

MENILAI PRESTASI ASEAN: KERJA SAMA DALAM BIDANG POLITIK DAN KEAMANAN*

J. Soedjati DJIWANDONO

Memasuki windu ketiga dalam usia ASEAN, sudah sewajarnya kita bertanya, apakah hasil-hasil kerja sama regional ASEAN selama ini. Atas dasar penilaian tentang hasil-hasil dan kemajuan-kemajuan yang telah dapat dicapainya, kita dapat menentukan sikap selanjutnya, apakah kerja sama regional dalam rangka ASEAN itu perlu diteruskan, dan jika demikian apakah yang harus diusahakan untuk lebih memantapkan hasil-hasilnya dan meningkatkan prestasinya.

Tulisan di bawah ini akan mencoba melakukan penilaian semacam itu, dengan bertitik tolak dari motivasi dasar dan tujuan-tujuan pokok pembentukan ASEAN itu sendiri.

MASALAH KRITERIA DAN PERSEPSI

Satu kesulitan dalam usaha melakukan penilaian adalah tiadanya kriteria atau ukuran-ukuran yang jelas yang dapat dijadikan pegangan. Oleh karenanya penilaian atas kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN akan sangat tergantung pada harapan-harapan yang ditumpukan padanya sejak ia didirikan dua windu yang lalu. Harapan-harapan itu sendiri akan ditentukan terutama oleh persepsi orang tentang ASEAN.

Di sinilah kita dihadapkan pada kesulitan lain, yaitu persepsi tentang ASEAN sebagai suatu kerja sama regional, yang tidak selalu jelas dan mung-

*Tulisan ini adalah versi yang telah direvisi dari makalah penulis yang berjudul "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," dan diberikan di depan Konferensi Perancis-Indonesia IV, yang diselenggarakan di Sanur, Bali, tanggal 4-6 Juli 1983 atas

kin berbeda dari orang ke orang. Berlainan misalnya dengan MEE, yang tegas-tegas merupakan kerja sama regional dalam bidang ekonomi seperti tampak jelas dari namanya, meskipun mempunyai tujuan-tujuan politis, ASEAN sebagai kerja sama regional tidak memperlihatkan fokus, penekanan, atau titik berat pada sesuatu bidang kehidupan. Bagian pertama dari Deklarasi Bangkok, yang menandai lahirnya ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967, sekedar menyatakan, "*Pertama*, pembentukan suatu Perserikatan bagi Kerja Sama Regional di antara negara-negara Asia Tenggara yang akan dikenal sebagai Perserikatan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN)."¹

Meskipun demikian, mungkin karena pengaruh kerja sama regional lain seperti MEE, dan karena faktor-faktor tertentu yang akan diuraikan kemudian dalam tulisan ini, telah kelihatan timbul kesan seakan-akan ASEAN memang merupakan suatu kerja sama dengan titik berat pada bidang ekonomi. Akibatnya ialah bahwa sebagian besar usaha penilaian atas hasil-hasil yang telah dicapai dalam rangka kerja sama ASEAN menekankan bidang ekonomi, yang lebih mudah dikuantifikasikan. Bidang-bidang lain seperti sosial-budaya dan pendidikan yang lebih sulit untuk dikuantifikasikan, dibahas sepintas lalu seakan-akan sebagai embel-embel belaka, sedang bidang politik dan keamanan hampir-hampir tidak mendapat perhatian sama sekali.

Atas dasar persepsi semacam itu tentang ASEAN terutama sebagai suatu kerja sama ekonomi regional, tidak mengherankan jika dengan beberapa pengecualian pada umumnya penilaian atas hasil-hasil ASEAN selama ini tidak memberikan gambaran yang terlalu menggembirakan.² Pada umumnya hubungan ekonomi bilateral, baik dalam hal investasi maupun perdagangan, antara negara-negara anggota ASEAN secara terpisah dan negara-negara dari luar kawasan Asia Tenggara lebih intensif daripada hubungan bilateral antara sesama negara anggota, dan daripada hubungan dalam bidang-bidang itu antara ASEAN secara keseluruhan dan negara-negara tersebut.

Memang, secara luas diakui bahwa negara-negara anggota ASEAN mempunyai pertumbuhan ekonomi yang termasuk paling tinggi di dunia.³ Dan sebagai salah satu maksud dan tujuan ASEAN, dinyatakan dalam bagian kedua dari Deklarasi Bangkok sebagai berikut: "*Kedua*, bahwa tujuan-tujuan dan

¹Kutipan-kutipan dari dokumen-dokumen ASEAN dalam tulisan ini diambil dan diterjemahkan dari *ASEAN Documents* (Jakarta: ASEAN National Secretariat, Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, n.d.).

²Lihat Djisman S. Simandjuntak, "Patterns and Development of ASEAN Economic Cooperation," makalah yang juga diberikan pada Konperensi Perancis-Indonesia IV.

³Lihat Henry Bardach, "ASEAN: Economic Success Story in Southeast Asia," sambutan yang disampaikan pada The Cleveland Council on World Affairs and the Cleveland World Trade

negara yang secara geografis saling berdekatan. Sebagian dari Asia Tenggara merupakan negara maritim, sedang sebagian lain adalah negara-negara kontinental Asia. Sebagian besar wilayahnya adalah perairan dan bukannya tanah daratan yang dapat menjadi penahan terhadap penetrasi dari luar dan mempersatukan penduduknya, sebagaimana halnya dengan Cina atau India.¹ Lagi pula negara-negara Asia Tenggara tidak merupakan suatu kelompok yang ditandai oleh inter-komunikasi dan interaksi yang intensif ataupun kesamaan (homogeneity) sosio-budaya.² Masa penjajahan yang bertahun-tahun lamanya telah mencegah timbulnya inter-komunikasi dan interaksi semacam itu. Sebaliknya, hubungan ke luar negara-negara itu lebih bersifat bilateral antara mereka secara terpisah dan negara-negara metropolitan masing-masing.

Dengan berkembangnya kecenderungan-kecenderungan seperti disebut di atas, ASEAN dapat dikatakan telah membentuk suatu kawasan tersendiri atau suatu sub-sistem internasional, walaupun tidak seluruh kawasan yang sekarang telah lazim dikenal sebagai Asia Tenggara, sekurang-kurangnya sebagian daripadanya. Memang, negara-negara anggota tidak mempunyai kesamaan sosial-budaya. Bahkan sebenarnya di dalam masing-masing negara sendiri tidak terdapat kesamaan seperti itu. Tetapi kesamaan dalam hal ini tidak perlu menjadi ukuran terbentuknya suatu kawasan atau masyarakat kawasan sebagai suatu sub-sistem internasional. Sistem atau masyarakat internasional yang telah terbentuk oleh adanya inter-komunikasi dan interaksi yang intensif, teratur dan terus-menerus antara negara-negara nasional juga tidak ditandai oleh kesamaan seperti itu.

Hal itu tidak berarti bahwa ASEAN menuju ke arah suatu integrasi regional. Masing-masing negara anggota, apalagi yang sebagian besar adalah negara-negara yang belum lama merdeka, tetap peka terhadap hal-hal yang melanggar kedaulatannya. Tidak ada tanda-tanda bahwa sedikit pun mereka akan bersedia atau bermaksud menyerahkan kedaulatannya pada sesuatu bentuk kekuasaan supra-nasional. Juga dalam rangka ASEAN tidak terbentuk sesuatu lembaga supra-nasional. Badan-badan kerja sama ASEAN beranggotakan wakil-wakil nasional negara masing-masing dengan wewenang yang sedikit pun tidak melebihi batas-batas yang dikuasakan oleh pemerintah masing-masing kepada mereka.

Kerja sama ASEAN sebenarnya merupakan bagian dari politik luar negeri masing-masing negara anggota yang diabdikan kepada kepentingan nasional

¹Lihat pembahasan tentang faktor geografis Asia Tenggara ini dalam Charles A. Fisher, "Geographical Continuity and Political Change in Southeast Asia," dalam *Conflict and Stability in Southeast Asia*, ed. Mark W. Zacher dan R. Stephen Milne (Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday, 1974), hal. 3-44.

masing-masing, yang tidak selalu sama atau sejajar. Kumpulan kepentingan nasional negara-negara anggota ASEAN belum tentu berarti perkembangannya kepentingan regional ASEAN. Tetapi dalam beberapa hal dan pada taraf-taraf tertentu kepentingan-kepentingan nasional itu bertemu dan merupakan kepentingan bersama. Inilah yang memungkinkan kerja sama. Bahwa ASEAN tidak ditujukan ke arah integrasi regional jelas juga dari pertimbangan dalam Deklarasi Bangkok yang sebagian telah dikutip di atas, yang menyatakan bahwa negara-negara anggota "bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan luar dalam bentuk dan manifestasi apa pun untuk memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi-aspirasi rakyat mereka."

KESIMPULAN-KESIMPULAN

Penilaian tentang keberhasilan ASEAN hendaknya ditinjau terutama dari segi motivasi dasar dan maksud serta tujuan pokok pembentukannya, yang kesemuanya bersifat politis dan bersendikan pada kepentingan keamanan. Kerja sama dalam bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, pendidikan, dan lain sebagainya, adalah tujuan-tujuan antara untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan jangka panjang yang pada dasarnya bersifat politis dan bersendikan pada kepentingan keamanan.

Ditinjau dari segi motivasi dan maksud serta tujuan pokok pembentukannya, pada hakikatnya ASEAN adalah suatu kerja sama politik dan keamanan. Terbinanya kerja sama dalam bidang politik telah memungkinkan perkembangannya kecenderungan bukan saja ke arah peningkatan ASEAN sebagai suatu kawasan tersendiri walaupun bukannya integrasi, tetapi lebih penting ke arah pembentukan suatu masyarakat keamanan. Perkembangan itu akan membantu melindungi negara-negara anggota ASEAN terhadap kemungkinan ancaman penetrasi dan campur tangan luar. Ini berarti ASEAN telah dapat mengembangkan jaminan yang lebih besar bagi keamanan negara-negara anggotanya.

Berkembangnya kecenderungan-kecenderungan itu merupakan hasil-hasil positif yang telah dapat dicapai dalam kerja sama ASEAN. Tetapi masalah-masalah utama yang harus dihadapi selanjutnya adalah apakah kecenderungan-kecenderungan seperti itu dapat dipertahankan dan bahkan ditingkatkan pelembagaannya tanpa tergantung pada tantangan-tantangan dari luar, apakah ASEAN dapat terus mengatasi atau sekurang-kurangnya ataupun ken-

dati tantangan-tantangan dari luar; membendung konflik-konflik nasional maupun intra-regional dan mencegah digunakannya kekerasan dalam konflik-konflik semacam itu, lebih-lebih yang mempunyai dimensi internasional ataupun kaitan dengan kekuatan luar. Tetapi memproyeksikan perkembangan-perkembangan dalam kerja sama ASEAN pada seluruh kawasan Asia Tenggara dalam pengertian yang lebih luas, yang masih berisikan konflik-konflik yang penuh ketidakpastian tentang kemungkinan penyelesaiannya, masalah-masalah itu sudah merupakan tantangan-tantangan berat bagi ASEAN dalam memasuki windu ketiganya.

