

430

## Kerjasama Regional di Asia Selatan\*

K. SUBRAHMANYAM

Ide kerjasama regional yang mulai berakar di hampir seluruh wilayah terutama didasarkan atas konsensus politik atau keamanan. Ini terjadi pada Masyarakat Ekonomi Eropa, Dewan Ekonomi Bersama (Comecon), dan ASEAN. Bilamana tidak tercapai konsensus politik dan keamanan, maka usaha-usaha ke arah kerjasama regional tidak mengalami banyak kemajuan. Ini kebetulan terjadi pada Organisasi Negara-negara Amerika, Organisasi Persatuan Afrika, dan Liga Arab. Terhadap latar belakang ini upaya untuk menciptakan kerangka kerjasama regional di Asia Selatan yang disebut Kerjasama Regional Asia Selatan (SARC) merupakan suatu eksperimen yang unik. Di sini negara-negara utama tidak memiliki perspektif yang sama mengenai masalah-masalah keamanan atau politik. Sebenarnya kepentingan keamanan mereka bertentangan dan pada taraf tertentu lebih berpaling ke dalam daripada ke luar. Oleh karena itu di sini telah diupayakan, pertama-tama mengembangkan kerjasama ekonomi dan teknologi dengan harapan bahwa perspektif keamanan dan politik pada akhirnya akan berpadu atas dasar berhasilnya kerjasama ekonomi dan teknologi di antara negara-negara utama.

Sebelum pengembangan kerangka kerjasama regional, negara-negara utama di Eropa Barat, Eropa Timur dan ASEAN terbelenggu dalam perselisihan. Jerman dan Prancis saling bermusuhan. Pendahulu Jerman Timur (Prusia) dan Polandia sejak lama bermusuhan dengan Rusia dan juga antar mereka sendiri. Indonesia dan Malaysia *berkonfrontasi* sebelum memutuskan untuk bergabung dalam ASEAN. Oleh karena itu dengan adanya kemauan politik, dalam abad nuklir ini negara yang berselisih mampu mengatasi permusuhan mereka untuk kemudian membentuk kerangka kerjasama kawasan.

\*Terjemahan makalah yang disampaikan pada Konferensi India-Indonesia IV, Jakarta 19-21 Agustus 1985. Penterjemahnya Ronald NANGOL, staf CSIS.

Bahkan dengan memperhitungkan pertimbangan tersebut, eksperimen Asia Selatan merupakan sesuatu yang agak khusus.

Di Asia Selatan dua negara yang relatif besar, Bangladesh dan Pakistan (negara ke-8 dan ke-9 di dunia dari segi jumlah penduduk) terpecah dari negara kedua terpadat penduduknya di dunia - India. Di mana perpecahan tersebut terjadi setelah usainya Perang Dunia II, sikap-sikap bermusuhan di kalangan negara-negara yang terpecah-belah itu tetap berlanjut, atau negara-negara tersebut bersatu karena terpaksa. Korea Utara dan Selatan, Jerman Timur dan Barat, Cina dan Taiwan adalah contoh-contoh bagi kategori pertama. Di Vietnam kelompok-kelompok yang terpecah-pecah (partisi) dipersatukan kembali setelah perang. Mengenai Asia Selatan tidak seperti halnya dengan contoh-contoh tersebut, partisi telah diterima oleh unit-unit utama. Akan tetapi permusuhan dan kecurigaan belum teratasi sepenuhnya. Masalah negara-negara yang baru muncul, yang sedang mengembangkan identitas nasional mereka tetap genting. Dan lagi berbeda dengan kasus-kasus lainnya, konflik terakhir yang paling keras di Asia Selatan baru saja terjadi pada tahun 1971. Di Jerman, krisis Berlin terakhir terjadi pada tahun 1961 dan di Korea utunglah tidak terjadi konflik sejak gencatan senjata tahun 1953. Di selat-selat Taiwan konflik keras terakhir adalah krisis Quemoy Matsu pada tahun 1958. Kerangka kerjasama regional memiliki kategori-kategori yang berbeda-beda. Di Eropa Barat selama proporsi potensi militer Jerman tidak seimbang dengan kekuatan Prancis dan sistem-sistem politik Prancis dan Jerman juga sangat berbeda (yang pertama demokratik dan yang terakhir otoriter), tidaklah mungkin untuk memiliki kerangka kerjasama regional. Barulah ketika Jerman Barat sendiri memiliki persamaan dengan Prancis dan menjadi demokratis, MEE dimungkinkan. Kendatipun terpadat di ASEAN, penduduk Indonesia hanyalah 55% dari penduduk ASEAN. Sebaliknya di CMEA penduduk Soviet terdiri atas 74%. Di Asia Selatan, India memiliki 77% penduduk Asia Selatan dalam wilayah perbatasannya.

Faktor lain yang relevan adalah tingkat pertumbuhan negara-negara bersangkutan. Di Eropa Barat tahap pertumbuhan negara-negara utama secara kasar adalah sama. Di ASEAN, Singapura dan Malaysia relatif lebih maju dalam bidang industri dan teknologi daripada negara-negara yang lebih besar. Mengenai Asia Selatan, negara terbesar adalah juga negara yang lebih maju di bidang teknologi dan di samping itu juga memiliki jumlah penduduk miskin terbesar.

Yang terpenting, dalam kerangka kerjasama regional lainnya, hanya Asia Selatan yang berupaya mempersatukan negara-negara yang terbentuk akibat perpecahan (partisi). Perpecahan ini terjadi akibat kecurigaan yang dibangkitkan kelompok besar minoritas yang tidak ingin menerima prinsip demokrasi

penguasa mayoritas. Sekali lagi Bangladesh muncul karena minoritas calon Pakistan (sekarang Pakistan) menolak untuk menerima kekuasaan mayoritas. Seringkali Pakistan memuji sikap "low profile" Indonesia di ASEAN dan menganjurkan agar India sebaiknya mengikutinya. Situasi yang analog di ASEAN akan terjadi jika Sumatera, Timor atau Ambon memisahkan diri dan kemudian menjadi negara-negara merdeka, bergabung ke dalam pengaturan kerjasama regional. Pengalaman sejarah Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai sangat berlainan dan mereka tidak menghadapi masalah identitas sebagaimana dihadapi negara-negara baru di Asia Selatan. Semua negara Asia Selatan memiliki perbatasan yang sama dengan India, tapi tidak antarnegara di luar India. Penduduk yang berbahasa sama dan memiliki kesamaan suku tinggal pada perbatasan internasional yang sama yaitu antara India dan tetangga-tetangga Asia Selatannya. Tingkat pengaruh India di Asia Selatan dari segi bahasa, budaya, tradisi dan agama sangat jauh daripada di setiap pengelompokan kawasan lainnya. Barangkali suatu saat faktor ini bisa membuktikan adanya ikatan yang kuat, tetapi pada tahap ini status sebagai negara bagian di Asia Selatan yang baru ini menjadi faktor penghambat. Pada suatu saat ini merupakan tesis yang populer di kalangan pemikir Barat dan beberapa tetangga India bahwa kesatuan India tidak akan berlangsung lama. Indonesia juga menghadapi situasi yang sama. Sejarah empat dasawarsa terakhir dan kejadian-kejadian yang menakutkan akhir-akhir ini di India telah membuktikan bahwa penduduk Kashmir hingga Kanya Kumari bersatu dalam usaha penyelesaian mereka untuk membangun suatu negara yang kokoh/utuh, dan bersatu dalam keanekaragamannya.

Kenyataan-kenyataan ini disoroti bukanlah untuk membantah setiap tesis atau perspektif tertentu tetapi untuk menyajikan suatu gambaran objektif mengenai kenyataan-kenyataan akhir-akhir ini, untuk menilai tantangan dan kesempatan guna mengembangkan suatu kerangka kerjasama regional di Asia Selatan. Adalah suatu paradoks yang bisa dimengerti bahwa gerakan kerjasama regional muncul dari situasi konflik dan pergolakan ketika negara-negara utama menyimpulkan bahwa mereka menghadapi ancaman dan tantangan luar yang lebih besar, ini semakin mendesak mereka untuk lebih bersatu. Eropa Barat bersatu akibat ancaman yang dirasakan dari Uni Soviet. CMEA muncul untuk melindungi negara-negara bersangkutan dari ancaman yang akan menggulingkan sistem sosialis. Penyatuan kekuatan di ASEAN diakibatkan oleh persepsi ancaman komunis dari suatu kekuatan luar. Sekarang ini enam negara Teluk telah membentuk Dewan Kerjasama Teluk yang menghadapi tantangan Iran Syiah. Dari semua kasus ini kita bisa juga mencatat suatu arus unsur ideologi di balik ancaman yang menyebabkan negara-negara mengabaikan perbedaan sistem mereka sendiri jika ada. Perbedaan sistem seperti ini muncul hanya di ASEAN di mana sistem-sistem politik yang sangat berlainan hidup bersama (coexist) dalam kerangka kerjasama

regional. Ini tidak menjadi masalah bagi CMEA dan MEE karena sistem-sistem politik mereka memiliki koheren tertentu -- negara-negara sosialis pada kelompok pertama dan demokrasi liberal pada kelompok terakhir.

Di Asia Selatan tidak ada persepsi bersama akan ancaman luar. India menganggap Cina sebagai ancaman dan merasa bahwa semua kekuatan *regional* ekstra sebaiknya dicegah. Pakistan berpendapat bahwa Cina adalah kekuatan Asia Selatan dan berhak bersuara dalam setiap kejadian di Asia Selatan. Beberapa negara Asia Selatan merasa tenteram dengan mendekati diri pada kekuatan Amerika. Beberapa ingin memanfaatkan Cina sebagai "*faktor countervailing*" vis a vis apa yang mereka rasakan sebagai keunggulan India. Tanpa suatu kesepakatan mengenai persepsi ancaman luar, telah diusahakan untuk menonjolkan kemiskinan sebagai ancaman bersama negara-negara bersangkutan dan kerjasama regional akan memudahkan perang melawan kemiskinan dan mengurangi ketegangan internasional di kawasan. Kendatipun tesis yang bergaya liberal ini, kedengarannya masuk akal dan menarik, agaknya keliru dan makanya tidak dapat menjadi landasan pengembangan kerjasama regional.

Sulit untuk menjadikan kemiskinan musuh bersama yang jelas sebagai ancaman sehingga negara-negara suatu kawasan akan merasa perlu dan ingin bekerjasama. Kendatipun mitologis mengenai masalah tersebut, si miskin tidak pernah menjatuhkan suatu negara; hanya kelas menengah. Ini terjadi benar bahkan pada revolusi Bolshevik dan Cina. Oleh karena itu bahkan setelah revolusi proletar kelas menengah memperoleh kekuasaan dan nilai-nilai kelas menengah memperoleh kemenangan. Kedua untuk menurunkan ketegangan antarkawasan tanpa suatu tanda ancaman luar yang jelas tidaklah mudah. Seringkali perselisihan antarkawasan -- seperti perairan sungai -- dipakai sebagai alasan untuk menyembunyikan ketidakmampuan pemerintah, terutama bila suatu negara menjauhi diri dari tetangganya dalam usaha mencari identitasnya. Situasi ini semakin rumit jika agama dipakai sebagai faktor dominan dalam identitas dan sikap menjauhi diri dari tetangga diambil atas dasar perbedaan agama. Kesulitan ini tidak ada dalam lingkungan Eropa atau Asia Tenggara yang sekuler, karena agama tidak terlalu jauh mencampuri politik hubungan internasional kendatipun ada usaha-usaha ke arah itu. Namun demikian di Asia Selatan identitas atas dasar agama telah ditegaskan dalam perumusan identitas nasional dan ini pada gilirannya menciptakan suatu kepentingan tetap (*vested interest*) dalam hal perbedaan antara agama daripada warisan nilai-nilai peradaban bersama.

Kerjasama kawasan di MEE, CMEA dan ASEAN didasarkan atas peningkatan interaksi politik dan perdagangan di antara negara-negara bersangkutan. Sayangnya dalam konteks Asia Selatan kedua kategori interaksi ini

telah ditekan serendah mungkin dengan alasan yang nyata bahwa negara-negara yang lebih kecil takut bahwa hubungan perdagangan yang lebih erat bisa mengakibatkan dominasi kekuatan yang lebih besar. Segala usaha untuk memadukan perspektif politik dicela sebagai hegemonisme.

Dalam keadaan yang sangat sulit ini, dibutuhkan keberanian maupun wawasan para pemimpin Bangladesh untuk mengatakan usul Kerjasama Kawasan Asia Selatan. India semula menganut sikap yang "low profile" karena ia merasa bahwa antusiasme akan merupakan "ciuman kematian." Sementara Nepal, Bhutan, dan Srilangka menyokong usul tersebut, Pakistan berkeberatan. Kendatipun ada keberatan-keberatan seperti ini di pihak pemerintah dan kecurigaan di kalangan elit, gagasan SARC merebut hati rakyat dan mengalami kemajuan, kendatipun sangat hati-hati dan bertahap.

SARC harus didekati secara realistis dan dirancang secara hati-hati. Terlalu riskan untuk mengharapkan sesuatu terlalu tinggi yang belum tentu bisa dipenuhi. Kesulitan dalam mengupayakan tercapainya kesepakatan mengenai isu-isu politik dan keamanan dalam konteks Asia Selatan sebagai landasan pengembangan SARC telah diketahui dan oleh karenanya tidak diambil keputusan yang terburu-buru untuk menghadapi pendekatan lainnya di forum-forum kerjasama regional lainnya. Makanya diputuskan bahwa SARC, sebaiknya memulai kerjasama di bidang-bidang yang lain di luar bidang politik internasional, keamanan dan bidang-bidang yang "high profile" seperti peningkatan perdagangan. Bidang kerjasama yang dipilih adalah pertanian, pembangunan pedesaan, telekomunikasi, kesehatan, pengawasan kependudukan, meteorologi, olahraga dan kebudayaan. Juga disepakati bahwa semua keputusan akan diambil atas dasar kebulatan suara.

Pengalaman kerjasama oleh panitia-panitia yang dibentuk untuk sembilan bidang kerjasama tersebut sangat membesarkan hati, dan pertemuan menteri di New Delhi pada 1 Agustus 1983 menandatangani deklarasi yang secara resmi membentuk SARC. Pertemuan-pertemuan selanjutnya pada tingkat menteri luar negeri telah menghasilkan keputusan bahwa Pertemuan Puncak SARC akan diselenggarakan di Dakka dalam bulan Desember 1985, dan diharapkan bahwa dengan pertemuan tersebut SARC akan menjadi organisasi yang bersemangat untuk meningkatkan kerjasama regional. Masalah-masalah tertentu perlu dipecahkan -- sementara telah disetujui bahwa SARC sebaiknya memiliki sekretariat tetap, belumlah ditetapkan di mana, kapan, dan strukturnya bagaimana.

Kemungkinan-kemungkinan kerjasama regional di Asia Selatan tidak terbatas. Pemanfaatan air sungai, pengangkutan, telekomunikasi, dan pembangkit tenaga listrik adalah beberapa bidang kerjasama yang akan sangat

menguntungkan. Bangladesh dan wilayah timur laut India secara simbiotik berkaitan dari segi pembangunan. Sementara perbatasan maritim antara India, Birma, Indonesia dan Muangthai telah diselesaikan dan demikian juga Maldives dan Srilangka, perbatasan dengan Pakistan dan Bangladesh masih perlu diselesaikan. India dan Bangladesh masih berselisih mengenai pembagian air Sungai Gangga.

Hambatan utama pengembangan kerjasama tersebut adalah kecurigaan yang merupakan warisan perpecahan. Sementara negara-negara kecil yang merupakan pecahan dari India menguatirkan negara besar. Sindrom negara kecil yang ragu-ragu bekerjasama dengan tetangga yang lebih besar, didasarkan alasan kecilnya jumlah penduduk. Sering dilupakan bahwa perpecahan itu sendiri disebabkan oleh kecurigaan penduduk negara-negara yang lebih kecil, dan makanya kelonggaran yang diberikan terhadap tetangga-tetangga yang lebih kecil dilihat sebagai penghinaan dari penduduk negara yang lebih besar. Kerjasama harus merupakan proses dua arah dan khususnya dalam hal ini berdasar warisan sejarah yang berupa tuntutan bahwa negara yang lebih besar dalam bermurah hati kepada negara yang lebih kecil ada batasnya. Tidak seperti kasus-kasus lain dari negara-negara yang terpecah-belah, di sini penerimaan partisipasi itu sendiri telah merupakan tanda kemurahan hati dan keinginan akan hidup berdampingan secara damai. Kemudian usaha untuk mencabut kelonggaran satu arah dari negara tetangga yang lebih besar cenderung mengakibatkan kecurigaan lebih jauh.

Masa depan SARC akhirnya akan ditentukan oleh kepentingan keamanan dan politik, karena usaha kerjasama regional yang dirancang hati-hati melalui bidang-bidang kerjasama ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), akhirnya diarahkan ke bidang ekonomi dan akhirnya politik dan keamanan. Di sini faktor nuklir sedang membayangi anak benua. India maupun Pakistan belum menandatangani Perjanjian Non-Proliferasi (NPT). India belum menandatangani perjanjian itu karena merasa bahwa perjanjian tersebut tidak menyebutkan masalah proliferasi yang berkembang semakin pesat, yang mengabsahkan persenjataan nuklir dan bersifat diskriminasi dalam perlindungan bagi negara-negara bersenjata nuklir dan non-nuklir, bahkan terhadap kegiatan-kegiatan yang tidak berkaitan dengan perancangan dan produksi persenjataan. Pakistan mengatakan ia belum menandatangani perjanjian itu sendiri karena India belum menandatangani, dan akan menandatangani setelah India. Dengan perkataan lain, sementara perhatian India terhadap NPT bersifat global, perhatian Pakistan semata-mata berorientasi India.

India melakukan percobaan nuklir damai pada tahun 1974 ketika percobaan nuklir damai sebagai kategori terpisah telah diakui negara-negara adikuasa, dan di mana masalah pokok perjanjian terpisah di antara mereka,

yang telah dilakukan berkali-kali, buku-buku teks telah ditulis, dan percobaan-percobaan tersebut dibawa dalam simposium-simposium IAEA. Sejak itu opini dunia tidak mengakui lagi keberadaan PNES serta tidak dianggap ekonomis.

Pakistan memulai program pembangunan senjata nuklir, barangkali untuk alasan yang dikemukakan Bhutto sebagai "Mitos Kemerdekaan" bahwa hanya negara-negara dengan senjata nuklir dapat benar-benar merdeka dalam lingkungan internasional dewasa ini, barangkali untuk alasan peradaban sebagaimana dikemukakan Bhutto dalam kesaksian menjelang kematiannya atau mengantisipasi kemampuan India yang diramalkan Bhutto dari 1964. Program yang dimulai tahun 1972 telah mencapai kematangan setelah satu dasawarsa dan sekarang diketahui umum bahwa Pakistan telah memperoleh atau hampir mencapai kemampuan penguasaan senjata nuklir. Pakistan mungkin melakukan atau tidak melakukan ujicoba senjata nuklirnya. Pakistan memiliki hak yang sama untuk memiliki senjata-senjata nuklir, sebagaimana AS, Uni Soviet, Cina, Inggris, Prancis dan Israel dan Afrika Selatan; dua negara yang disebut terakhir dicurigai telah memiliki senjata nuklir rahasia. India tidak lagi mempersoalkan hak Pakistan menjadi negara nuklir seperti ketika mempersoalkan hak Cina menjadi negara nuklir. Namun demikian India telah mengeluarkan pernyataan bersama AS mengenai ketidakberatannya terhadap amandemen Symington bagi Pakistan sementara menggunakan amandemen tersebut untuk mengingkari kewajiban-kewajibannya dua dasawarsa yang lalu menyangkut reaktor nuklir Tarapur India. India juga memperjelas bahwa ia mungkin harus mengembangkan nuklir jika dalam persepsinya ditegaskan bahwa Pakistan telah merakit senjata-senjata nuklir. