerjasama dalam berbagai proyek industri; kerjasama dalam bidang perdagangan baik di antara para anggota sendiri maupun kerjasama mereka menghadapi pasar internasional; pendekatan bersama atas persoalan-persoalan komoditi internasional dan

galang kerjasama ekonomi. Program dalam bidang *sosial* terutama di titik-beratkan untuk membantu meningkatkan taraf hidup rakyat pedesaan, masalah-masalah kependudukan, mengusahakan keterlibatan aktif dari berbagai sektor kemasyarakatan dalam kegiatan-kegiatan yang berskala ASEAN; serta kerjasama dalam menanggulangi masalah narkotika dan obat-obat terlarang. Serangkaian kegiatan juga disebutkan yang hendak digalang dalam kerjasama bidang *kebudayaan dan informasi*. Secara khusus disebutkan pula bidang *keamanan* sebagai bagian kerjasama antar-negara anggota ASEAN meskipun sifatnya berada di luar kerangka ASEAN.

Pertemuan Puncak ASEAN di Bali itu selain meneguhkan dan memperluas bidang-bidang kerjasama yang hendak dilaksanakan juga sekaligus melakukan perubahan-perubahan penting dalam hal struktur dan kelembagaan organisasi. Sebelum KTT pertama itu badan pengambil keputusan tertinggi ASEAN adalah Pertemuan tahunan para Menteri Luar Negeri, tanpa mengecikan arti pertemuan menteri-menteri lain termasuk pertemuan khusus yang mereka adakan bila dianggap perlu. Lembaga penting yang berada di bawahnya kemudian adalah Komite Tetap (*Standing Committee*) yang ketuanya bergilir dari tahun ke tahun. Setelah KTT Bali, lembaga pengambil keputusan tertinggi adalah sidang para kepala pemerintahan negara-negara anggota ASEAN yang akan diadakan bila hal itu diperlukan.

Pada tingkat menteri, KTT Bali juga menempatkan pertemuan berkala para Menteri Perekonomian sebagai lembaga yang berwenang dalam membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kerjasama ekonomi. Selain itu, jika sebelumnya ASEAN hanya mempunyai Sekretariat Nasional di masing-masing negara anggotanya, kini pekerjaan-pekerjaan yang hendak dilakukan dibantu oleh Sekretariat Pusat ASEAN yang diketuai oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dilengkapi dengan beberapa Biro. Sedangkan penandatanganan *Treaty of Amity and Co-operation* dapat diartikan sebagai melangkahnya ASEAN dari organisasi yang semula didasarkan pada Deklarasi ke dalam organisasi yang bekerjanya didasarkan kepada Perjanjian/*Treaty*. Dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara itu tercakup aspek-aspek kerjasama dalam berbagai bidang untuk kesejahteraan dan perdamaian di kawasan, termasuk penyelesaian damai atas sengketa-sengketa yang ada atau yang mungkin akan terjadi.

Setelah KTT Bali 1976 pada dasarnya apa yang dilakukan oleh ASEAN adalah berusaha melaksanakan kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai yang meliputi berbagai bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, kebudayaan dan informasi, serta melakukan reorganisasi. Selain penegasannya tentang bidang politik sebagai bagian bidang kerjasama yang hendak terus dilakukan, negara-negara ASEAN makin menyadari bahwa kerjasama dalam bidang-bidang sosial, budaya, dan terutama bidang-bidang ekonomi makin dibutuhkan.

ASEAN setelah para anggotanya menegaskan kembali tekadnya untuk lebih saling bekerjasama demi kesejahteraan dan perdamaian, dan bersamaan dengan itu juga memperluas bidang kerjasamanya, adalah kesediaan mereka untuk menyesuaikan diri dengan masalah-masalah yang dihadapi yang terus berkembang di berbagai bidang. Perubahan struktur organisasi yang makin melibatkan menteri-menteri selain para menteri luar negeri dalam proses pengambilan keputusan dan tanggungjawab dalam berbagai bidang kerjasama sehingga secara langsung berpengaruh atas kedudukan komite-komite yang dibentuk setelah tahun 1977 mencerminkan hal ini. Secara teoretis, kegiatan-kegiatan ASEAN bukan lagi semata-mata pekerjaan Departemen Luar Negeri.

