

# Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN IV: Kontribusi Lembaga Studi Strategi dan Internasional

Bantarto Bandoro

SEJAK didirikan tahun 1967, ASEAN telah mengadakan tiga kali pertemuan puncak (KTT). KTT ASEAN yang terakhir diadakan di Manila pada tahun 1987. Menurut rencana, KTT ASEAN IV akan diadakan pada awal tahun 1992 di Singapura. KTT ASEAN I di Bali tahun 1976, yang menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu *Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara dan Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN*, merupakan titik balik perkembangan ASEAN dan usaha nyata dari para anggotanya untuk memperkuat landasan kerja sama antara mereka. KTT ASEAN II di Kuala Lumpur, yang diadakan delapan belas bulan kemudian, merupakan penegasan kembali apa yang telah dicapai dalam KTT I. KTT ASEAN II ini tidak begitu memberikan dorongan besar bagi kerja sama ASEAN. Seorang pengamat berpendapat bahwa komunike final KTT ASEAN II panjang dalam kata-kata, tetapi singkat dalam isi, dan tidak ada terobosan baru

dalam pengembangan regional.<sup>1</sup> Selanjutnya, KTT ASEAN III, yang diadakan di Manila tahun 1987, lebih merupakan pertemuan "seremonial" para kepala pemerintahan ASEAN, dan oleh karena itu KTT III itu tidak berfungsi sebagai *means*, tetapi tujuan (*ends*) ASEAN. Menteri Luar Negeri Filipina sendiri mengatakan bahwa "the very holding of the meeting is the supreme achievement of the hour".<sup>2</sup>

KTT ASEAN yang diadakan selama ini lebih berfungsi sebagai instrumen *public diplomacy* daripada proses politik yang substantif. Seorang penulis berpendapat bahwa KTT bukan forum untuk proses diplomatik, tetapi suatu instrumen yang memungkinkan anggotanya mengambil posisi politik secara

<sup>1</sup>Russel H. Fifield, *National and Regional Interests in Southeast Asia: Competition and Cooperation in International Politics*, ISEAS Occasional Paper, no. 59, 1979.

<sup>2</sup>*New York Times*, 16 Desember 1987.

kolektif.<sup>3</sup> Ini berarti bahwa ASEAN akan mengadakan KTT jika kejadian atau perkembangan di lingkungan eksternalnya mengharuskannya mengadakan pertemuan demikian, baik untuk mempertahankan proses politiknya maupun kekompakan anggota-anggotanya. Dapat diasumsikan bahwa jika lingkungan eksternalnya tidak menimbulkan bahaya atau jika anggota ASEAN tidak merasa perlu mempertahankan posisinya atas nama ASEAN, KTT mungkin tidak akan diadakan. Ini berarti bahwa KTT ASEAN selama ini lebih merupakan reaksi terhadap perkembangan dalam lingkungan eksternalnya. Keputusan untuk menyelenggarakan KTT IV tampaknya juga karena adanya perubahan-perubahan dalam lingkungannya. Pernyataan Menlu Ali Alatas mengungkapkan hal itu, yaitu bahwa untuk menghadapi berbagai tantangan akibat perkembangan baru yang mewarnai situasi ekonomi dan politik dunia, penyelenggaraan KTT ASEAN IV diharapkan dapat menetapkan strategi dan arahan baru bagi kerja sama ASEAN.<sup>4</sup>

Yang dipersoalkan dewasa ini bukan hanya mengapa ASEAN baru empat kali menyelenggarakan KTT setelah dua puluh empat tahun berdiri, tetapi bahwa KTT yang diadakan selama ini dianggap kurang menghasilkan terobosan berarti. Seorang penulis berpendapat bahwa karena kalangan pemerintah masih enggan untuk mengambil prakarsa-prakarsa menentukan, maka prakarsa itu harus datang dari lembaga-lembaga non-pemerintah.<sup>5</sup> Sejak KTT ASEAN I, bebe-

rapa kritik diajukan kepada ASEAN bahwa ASEAN sangat lamban dalam proses politiknya dan oleh karena itu tidak selalu siap untuk mengambil prakarsa-prakarsa yang diperlukan. Dengan latar belakang ini, dan apalagi KTT ASEAN mendatang akan berlangsung dalam suasana yang penuh tantangan dan peluang, dapat dimengerti bila KTT ASEAN IV itu banyak disorot terutama mengenai apa yang akan dihasilkan oleh KTT itu. Dalam konteks inilah muncul beberapa usul untuk KTT, terutama dari Lembaga Studi Strategi dan Internasional (ISIS) ASEAN. Melalui publikasinya *A Time for Initiative* (1991),<sup>6</sup> ASEAN ISIS mengusulkan beberapa pokok untuk dipertimbangkan oleh KTT ASEAN mendatang.

### Lembaga-lembaga Studi di Asia Tenggara

Setelah Perang Dunia II, di negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, muncul lembaga-lembaga yang kegiatannya secara khusus terdiri dari kegiatan pengembangan pemikiran, yaitu melakukan pengkajian masalah-masalah strategi dan internasional dan berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan. Dalam pengelolaannya, lembaga ini ada yang bernaung di bawah pemerintah, ada yang bersifat semi pemerintah dan berafiliasi dengan perguruan tinggi, dan ada pula yang murni organisasi swasta.

Di Amerika Serikat dikenal suatu lembaga yang bernama *RAND Corporation*, yang semula dimaksudkan berfungsi sebagai

<sup>3</sup>Michael Antolik, "The Pattern of ASEAN Summits," *Contemporary Southeast Asia* 10, no. 4 (Maret 1989): 373.

<sup>4</sup>*Suara Karya*, 4 Januari 1991.

<sup>5</sup>Jusuf Wanandi, "Peace and Security in Southeast Asia," makalah disampaikan pada *workshop* dalam

*Fifth Asia Pacific Roundtable*, Kuala Lumpur, 10-14 Juni 1991.

<sup>6</sup>ASEAN ISIS, *A Time for Initiative. Proposal for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit*, 1991.

tangki berpikir (*think tank*) yang memberikan masukan pemikiran yang bersifat strategis untuk Angkatan Udara Amerika Serikat. Dewasa ini *RAND Corporation* tidak hanya melakukan pengkajian yang menyangkut angkatan udara, tetapi juga pengkajian yang meliputi banyak bidang seperti ekonomi, politik, hubungan internasional, militer, terorisme dan sebagainya yang berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan.

Kalau dahulu lembaga seperti di atas banyak dijumpai di negara-negara maju, dewasa ini lembaga seperti itu telah banyak ditemukan di negara-negara berkembang. Berkembangnya lembaga-lembaga pengkajian yang berorientasi pada pembuatan kebijaksanaan adalah karena adanya kebutuhan, sejalan dengan pesatnya perkembangan masalah-masalah nasional dan internasional. Dalam kondisi ini, pemerintah suatu negara dituntut untuk bertindak secara cepat dan tepat. Tugas ini memang berat, dan bahkan suatu pemerintah seringkali kurang berani mengambil tindakan atau kebijaksanaan tertentu, apalagi jika negara itu bergabung dalam suatu organisasi di mana terlibat kepentingan-kepentingan yang beragam. Dalam situasi inilah diperlukan sumbangan pemikiran dari lembaga-lembaga yang mengkaji peristiwa dan permasalahan yang muncul. Mereka dapat memberikan alternatif bagi perumusan kebijaksanaan.

Lembaga-lembaga pengkajian terutama yang berorientasi pada formulasi kebijaksanaan sangat diperlukan tidak hanya untuk meningkatkan kepekaan pemerintah atas perkembangan dan peristiwa nasional dan internasional, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas kebijaksanaan atau keputusan yang diambil. Masyarakat seringkali menyorot pemerintah dari sudut kebijaksanaan yang diambil, dan bila kebijaksanaan terse-

but dianggap tidak memadai atau tidak sesuai dengan situasi yang ada, maka yang muncul adalah kritik terhadap kebijaksanaan itu. Di sinilah perlunya peran lembaga-lembaga pengkajian yang dapat mengkaji dan menyalurkan aspirasi-aspirasi tertentu yang berfungsi sebagai masukan bagi pemerintah. Herman Kahn mengatakan bahwa *policy research organization can do a completely adequate job on many problems*.<sup>7</sup> Ini berarti bahwa pemerintah hendaknya memanfaatkan organisasi riset untuk membantu mengamati dan memecahkan masalah-masalah yang dihadapi pemerintah.

Lembaga-lembaga pengkajian tumbuh karena tuntutan sejarah dan berfungsi dalam perkembangan sejarah itu pula, baik dalam tingkat global, regional atau nasional. Di kawasan Asia Tenggara, dapat ditemukan lembaga-lembaga pengkajian yang dianggap cukup menonjol, misalnya *Institute of Southeast Asian Studies* (ISEAS) di Singapura; *Institute of Strategic and International Studies* (ISIS) di Kuala Lumpur; *The Singapore Institute of International Affairs* (SIIA) di Singapura; *Institute of Security and International Studies* (ISIS) di Bangkok; *The Centre for Integrative and Development Studies* (CIDS) di Manila; dan *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) di Jakarta.

Lembaga-lembaga pengkajian itu umumnya muncul akhir 1960-an atau awal 1970-an. Dilihat dari namanya, lembaga itu memang tidak terlalu memfokuskan pada studi masalah-masalah Asia Tenggara. Tetapi oleh karena perkembangan di kawasan yang begitu pesat, maka lembaga-lembaga itu mulai mengkaji dan menghasilkan beberapa

<sup>7</sup>Herman Kahn, *Thinking About the Unthinkable* (New York: Avon, 1962), 279.

studi mengenai Asia Tenggara dilihat dari sudut politik, ekonomi, strategi dan militer. Sebagai lembaga yang berada di kawasan Asia Tenggara, sudah merupakan tugas mereka untuk mengkaji perkembangan dan peristiwa yang menyangkut kawasan mereka. Meskipun hasil-hasil studi dari beberapa lembaga itu tidak harus selalu mencerminkan pandangan atau posisi lembaga, namun hasil studi atau pemikiran mereka merupakan sumbangan positif bagi para pengambil kebijaksanaan di kawasan Asia Tenggara. Pendekatan formal perlu dilengkapi dengan pendekatan informal, dan di sinilah perlunya peran lembaga-lembaga pengkajian. Dalam pendekatan informal, pengkajian suatu masalah atau peristiwa dapat dilakukan secara lebih terbuka tanpa perlu merasa risih terhadap akibat negatif bagi hubungan antar negara di mana lembaga-lembaga itu ada.

Selain melakukan pengkajian masalah-masalah Asia Tenggara, lembaga-lembaga itu juga menjadi sponsor atau co-sponsor seminar atau konferensi internasional yang membahas masalah-masalah di kawasan Asia Tenggara.<sup>8</sup> Meskipun pertemuan semacam ini lebih sering diorganisir oleh lembaga-lembaga nonpemerintah, hasil pertemuan itu sekurang-kurangnya dapat berfungsi sebagai bahan masukan bagi para pembuat kebijaksanaan di Asia Tenggara dalam menen-

tukan pilihan-pilihan mereka. Memang tidak ada keharusan bagi pemerintah suatu negara di Asia Tenggara untuk mempertimbangkan atau menerima hasil-hasil pertemuan yang diorganisir oleh lembaga-lembaga di atas. Tetapi bahwa pertemuan itu diselenggarakan oleh lembaga di kawasan Asia Tenggara menunjukkan bahwa mereka cukup peka terhadap perkembangan di kawasan dan implikasi perkembangan itu terhadap negara-negara. Para pengambil keputusan di Asia Tenggara hendaknya juga memahami bahwa melalui pertemuan-pertemuan semacam itu, lembaga-lembaga pengkajian berupaya membantu para pengambil keputusan mengidentifikasi dan memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi.

Meskipun lembaga-lembaga tersebut di atas semula tidak dimaksudkan untuk mengkaji masalah-masalah Asia Tenggara secara khusus, namun karena Asia Tenggara dianggap sebagai salah satu *trouble spot* di dunia, maka tema-tema Asia Tenggara atau ASEAN sering diangkat sebagai tema studi ataupun konferensi. Pada tahun 1988 lima dari lembaga yang disebut di atas yaitu (CSIS Jakarta, ISIS Kuala Lumpur, CIDS Manila, SIIA Singapura dan ISIS Bangkok) bahkan sepakat untuk mengintegrasikan diri mereka dengan usaha-usaha regional untuk mencapai tujuan kerja sama ASEAN melalui pembentukan suatu lembaga nonpemerintah (NGO) ASEAN yang diberi nama *ASEAN Institute of Strategic and International Studies* (ASEAN ISIS). Salah satu tujuan pembentukannya adalah memberi kontribusi pada realisasi sasaran dan tujuan kerja sama ASEAN melalui pemahaman atas masalah-masalah yang dihadapi komunitas ASEAN.<sup>9</sup> Jadi, ASEAN ISIS dimaksudkan

<sup>8</sup>Antara lain konferensi mengenai: *Peace and Security in Southeast Asia and the Southeast Pacific: Meeting the Challenge of 1990s*, Bangkok, 1987 dan disponsori secara bersama oleh ISIS Bangkok dan CSIS Jakarta; *ASEAN and Its Third Decade: Leadership Challenge*, Bali, 1988, disponsori oleh CSIS Jakarta dan ISEAS Singapore; *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific*, Fifth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, Juni 1991, dan disponsori oleh ISIS Malaysia; dan *workshop* mengenai *Major Asian Powers and the Security of Southeast Asia: The Post Cold War International Order*, Kuching, September 1991 dan disponsori oleh ISEAS Singapore.

<sup>9</sup>Pasal 2 Ayat 3 *Charter of the Association of ASEAN Institute for Strategic and International Studies* (ASEAN ISIS).

sebagai forum untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi kegiatan di antara analis dan pemikir-pemikir yang berorientasi ke ASEAN, dan untuk memajukan studi-studi yang berorientasi pada kebijaksanaan.

Perhatian besar ASEAN ISIS pada perkembangan di kawasan Asia Tenggara antara lain tampak dari hasil pertemuan mereka di Bangkok bulan Mei 1990. Pertemuan ini diselenggarakan karena pengakuan akan perubahan-perubahan yang cepat yang terjadi pada tingkat global dan regional. Pertemuan ini membahas perubahan-perubahan dalam hubungan antar negara *superpower* dan perubahan dalam peranan dan kepentingan mereka di Asia Tenggara, dan implikasi perubahan-perubahan itu bagi Asia Tenggara, terutama ASEAN.<sup>10</sup>

Tanggapan konstruktif ASEAN terhadap perubahan dalam lingkungan internasional dan regional dapat mengambil beberapa bentuk. Tetapi bentuk tanggapan yang akan diambil hanya akan muncul setelah melalui proses pemilihan dan pengkajian yang cukup lama atas beberapa opsi kebijaksanaan. Dalam konteks ini pertemuan ASEAN ISIS di Bangkok itu memberikan beberapa rekomendasi kebijaksanaan bila proses itu dianggap telah dapat dimulai pada tingkat nasional dan regional. Rekomendasi kebijaksanaan itu mencakup: (1) pembentukan kerangka tata regional; (2) memajukan kerja sama ASEAN; dan (3) langkah-langkah menghadapi negara-negara eksternal.<sup>11</sup> Rekomendasi demikian ini muncul ka-

rena keprihatinan lembaga nonpemerintah ini terhadap dua hal, yaitu perubahan dalam lingkungan kawasan maupun internasional, baik secara politis maupun ekonomis, yang memberi tantangan baru dan lebih besar kepada ASEAN, dan perubahan-perubahan dalam ASEAN itu sendiri sebagian karena kemajuan yang diperolehnya selama dua puluh tahun terakhir ini.

ASEAN memang tidak dapat menghindari dari perubahan-perubahan yang terjadi terhadap dirinya dan lingkungannya. Sampai tingkat tertentu ASEAN telah cukup peka terhadap setiap perkembangan yang secara langsung ataupun tidak menyentuh kepentingannya. Tetapi ASEAN masih dianggap lamban dalam menanggapi perubahan-perubahan yang begitu pesat. Mungkin ini memang cara ASEAN memandang perubahan-perubahan itu. Tetapi cara ini hendaknya tidak membuat ASEAN menjadi "tahanan" dari cara itu sendiri, dalam arti bahwa ASEAN harus "berani" melepaskan diri dari ikatan-ikatan birokratif yang terlalu kaku dan secara demikian dapat menanggapi setiap perkembangan dengan cepat dan tepat. Dalam kerangka ini pulalah sumbangan pemikiran lembaga pengkajian nonpemerintah, seperti ASEAN ISIS, mempunyai arti penting. Dalam menanggapi setiap perkembangan pada tingkat nasional dan regional, ASEAN hendaknya melengkapi pendekatan formalnya dengan pendekatan informal yang dilakukan oleh ASEAN ISIS.

#### ASEAN ISIS dan KTT ASEAN IV

Besarnya perhatian ASEAN ISIS terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dapat dilihat

<sup>10</sup> *Super Power Military Presence and the Security of Southeast Asia. Problems, Prospect and Policy Recommendation*. Chairman's Report of the 1990 ASEAN-ISIS Meeting, Bangkok, 10-13 Mei 1990.

<sup>11</sup> *Ibid.*

dari hasil pertemuan mereka di Jakarta awal bulan Juni yang lalu. Berbagai masalah dan perkembangan mulai dari usulan Kanada mengenai *the North Pacific Cooperative Security Dialogue* (NPCSD)<sup>12</sup> sampai hal-hal yang bersifat khusus yang berhubungan dengan KTT ASEAN IV dibahas dalam pertemuan itu.

Di satu pihak, pertemuan ini membuktikan bahwa lembaga ini cukup peka terhadap tantangan-tantangan yang dihadapi ASEAN yang berasal dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan regional dan internasional. Di lain pihak, lembaga ini menyadari bahwa ASEAN sangat lamban dalam menanggapi perubahan-perubahan itu. Mungkin berdasarkan hal ini dan penilaian cermat dan hati-hati mengenai dampak perubahan-perubahan itu terhadap ASEAN, ASEAN ISIS mengajukan beberapa proposal untuk dipertimbangkan oleh KTT ASEAN IV. Proposal ini dituangkan dalam suatu *booklet* yang diterbitkan dengan judul *A Time for Initiative*. Menurut salah seorang anggota lembaga ini, prakarsa itu merupakan *a high profile initiative* dengan alasan bahwa bila ASEAN terus tergantung pada aparat resmi ASEAN, prakarsa-prakarsa berarti tidak pernah akan muncul.<sup>13</sup>

Berdasarkan penilaian bahwa KTT ASEAN IV akan berlangsung dalam suasana yang penuh tantangan dan peluang, ASEAN ISIS mengajukan empat usul mengenai ASEAN, yaitu: (1) inisiatif ASEAN mengenai dialog Asia-Pasifik; (2) inisiatif ASEAN mengenai tata regional baru di Asia Tenggara; (3) inisiatif ASEAN untuk memperkuat ASEAN; dan (4) inisiatif ASEAN untuk me-

ningkatkan kerja sama ekonomi ASEAN.<sup>14</sup> Usul-usul demikian menunjukkan perlunya ASEAN melakukan kerja sama yang lebih erat dan koordinatif dalam menanggapi tantangan-tantangan yang ada. Apalagi dalam usianya yang hampir seperempat abad ini kerja sama ASEAN dalam berbagai bidang akan semakin disorot.

Semakin bertambah usia ASEAN, semakin besar tantangan yang akan dihadapinya, dan keberhasilan kerja sama ASEAN tampaknya juga akan ditentukan oleh keberhasilannya menghadapi tantangan itu. Yang diharapkan tentu bentuk tanggapan yang komprehensif yang didasari oleh perhitungan-perhitungan yang tepat dan cermat. Dilihat dari perspektif ini, dapat dimengerti bila ASEAN ISIS mengajukan usul-usul yang mencakup berbagai bidang kerja sama. Sekarang ini, tugas yang paling utama terletak pada KTT ASEAN mendatang, yaitu menilai dan mengambil keputusan bersama mengenai situasi baru di kawasan ASEAN sebagai landasan untuk rencana dan program ASEAN di masa yang akan datang.

## Analisis

### *Inisiatif ASEAN Mengenai Dialog Politik Asia Pasifik*

Sejalan dengan anggapan bahwa era Perang Dingin telah berakhir, muncul beberapa usul bagi proses multilateral dan mekanisme yang melibatkan kawasan Asia Pasifik untuk meningkatkan stabilitas dan keamanan di kawasan itu. Kebutuhan akan dialog atau mekanisme ini merupakan konsekuensi dari perubahan-perubahan dalam

<sup>12</sup>Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting, Jakarta 2-4 Juni 1991. Tidak diterbitkan.

<sup>13</sup>Far Eastern Economic Review, 11 Juli 1991.

<sup>14</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 4-8.

lingkungan politik dan keamanan.

Memang tema diskusi yang sekarang menonjol adalah "dialog". Pada bulan Juli tahun lalu, misalnya, Menteri Luar Negeri Filipina, Manglapus, mengusulkan agar ASEAN memulai suatu dialog mengenai isu keamanan regional.<sup>15</sup> Pada bulan yang sama, Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark, juga mengusulkan agar ASEAN PMC (*Post Ministerial Conference*) dijadikan semacam embrio bagi suatu dialog regional mengenai masalah-masalah keamanan.<sup>16</sup> Menteri Luar Negeri Australia juga mengusulkan dialog regional (multilateral) berupa *Conference on Security and Cooperation in the Asia Pacific Region* yang tidak perlu seperti CSCE di Eropa.<sup>17</sup> Kemudian Menteri Luar Negeri Uni Soviet Shevardnadze, juga mengusulkan pertemuan para menteri luar negeri di Vladivostok tahun 1993.<sup>18</sup> Dalam kunjungannya ke Jepang bulan April yang lalu, Gorbachev mengusulkan pertemuan negara-negara besar di kawasan.<sup>19</sup>

Usul-usul semacam itu memang kelihatan prematur. Tetapi ASEAN perlu mempertimbangkan secara serius suatu forum atau mekanisme yang bermanfaat bagi suatu dialog regional. Pada tingkat informal,

upaya ke arah itu tampak dari beberapa konferensi yang membahas masalah-masalah dialog politik dan keamanan di kawasan Asia Pasifik.<sup>20</sup> Munculnya gejala "budaya konferensi" di kawasan Pasifik yang diorganisir oleh swasta dapat dipahami, karena kalangan pemerintah masih tampak enggan untuk memulai proses dialog. Oleh sebab itu, inisiatif untuk itu lebih banyak datang dari lembaga-lembaga nonpemerintah, dan dengan latar belakang inilah inisiatif ASEAN ISIS itu muncul.

Menurut ASEAN ISIS, inisiatif ASEAN harus dikembangkan atas dasar proses dan institusi yang ada, dan proses ini harus dibentuk sesuai dengan karakteristik kawasan Asia Pasifik dan harus merupakan tanggapan akan kebutuhan-kebutuhan spesifik Asia Pasifik.<sup>21</sup> Atas dasar ini, ASEAN ISIS mengusulkan agar ASEAN membentuk *ASEAN PMC Initiated Conference* pada setiap akhir pertemuan PMC guna membahas masalah-masalah perdamaian dan stabilitas di kawasan Pasifik. Usul lainnya adalah menjadikan PMC ASEAN dan dialog multilateral sebagai model dialog. Jika yang terakhir dijadikan model, maka kepentingan ASEAN harus lebih diutamakan.<sup>22</sup>

Usul agar PMC ASEAN dijadikan forum dialog pernah diajukan oleh Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark. Diusulkan

<sup>15</sup>Raul Manglapus, *ASEAN: Toward an Economic Treaty and a Security Dialog*. Opening Statement at the 23rd ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, 2-4 Juli 1990.

<sup>16</sup>Joe Clark, *Leading Through Dialog and Decision*. Statement at the Meeting Between ASEAN the Dialog Partners, Jakarta, 27-29 Juli 1990.

<sup>17</sup>Opening Statement at the Meeting Between ASEAN and the Dialog Partners, Jakarta, 27-29 Juli 1990.

<sup>18</sup>*Strait Times*, 5 September 1990.

<sup>19</sup>*Jakarta Post*, 18 April 1990.

<sup>20</sup>Antara lain dapat dicatat konferensi mengenai: *ASEAN and the Asia Pacific Region: Prospect for Security Cooperation in 1990s*, Manila, Juni 1991; dan *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific*, Fifth Asia Pacific Roundtable, yang dalam salah satu *workshopnya* membahas masalah *Cooperative Security Process for the Pacific*, Kuala Lumpur, Juli 1991.

<sup>21</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 4.

<sup>22</sup>*Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting*.

agar PMC digunakan sebagai *vehicle* untuk memulai suatu dialog. Manfaat pendekatan ini adalah bahwa PMC merupakan institusi ASEAN yang diorganisir oleh ASEAN sendiri dan oleh karena itu lebih mudah diterima. Selain itu, PMC telah memulai dialog politik, misalnya mengenai masalah Kamboja. Hambatan terhadap pendekatan ini adalah bahwa PMC ASEAN terlalu diasosiasikan dengan ASEAN dan oleh karena itu dianggap tidak universal. Sebagai akibatnya, negara-negara Asia Pasifik lainnya akan enggan menerima forum yang terlalu *ASEAN centric* ini. Tetapi pendekatan ini sebenarnya bermaksud menggunakan ASEAN PMC hanya pada tahap pembentukan saja, dan setelah tahap ini berjalan, mereka (negara-negara Asia Pasifik) dapat mengembangkan mekanisme institusional mereka sendiri.

Penilaian ASEAN ISIS mengenai hal ini cukup hati-hati. Supaya pendekatan di atas dapat diterima, maka ASEAN ISIS mengusulkan agar setiap agenda dan pengaturan-pengaturan lainnya yang berhubungan dengan prakarsa ASEAN PMC mengenai "Konferensi Mengenai Stabilitas dan Perdamaian di Kawasan Asia Pasifik", disiapkan oleh pertemuan pejabat senior ASEAN dan mitra dialog.<sup>23</sup> Model dialog demikian ini cukup *viable* untuk kawasan Asia Pasifik, karena memungkinkan negara-negara di kawasan membahas secara komprehensif berbagai persoalan politik di kawasan. ASEAN ISIS bahkan mengusulkan agar Cina, Uni Soviet, Korea Utara dan Vietnam diundang ke pertemuan semacam itu atas dasar *regular basis*.

### *Inisiatif ASEAN Mengenai Tata Regional Baru di Asia Tenggara*

Dalam wawancaranya dengan staf *SAIS Review*, Zbigniew Brzezinski mengatakan bahwa *new order* akan terbentuk dengan sendirinya tanpa tindakan Amerika Serikat, karena adanya perubahan-perubahan nilai global dan semakin meningkatnya hubungan antar negara-negara di dunia.<sup>24</sup> Pada bagian lain, Brzezinski mengatakan bahwa Amerika Serikat bukan lagi *global policeman* seperti dalam tahun 1940-an dan 1950-an ketika kekuatan militernya sangat bersifat unilateral.<sup>25</sup> Pernyataan Brzezinski ini merupakan isyarat agar negara-negara di kawasan tertentu jangan terlalu mengandalkan pada kekuatan Amerika Serikat, dan sebagai konsekuensinya tata internasional baru akan lahir karena interaksi antar negara-negara itu sendiri yang semakin meningkat tanpa melibatkan Amerika Serikat.

Tantangan yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana ia harus menghadapi era Perang Dingin yang masih tidak pasti. Konsep tata internasional baru, yang menurut Brzezinski pertama kali muncul dalam pidato Gorbachev di PBB tahun lalu,<sup>26</sup> memang belum terwujud. Tetapi kawasan Pasifik pasti akan menjadi multipolar jika Amerika Serikat dan Uni Soviet mengurangi kehadiran mereka. Masalah yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana ia harus memola suatu tata regional yang tidak terlalu mengandalkan pada kehadiran Amerika Serikat. Dengan latar belakang inilah ASEAN ISIS mengusulkan agar KTT ASEAN IV di

<sup>24</sup>"A New World Order? An Interview with Zbigniew Brzezinski." *Sais Review*, Summer-Fall 1991, 2.

<sup>25</sup>Ibid.

<sup>26</sup>Ibid., 6.

<sup>23</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 5.



Singapura membahas isu tata regional di Asia Tenggara.

Tampaknya perlu bagi ASEAN untuk merumuskan konsep keamanan regional. Masalah yang dihadapi ASEAN adalah apakah tata regional di Asia Tenggara ini akan memerlukan suatu kerja sama pertahanan di antara negara-negara ASEAN yang dapat membantu menyelesaikan konflik di antara mereka. Kerja sama ASEAN dalam bidang pertahanan sejauh ini dilakukan di luar kerangka ASEAN.<sup>27</sup> Tetapi hubungan bilateral atau trilateral dalam bidang itu telah mempererat kerja sama di antara para Panglima Angkatan Bersenjata dan mereka menghargai persepsi masing-masing negara mengenai ancaman terhadap kawasan. Apakah kerja sama bilateral atau trilateral ini dapat berubah menjadi pengaturan multilateral sangat tergantung pada perkembangan di kawasan Pasifik; *pertama*, jika penarikan mundur kehadiran Amerika Serikat dilakukan lebih cepat dari yang diharapkan, dan *kedua*, perubahan dalam pandangan pemimpin militer dan politik ASEAN jika mereka menganggap masa depan kawasan mereka tidak menentu.

Dilihat dari perspektif di atas, kerja sama militer multilateral ASEAN seharusnya tidak dianggap sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau sesuatu yang ketinggalan zaman. Mungkin yang dianggap tidak relevan adalah kerja sama atau pakta militer yang dikendalikan oleh negara *superpower* dan diarahkan pada negara-negara yang di-

anggap musuh. Jika kerja sama pertahanan ASEAN dimungkinkan, maka kerja sama itu akan bersifat defensif, hanya di antara negara-negara ASEAN saja dan tidak diarahkan pada negara tertentu. "Kata kunci" yang berlaku di sini adalah kerja sama pertahanan untuk mencapai ketahanan regional Asia Tenggara. Mungkin dengan latar belakang ini ASEAN ISIS mengusulkan agar ASEAN mengajak negara-negara regional lainnya, termasuk Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya, bekerja sama menciptakan tata regional dengan menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara.

Usul ASEAN ISIS itu tampaknya lebih menekankan pada proses daripada struktur kerja sama. Dalam tahap pertama diusulkan agar ASEAN memberikan akses pada negara regional lainnya untuk menjadi peserta dari perjanjian tersebut di atas; kemudian mengambil prakarsa dalam waktu yang tepat untuk memulai suatu dialog konstruktif mengenai tata regional di antara negara-negara penandatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama.<sup>28</sup> ASEAN memang belum siap membicarakan struktur kerja sama pertahanan atau keamanan di Asia Tenggara, oleh karena mereka sendiri masih disibukkan oleh persoalan bagaimana menanggapi perubahan-perubahan di kawasan akibat berakhirnya era Perang Dingin.

Apapun bentuk dan mekanisme dialog mengenai tata regional Asia Tenggara, ASEAN hendaknya terlebih dahulu melakukan beberapa persiapan. *Pertama*, menilai dengan *cermat* perubahan-perubahan fundamental dalam bidang keamanan dan politik secara global dan regional dan dampaknya terhadap kawasan Asia Pasifik, khususnya

<sup>27</sup>Mengenai daftar latihan militer dan kerja sama pertahanan antar negara-negara ASEAN, lihat J.N. Mak, "Security and Defense Cooperation: Directions for Greater Cooperation," lampiran A. Makalah disampaikan pada *The Second Meeting of ASEAN Institute of Strategic Studies*, Kuala Lumpur, 12-16 Januari 1986.

<sup>28</sup>Wanandi, "Peace and Security."

Asia Tenggara. *Kedua*, merumuskan atau mengembangkan persepsi bersama mengenai ancaman baru dan tantangan yang dihadapi kawasan setelah era Perang Dingin. *Ketiga*, membicarakan berbagai pilihan yang dapat diambil ASEAN dalam menghadapi tantangan itu. KTT ASEAN IV diharapkan akan menjadi forum yang tepat untuk membicarakan dan memutuskan hal itu. *Keempat*, tata internasional baru belum muncul dan kawasan Pasifik masih diliputi oleh ketidakpastian sehubungan dengan siapa yang akan mengisi "kekosongan" jika Amerika Serikat betul-betul menarik kehadirannya dari kawasan. Oleh karena itu, ASEAN perlu membicarakan secara *serius* kerja sama dalam bidang pertahanan. Bila perlu kerja sama bilateral atau trilateral yang sudah ada diperkuat sebelum ditransformasikan ke dalam mekanisme koordinasi pertahanan yang lebih formal.

Jelas bahwa dalam memasuki masa transisi ke era baru ini diperlukan pemikiran, ide dan orientasi baru dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Dalam konteks ini, ASEAN ditantang untuk menjadi pihak pertama yang mengambil inisiatif bagi dialog kawasan, menjadi inisiator yang kreatif dan sekaligus partisipan yang aktif.<sup>29</sup> Usul ASEAN ISIS muncul dalam waktu yang tepat dan oleh karena itu hendaknya dipertimbangkan oleh ASEAN.

### *Inisiatif ASEAN untuk Memperkuat ASEAN*

Selain hal-hal yang harus dilakukan oleh ASEAN seperti disebutkan di atas, ASEAN perlu mengambil langkah-langkah untuk

memperkuat kemampuan institusionalnya. Apakah ASEAN akan mampu menghadapi tantangan dan perubahan-perubahan di masa depan yang belum pasti arahnya, sangat tergantung atas kekuatan dan kemampuan institusi ASEAN itu sendiri. ASEAN ISIS berpendapat bahwa merupakan suatu yang mendesak bagi ASEAN untuk mengambil inisiatif untuk memperkuat dan memperkaya (*enriched*) proses dan institusi ASEAN.<sup>30</sup> Usaha memperkuat ASEAN merupakan hal yang penting jika ASEAN ingin tetap dianggap sebagai *vital force* di kawasan Asia Tenggara.<sup>31</sup> Lebih dari itu, ASEAN harus menciptakan pada dirinya era pembaruan manajerial apabila ingin tetap mempertahankan momentum perkembangannya. ASEAN juga membutuhkan hasil-hasil konkret untuk membuktikan tuntutan dan kekuatannya sebagai kerja sama regional yang efektif. Masa depan ASEAN akan "terancam" jika KTT ASEAN mendatang tidak menghasilkan sesuatu yang konkret. ASEAN ISIS menyadari betul perlunya ASEAN memperkuat proses dan institusinya.

Salah satu persoalan yang dihadapi ASEAN dan juga dirasakan oleh ASEAN ISIS adalah apakah KTT perlu dilembagakan. Seorang penulis mempertanyakan bagaimana negara-negara ASEAN dapat mendukung kerja sama mereka jika pemimpin mereka jarang mengadakan KTT.<sup>32</sup> ASEAN ISIS berpendapat bahwa keuntungan akan banyak jika KTT diselenggarakan satu kali dalam dua tahun dan dalam suasana *businesslike*.

<sup>29</sup>Ibid.

<sup>31</sup>Report of the ASEAN-ISIS 1991 Meeting.

<sup>32</sup>Antolik, "The Pattern of ASEAN Summitry," 362.

<sup>29</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 4.

KTT ASEAN memang bukan badan yang mengkoordinir kegiatan sehari-hari ASEAN, tetapi ia memiliki nilai simbolik yang tinggi dan dapat memberikan dorongan dan kekuatan kepada ASEAN. KTT ASEAN dapat memberikan pengarahannya, menentukan tujuan-tujuan spesifik dan menghasilkan terobosan-terobosan melalui kebijaksanaan baru. Lebih dari itu, KTT dapat menentukan prioritas bidang kerja sama dan secara demikian dapat mencegah proliferasi pertemuan bidang-bidang lainnya yang tidak merupakan prioritas. KTT secara reguler jelas akan mendorong sinkronisasi kegiatan-kegiatan ASEAN.<sup>33</sup> Jadi, seperti diusulkan ASEAN ISIS, yang ideal adalah menetapkan KTT satu kali dalam dua tahun. ASEAN ISIS juga mengusulkan agar pertemuan informal Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN dapat diselenggarakan bila diperlukan. Perlu dicatat bahwa salah satu faktor keberhasilan ASEAN dalam mempertahankan eksistensinya adalah pertemuan tidak reguler kepala pemerintahan ASEAN yang dilakukan di luar pertemuan puncak.

Masalah lain yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana memperkuat Sekretariat ASEAN sehingga ASEAN dapat mengikuti perkembangan-perkembangan yang pesat di kawasan. Selain mengusulkan agar Sekretariat ASEAN berfungsi sesuai dengan Peretujuan Pembentukan Sekretariat tahun 1976, ASEAN ISIS juga mengusulkan agar ASEAN mempertimbangkan usul-usul yang terdapat dalam *ASEAN Task Force* (1982).<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Bantarto Bandoro, "ASEAN dan Institusionalisasinya," *Analisa*, no. 9 (1987): 811-825.

<sup>34</sup>Pada pertemuan tahunan para Menteri ASEAN yang ke-15 tahun 1982, ASEAN membentuk Satuan Tugas (*Task Force*) untuk menilai dan meninjau kembali secara komprehensif kerja sama ASEAN. Satuan Tugas ini telah memberikan beberapa rekomendasi un-

Upaya-upaya untuk memperkuat Sekretariat ASEAN terlihat pada tahun 1983 ketika ASEAN mengadakan perubahan pada Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN tahun 1976. ASEAN harus memperkuat Sekretariatnya dengan tenaga-tenaga yang lebih profesional dan didukung oleh dana yang memadai. Secara demikian, ASEAN akan mampu meningkatkan fungsi dan perannya. Selanjutnya, oleh karena ASEAN itu merupakan *people's process*,<sup>35</sup> maka peran dan fungsi ASEAN akan menjadi lebih berarti apabila sektor-sektor seperti lembaga riset, atau komunitas bisnis juga dilibatkan dalam proses itu. Ini jelas akan mendukung upaya-upaya memperluas dan memperkaya proses ASEAN, misalnya dengan melibatkan pembicaraan-pembicaraan mengenai isu politik, keamanan dan pertahanan. Kontribusi ASEAN ISIS hendaknya dilihat dalam kerangka itu.

### *Inisiatif ASEAN untuk Memperkuat Kerja Sama Ekonomi ASEAN*

Kerja sama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. KTT ASEAN di Bali mempertegas kembali tujuan-tujuan ekonomi ASEAN dan ini kemudian dituangkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN. Alasan utama penekanan dalam bidang ekonomi adalah bahwa kerja sama dalam bidang itu tidak kontroversial dan tidak menimbulkan kecurigaan.

ASEAN telah berdiri selama dua puluh empat tahun, dan selama itu banyak sekali

tuk dipertimbangkan oleh anggota-anggota ASEAN, antara lain mengenai mekanisme kerja sama ASEAN (*ASEAN Machinery*). Ibid.

<sup>35</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 7.

perubahan-perubahan yang terjadi pada ekonomi ASEAN, pada ekonomi utama dunia seperti Jepang, Amerika Serikat dan Jerman Barat, yang sampai sekarang masih merupakan mitra ekonomi ASEAN. Pemikiran atau ide-ide baru kerja sama ekonomi di kawasan juga muncul. Kerja sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) dan Kelompok Ekonomi Asia Timur (EAEG) adalah contohnya.

Tetapi masih banyak yang meragukan apakah kerja sama ekonomi ASEAN selama ini memberi sumbangan positif pada kemajuan ekonomi anggota-anggotanya.<sup>36</sup> Pelaksanaan ekonomi yang menonjol dari negara-negara ASEAN lebih merupakan hasil dari kebijaksanaan ekonomi nasional masing-masing negara ASEAN daripada merupakan hasil dari kerja sama ASEAN dalam bidang ekonomi. Yang dipersoalkan apakah dengan kondisi itu ASEAN mampu menghadapi tantangan-tantangan ekonomi baru di masa mendatang yang lebih bersifat fundamental sifatnya, dan menempatkan posisinya dalam ekonomi dunia. Kiranya wajar apabila ASEAN ISIS mengusulkan agar kerja sama ekonomi ASEAN dapat memajukan integrasi ekonomi ASEAN dan memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia. Untuk itu diusulkan agar ASEAN meningkatkan peran dan keterlibatannya dalam proses APEC.<sup>37</sup>

Hubungan ASEAN-APEC memang perlu diberi perhatian utama, sebab masa depan APEC antara lain juga tergantung pada peran dan partisipasi ASEAN dalam forum itu. Demikian pula ASEAN dapat memanfaatkan forum APEC sebagai suatu

forum konsultasi untuk meningkatkan kepentingan perdagangan regional mereka. Melalui forum ini, ASEAN harus membuktikan bahwa ia dapat menjadi "kelompok kunci" yang dapat membuat APEC menjadi organisasi yang lebih kokoh, dan secara demikian ASEAN akan mampu memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia. Lebih dari itu, ASEAN akan lebih mudah melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan dan menghadapi situasi ekonomi eksternal yang semakin kompetitif. ASEAN memiliki taruhan besar dalam cara-cara yang ditempuhnya untuk memperkuat posisinya dalam ekonomi dunia.

Pada bagian lain, ASEAN ISIS juga mengusulkan agar usulan EAEG dapat memperkuat suara ASEAN dalam masalah-masalah ekonomi regional dan internasional. Usul EAEG ini sempat menimbulkan perdebatan hangat di kalangan negara-negara ASEAN sendiri. ASEAN khawatir bahwa kelompok ini akan berkembang menjadi blok dagang. Beberapa anggota ASEAN sejak semula menolak ide pembentukan blok dagang di Pasifik. Yang dipersoalkan bukan hanya bagaimana ASEAN merekonsiliasi keterlibatannya dalam EAEG dan pada saat yang sama berpartisipasi dalam APEC; tetapi juga apakah ASEAN memiliki sumber daya yang cukup untuk melibatkan diri dalam berbagai fora regional seperti disebut di atas.<sup>38</sup>

Mungkin ASEAN tidak memiliki kesulitan untuk mengambil komitmen secara politik terhadap skema kerja sama itu, tetapi tidak demikian halnya dengan Jepang. Usul EAEG itu merupakan usul yang pertama

<sup>36</sup>Lihat misalnya Djisman S. Simandjuntak, "Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila," *Analisa*, no. 10 (1987): 882-903.

<sup>37</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 8.

<sup>38</sup>Hadi Soesastro, *The East Asian Economic Group (EAEG) Proposal and East Asian Concepts of the Pacific Basin*, Mimeo CSIS, M51/91, Februari 1991.

kali sejak Perang Dunia II di mana peran kepemimpinan di Asia Timur diserahkan kepada Jepang oleh Malaysia.<sup>39</sup> Mungkin karena faktor yang terakhir inilah ASEAN belum mengambil komitmen terhadap usul itu. Tetapi diplomasi Malaysia di beberapa ibukota negara ASEAN akhirnya membawa ASEAN pada beberapa konsensus, yaitu: (1) tidak bertentangan dengan prinsip perdagangan bebas yang terdapat dalam GATT; (2) tidak mempengaruhi APEC yang memiliki cakupan yang lebih luas; dan (3) tidak merongrong solidaritas ASEAN. Menteri Perdagangan Malaysia mengatakan bahwa meskipun EAEG merupakan usul Malaysia, konsep usul itu dikembangkan dalam lingkungan ASEAN dan atas dasar konsensus ASEAN.<sup>40</sup>

Dalam Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN ke-21 pertengahan bulan Juli yang lalu, para Menlu ASEAN mempertimbangkan kesimpulan hasil pertemuan Kelompok Kerja EAEG. Mereka juga sepakat untuk melakukan pengkajian lebih lanjut terhadap usul EAEG itu dan mencantumkan usul itu dalam agenda KTT ASEAN mendatang.<sup>41</sup> Pernyataan mengenai EAEG ini merupakan hasil maksimum yang dapat dicapai oleh ASEAN. Tetapi mereka masih belum sepakat apakah pertemuan EAEG akan diselenggarakan bersamaan dengan pertemuan PMC, atau bersamaan dengan pertemuan APEC. Mekanisme yang terakhir mungkin lebih memadai. EAEG akan mengambil bentuk *caucus* Asia Timur yang bertujuan memperkuat posisi ASEAN dan negara berkembang Asia Timur lainnya dalam APEC. Ja-

di, untuk memperkuat suara ASEAN, ASEAN ISIS mengusulkan agar hal itu pada tahap awal dicapai melalui pembentukan *caucus* Asia Timur dalam konteks APEC.<sup>42</sup> Melalui mekanisme ini ASEAN tidak hanya dapat mempertahankan solidaritasnya, tetapi juga posisinya dalam APEC. Seorang penulis mengatakan bahwa EAEG tidak bisa menggantikan APEC, tetapi bisa memperkuat kedudukan negara-negara Asia Timur dalam APEC.<sup>43</sup>

ASEAN sebagai kelompok memang belum mempunyai identitas ekonomi. Oleh karena itu kerja sama ekonomi intra ASEAN perlu ditingkatkan guna mengembangkan identitas ekonomi. Upaya ini diharapkan dapat meningkatkan integrasi ekonomi ASEAN.<sup>44</sup> ASEAN ISIS juga menginginkan agar kerja sama ekonomi ASEAN dapat memajukan integrasi ekonomi ASEAN, meskipun tujuan itu tidak pernah dicanangkan ASEAN pada saat organisasi itu dibentuk. Selain itu, lembaga itu juga mengusulkan agar kerja sama ekonomi intra ASEAN ditopang oleh kebijaksanaan mengenai pertumbuhan segi tiga dan perdagangan bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area*). Gagasan yang terakhir ini malahan diusulkan untuk dibicarakan secara serius dalam KTT ASEAN IV. Dalam konteks ini ASEAN ISIS mengusulkan agar KTT ASEAN IV menerima kerangka hukum bagi perluasan kerja sama ekonomi dalam bentuk perjanjian. Melalui perjanjian ini diharapkan ASEAN mampu memperkuat kerja

<sup>42</sup>ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative*, 8.

<sup>43</sup>Hadi Soesastro, "Integrasi Ekonomi Internasional, Regional dan Nasional." Makalah disampaikan pada seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta, CSIS, 28 Agustus 1991.

<sup>44</sup>Ibid.

<sup>39</sup>Ibid.

<sup>40</sup>*New Strait Times*, Januari 12, 1991.

<sup>41</sup>*Suara Pembaruan*, 21 Juli 1991. Lihat juga *Suara Karya*, 22 Juli 1991.

sama ekonomi mereka melalui sikap yang *outward looking* dan membantu memajukan liberalisasi perdagangan global.

#### KTT IV dan Masa Depan ASEAN

Hubungan internasional dewasa ini telah banyak berubah sebagai akibat berakhirnya Perang Dingin, dan oleh karena itu telah memasuki tahap baru.<sup>45</sup> Dewasa ini negara-negara di kawasan manapun di dunia, termasuk organisasi regional, sedang disibukkan oleh persoalan bagaimana mengatur hubungan antar mereka dan hubungan mereka dengan negara-negara besar. ASEAN sendiri tidak dapat menghindari akibat-akibat berakhirnya Perang Dingin itu. Dalam suasana demikian, ASEAN harus mentransformasikan diri guna menyesuaikan dengan perubahan-perubahan itu. Transformasi dapat dilakukan melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi, politik dan keamanan baru. Validitas asumsi-asumsi lama ASEAN dalam bidang-bidang tersebut perlu ditinjau kembali. Mungkin ASEAN akan menjadi tidak relevan di masa depan jika ia tidak menciptakan terobosan-terobosan berarti. Dalam konteks ini KTT ASEAN IV harus dilihat sebagai *unique opportunity* bagi ASEAN untuk menyiapkan agenda tindakan (*agenda for action*) yang akan menentukan apakah ASEAN berhasil sebagai *vibrant organisation* dalam dasawarsa 1990-an ini.

<sup>45</sup>Ulasan mengenai tahap baru ini, lihat misalnya Jusuf Wanandi, "Menuju Orde Internasional Baru." Makalah disampaikan pada seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta, CSIS, 28 Agustus 1991. Mengenai beberapa persoalan dalam era baru itu, lihat Stanley Hofman, "A New World and Its Troubles," *Foreign Affairs*, Fall 1990, 115-122.

Sementara ASEAN terus memperdebatkan pola kerja sama ekonomi di masa depan, kecenderungan global bergerak ke arah pembentukan kelompok-kelompok ekonomi regional yang lebih besar. Negara-negara seperti Kanada dan Meksiko telah bergabung dalam Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA) yang secara cepat telah meninggalkan ASEAN melalui kebijaksanaan reformasi struktural mereka. Bila ASEAN tidak memiliki kemauan politik untuk mengimbangi kecenderungan di atas, misalnya melalui pembentukan kawasan perdagangan bebas, mungkin arus perdagangan dan investasi akan beralih ke Eropa atau Amerika Utara. Seorang penulis berpendapat bahwa jika gagasan kawasan perdagangan bebas ASEAN direalisasikan 15 tahun yang akan datang, pasar ASEAN akan menjadi pasar yang cukup besar dan memikat.<sup>46</sup> Selanjutnya, ASEAN akan menjadi tidak relevan jika ia hanya mencari hubungan donor (*donor relationship*) dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik utama. ASEAN perlu mengembangkan identitas ekonomi kawasan.

Dalam menghadapi kecenderungan kerja sama politik-keamanan dan ekonomi yang semakin kuat yang dibangun atas dasar regional, ASEAN harus mempertimbangkan cara-cara membentuk kerja sama regional, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang politik dan keamanan. Ada dua opsi bagi ASEAN. *Pertama*, membatasi kerja sama regional hanya pada negara-negara anggota ASEAN saja. Opsi ini tidak realistis dan sangat mengabaikan kenyataan. ASEAN masih terlalu kecil untuk memiliki pengaruh ekonomi yang berarti. *Kedua*, membentuk parameter kerja sama ekonomi

<sup>46</sup>Mari Pangestu, "Pasar Bebas ASEAN," *Tempo*, 27 Juli 1991.

dan politik-keamanan di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan. Dalam bidang ekonomi, ASEAN telah memulai dengan APEC, tetapi ASEAN perlu pula mempertimbangkan gagasan "pertumbuhan segi tiga", usul Malaysia mengenai EAEG, usul Indonesia mengenai *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), usul Thailand mengenai kawasan perdagangan bebas (FTA), dan usul Filipina mengenai Perjanjian ASEAN mengenai kerja sama ekonomi. Mekanisme kerja sama ekonomi demikian ini, jika diterima, akan meningkatkan kerja sama ekonomi intra ASEAN, yang pada gilirannya dapat "mempercepat" integrasi ekonomi ASEAN seperti diinginkan ASEAN ISIS.

Dampak berakhirnya Perang Dingin di kawasan Pasifik adalah kebutuhan akan suatu forum dialog kawasan untuk membicarakan masalah-masalah politik-keamanan. Ada yang mengusulkan agar CSCE dipakai sebagai model dialog. Model ini tidak dapat diterapkan secara keseluruhan di kawasan Pasifik, tetapi elemen-elemen yang mendasar dapat dijadikan bahan perbandingan atau pelajaran.<sup>47</sup> Kawasan Asia Pasifik kini memang belum memiliki lembaga atau forum dialog yang pasti. Oleh karena itu, forum ASEAN PMC, yang telah membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan, hendaknya dipertimbangkan oleh ASEAN sebagai forum dialog dalam bidang itu.

Dengan mengembangkan parameter kerja sama dalam kerangka ASEAN maupun

dalam kerangka kawasan Pasifik secara luas, institusi ASEAN sebagai *core* dari tata regional baru akan semakin kuat. ASEAN memang telah memperlihatkan tingkat persatuan (*unity*) yang menonjol. ASEAN harus menggunakan kekuatan ini untuk mengekspresikan pandangan dan inisiatifnya dalam masalah-masalah regional dan internasional. Menjelang KTT IV ini, ASEAN mulai banyak disorot, dan ini merupakan kesempatan yang baik bagi ASEAN untuk mengambil inisiatif berarti dan menentukan dan membuktikan kredibilitas ASEAN. Dengan latar belakang ini, agenda KTT ASEAN IV hendaknya mencakup dua kelompok isu.

Kelompok *isu pertama* berhubungan dengan kerja sama ekonomi ASEAN. Dalam kelompok isu ini, KTT ASEAN IV dapat mengkaji arah kerja sama ekonomi ASEAN di masa depan dengan mempertimbangkan: (1) pembentukan kawasan perdagangan bebas (FTA) dalam kerangka waktu 10 sampai 15 tahun; (2) pembentukan CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*); (3) konsep "pertumbuhan segi tiga" sebagai dasar interaksi ekonomi intra ASEAN; (4) perjanjian ASEAN mengenai kerja sama ekonomi; (5) peranan ASEAN dalam kerja sama ekonomi Pasifik, termasuk APEC dan EAEG; dan (6) Inisiatif ASEAN-Amerika Serikat (*ASEAN-US Initiative*). Keputusan ASEAN mengenai hal di atas akan sangat menentukan kedudukan ekonomi ASEAN dalam ekonomi dunia, dan menentukan bagaimana ASEAN harus menghadapi lingkungan global di masa mendatang yang semakin kompetitif sifatnya.

Kelompok *isu kedua* berhubungan dengan masalah kerja sama politik-keamanan. Di bawah rubrik ini, KTT ASEAN IV perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

<sup>47</sup>Wanandi, "Menuju Orde Internasional Baru,"

36. Lihat juga J. Soedjati Djiwandono, "The Security of Southeast Asia in A Changing Strategic Environment: A View from Indonesia," *Indonesian Quarterly* XIX, no. 3 (1991): khususnya 252-254.

(1) Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ASEAN; (2) gagasan ZOPFAN atau *South-east Asia Nuclear Weapon Free Zone* (SEANWFZ); (3) keanggotaan ASEAN; dan (4) kerangka dialog.

Dalam mempertimbangkan hal-hal di atas, ASEAN perlu memperhatikan dua faktor. Pertama, konsep keamanan ASEAN harus selalu dilihat dalam kerangka ketahanan nasional dan regional. Konsep ini mencakup semua aspek kehidupan, dan ini berarti bahwa masalah-masalah ekonomi dan sosial merupakan bagian integral dari isu keamanan. Tantangan yang dihadapi ASEAN semakin kompleks dan tidak terbatas pada aspek politik-keamanan. Oleh karena itu, pendekatan ASEAN terhadap masalah politik-keamanan menjadi semakin valid. Faktor kedua, berhubungan dengan konsensus dalam ASEAN bahwa diskusi mengenai isu keamanan di antara negara-negara ASEAN harus dipandu oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN (*ASEAN Concord*) 1976 dan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN 1970.

Sekarang ini merupakan saatnya bagi

ASEAN untuk lebih *assertive* dalam masalah-masalah global. ASEAN telah mampu bersatu selama hampir seperempat abad dan kegiatan-kegiatannya pun telah diakui secara internasional. ASEAN harus memanfaatkan modalitasnya ini untuk menciptakan perdamaian, kerja sama dan keamanan di kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Tenggara, melalui prakarsa-prakarsanya. Tetapi ASEAN harus menyadari bahwa tugas demikian tidak mudah dicapai oleh ASEAN secara sendirian. Oleh karena itu, keterlibatan dan kontribusi pemikiran lembaga-lembaga studi di Asia Tenggara dalam urusan-urusan ASEAN hendaknya dilihat sebagai sesuatu yang positif dalam membantu ASEAN mengidentifikasi dan memecahkan masalah-masalah kawasan.

Pada akhirnya masa depan ASEAN tidak hanya ditentukan oleh para pengambil keputusan ASEAN, tetapi juga oleh pemikiran dan partisipasi aktif lembaga-lembaga studi ASEAN. Kontribusi ASEAN ISIS dalam rangka KTT ASEAN IV hendaknya dilihat dalam kerangka ini, dan para pengambil keputusan ASEAN perlu "meresapi" pernyataan Herman Kahn di atas.