Dari apa yang telah dilakukan ASEAN selama dua puluh tahun ini, kini dapat dilihat arti penting dari organisasi ini sekurang-kurangnya dalam dua segi. *Pertama*, dari segi hubungan antar-negara di Asia Tenggara sendiri, khususnya dalam wilayah ASEAN, hubungan damai dan peningkatan kesejahteraan dapat dilaksanakan dan dikembangkan oleh para anggotanya baik melalui usaha-usaha kolektif maupun secara sendiri-sendiri. Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai ASEAN dalam mengembangkan saling hubungan di antara para anggotanya pada dasarnya telah membawa ASEAN ke dalam apa yang sering disebut sebagai suatu *masyarakat pluralistik yang berkeamanan (pluralistic security community)*.²⁶ Prestasi ini terutama dikaitkan dengan kenyataan bahwa selama dua dasawarsa eksistensinya ASEAN telah mampu meredam munculnya konflik-konflik terbuka dan mencegah penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan perbedaan dan sengketa-sengketa yang ada atau yang mungkin timbul antara para anggotanya melalui cara-cara damai. Ini merupakan suatu perkembangan yang jauh berbeda dari pengalaman hubungan antar-negara dalam kawasan ini sebelum mereka bergabung ke dalam ASEAN.

Kedua, ASEAN hingga tingkat tertentu telah mampu mengembangkan suatu identitas regional dalam hubungannya dengan negara-negara di luar ASEAN, baik negara-negara yang di Asia Tenggara sendiri maupun di luar kawasan Asia Tenggara, khususnya yang berpengaruh atas kehidupan politik, ekonomi, dan keamanan regional. Dalam menanggapi politik dan keamanan regional, khususnya dalam konteks hubungan ASEAN dengan negara-negara Indocina, ASEAN telah menunjukkan cara pendekatan bersama, seperti termaktub dalam usaha penyelesaian masalah Kampuchea dan dalam gagasan untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai zona bebas, damai dan netralitas (ZOPFAN). Tetapi cita-cita ZOPFAN ini juga mencakup hubungan negara-negara Asia Tenggara dengan negara-negara di luar kawasan, khususnya

²⁶Mengenai pengertian masyarakat berkeamanan dan masyarakat majemuk yang berkeamanan lihat Karl W. Deutsch, et al. "Political Community and the North Atlantic Area," dalam *In-*

negara-negara besar. Dalam menghadapi masalah-masalah politik, ekonomi dan kemandirian internasional global dan masalah-masalah di luar ASEAN, dalam beberapa hal ASEAN telah mampu mengkoordinasi posisi bersama seperti dalam menanggapi konflik Arab-Israel, keterlibatan mereka dalam forum UNCTAD, dan pendekatan-pendekatan bersama dalam menghadapi mitra dialognya. Dengan perkataan lain, dalam perancangan internasional ASEAN telah mampu mengembangkan identitas regional yang perlu dipertimbangkan oleh berbagai pihak baik dalam hubungan-hubungan yang bersifat politik, diplomatik, keamanan maupun ekonomi.

KE ARAH INTEGRASI?

Apa yang telah dipaparkan di muka secara umum telah menunjukkan perkembangan konseptualisasi intelektual menuju ke usaha-usaha bersama antar-negara dalam kawasan Asia Tenggara dalam mengatasi masalah-masalah yang dihadapi baik secara individual maupun secara kolektif. Dari perkembangan yang telah dicapai hingga saat ini sebenarnya di Asia Tenggara belum pernah terdapat satu usaha bersama efektif yang mencakup semua negara dalam kawasan Asia Tenggara menurut pengertian geografis secara penuh. Usaha-usaha penting dalam regionalisme Asia Tenggara, dan yang hingga tingkat tertentu mampu memberikan ciri terbentuknya suatu kerjasama kawasan yang berfungsi dalam mengatasi baik persoalan-persoalan di dalam negeri sendiri maupun masalah-masalah regional telah dicoba melalui berbagai forum tetapi tampaknya baru ASEAN yang dapat melaksanakannya. Ini berarti bahwa regionalisme Asia Tenggara yang mampu bertahan dan berfungsi untuk kurun waktu yang relatif lama baru mencakup sub-kawasan Asia Tenggara saja, yaitu dalam lingkup ASEAN. Memang di kawasan Indocina sekurang-kurangnya setelah intervensi Vietnam ke Kampuchea pada akhir tahun 1978 terdapat kecenderungan untuk melakukan usaha bersama di antara Vietnam, Laos dan Kampuchea dalam berbagai bidang. Tetapi tampaknya negara-negara di Indocina itu masih harus membuktikan bahwa usaha kerjasama mereka mampu bertahan pada masa-masa yang akan datang mengingat situasi di Kampuchea dan dominasi Vietnam yang sangat menonjol.

Dari kenyataan seperti itu, pertanyaan yang patut diajukan kemudian adalah: Mau ke arah mana regionalisme di Asia Tenggara di kemudian hari, tanpa mengabaikan kemungkinan konsolidasi kerjasama di antara negara-negara Indocina? Pembicaraan tentang regionalisme acapkali berkaitan dengan anggapan bahwa pada akhirnya kerjasama itu harus menuju kepada integrasi regional dari pihak-pihak yang terlibat. Apakah konsekuensi dari kelangsungan hidup ASEAN selama ini, karena itu, adalah ke arah integrasi ke dalam suatu masyarakat ASEAN? Pertanyaan ini hingga kini sulit dijawab.

pada perkembangan yang terjadi di masa depan yang tidak selalu bisa diramal-kan.

Secara normatif apa yang ingin dicapai oleh ASEAN hingga kini adalah seperti yang dirumuskan dalam Deklarasi Bangkok, yaitu, "Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan ... (dan) Memelihara perdamaian dan stabilitas regional ..." Dengan perkataan lain, ASEAN ingin mencapai kesejahteraan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara, atau sekurang-kurangnya di antara para anggotanya melalui kerjasama. Secara implisit dalam pengertian ini terkandung adanya saling ketergantungan antar-negara dalam mencapai cita-cita tersebut. Untuk itu, *Deklarasi ASEAN Concord* antara lain menyatakan bahwa "Negara-negara anggota akan berusaha sekuat tenaga mengembangkan identitas regional dan mengerahkan segala daya upaya untuk menciptakan suatu *masyarakat ASEAN yang kuat, ... dan sesuai dengan asas-asas penentuan nasib sendiri dan tidak campur-tangan dalam urusan-urusan dalam negeri bangsa-bangsa.*"²⁷ Bahwa upaya ASEAN untuk menciptakan suatu masyarakat yang kuat tetapi hal itu harus sesuai dengan asas-asas penentuan nasib sendiri dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri bangsa-bangsa, yang tercantum juga dalam Preambul Deklarasi Bangkok yang menyatakan, antara lain, "... bahwa mereka (negara-negara Asia Tenggara) bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam segala bentuk atau manifestasi guna memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat mereka,"²⁸ sebenarnya dalam dirinya mengandung dualisme antara semangat keregionalan dan kenasionalan. Konsekuensinya hal ini akan berpengaruh atas pendekatan dalam memahami regionalisme ASEAN.

Literatur atau tulisan-tulisan tentang pendekatan regional yang mengacu pada aspek normatif mencapai kesejahteraan dan perdamaian di suatu kawasan secara umum dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar.²⁹ Yang *pertama* adalah *pendekatan integrasi*,³⁰ yang pada dasarnya beranggapan bahwa integrasi dalam tingkat regional akan mampu mewujudkan tercapainya maksud dan tujuan tersebut. Meskipun secara umum teori-teori integrasi mencakup juga pendekatan-pendekatan federalis dan fungsionalis, teori-teori integrasi dalam tingkat regional pada dasarnya dapat dibedakan ke dalam dua aliran pokok, yaitu pendekatan *neo-fungsional* dan pendekatan *transaksional*.

²⁷Terjemahan dan garis bawah oleh penulis sendiri.

²⁸Terjemahan oleh penulis sendiri.

²⁹Lihat Louis J. Cantori dan Steven L. Spiegel, "The Analysis of Regional International Politics: The Integration versus the Empirical Systems Approach," *International Organization*, Vol. 27, No. 4 (Autumn 1973): hal. 465-494.

Pendekatan neo-fungsional memusatkan perhatiannya pada organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan elite birokratik dalam kawasan sebagai picu ke arah integrasi regional. Pendekatan *transaksional* memusatkan perhatiannya pada transaksi-transaksi (saling hubungan dan tukar-menukar) antar-negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial dan politik sebagai elemen-elemen dalam proses integrasi regional.

Yang *kedua* adalah pendekatan yang menerapkan teori sistem-sistem (*systems theory*) dalam pengkajian mengenai kawasan.³¹ Pendekatan ini terutama menitikberatkan perhatiannya pada unsur-unsur konflik dan kerjasama serta hubungan-hubungan politik antar-negara dalam suatu kawasan yang dipandang sebagai sub-sistem dari sistem yang lebih besar, serta peranan kekuatan luar dalam masalah regional. Karena itu teori sistem-sistem regional lebih bersifat empiris daripada teori-teori integrasi yang mempergunakan model Eropa Barat dalam studinya. Selain memperhitungkan, dan mengakui, peranan kekuatan-kekuatan luar, khususnya negara-negara besar, pendekatan teori sistem-sistem mengajukan pemecahan atas masalah mencapai kesejahteraan dan perdamaian di kawasan tidak saja melalui kerjasama, tetapi bila perlu juga melalui isolasi.

Barangkali pendekatan integrasi dapat dipergunakan untuk memahami gejala regionalisme di Asia Tenggara, khususnya ASEAN, sesuai dengan pengertian operasionalnya. Dari situ kesimpulan-kesimpulan dapat ditarik apakah integrasi merupakan arah yang dituju, atau bahkan sudah dicapai hingga taraf tertentu. Tetapi apa yang telah dikemukakan dalam uraian sebelumnya dalam melihat regionalisme di Asia Tenggara lebih mengesankan dipergunakannya teori sistem-sistem regional. Kerjasama yang terlembagakan di antara negara-negara dalam kawasan ini hanya dilihat sebagai salah satu jalan yang dipilihnya dalam menghadapi masalah kesejahteraan dan perdamaian.

Pilihan yang dilakukan oleh negara-negara ASEAN untuk saling bekerjasama dalam mewujudkan cita-cita nasionalnya memang sudah dinyatakan, bahkan sebelumnya usaha-usaha ke arah kerjasama regional juga telah dilakukan. Dan jika pilihan ini ternyata mampu membantu mewujudkan cita-cita yang dikehendaki oleh masing-masing pihak, sekurang-kurangnya secara sebagian dan karenanya masih perlu untuk terus dilakukan dan bahkan mungkin ditingkatkan intensitasnya, pengembangan upaya untuk memelihara apa yang telah dicapai merupakan konsekuensi dari dinamika yang terkandung dalam cita-cita normatif. Dengan perkataan lain, selama kerjasama yang terlembagakan itu masih berfungsi untuk mengatasi berbagai persoalan baik yang berdimensi domestik maupun regional, selama itu pula ia akan dibutuhkan oleh para anggotanya.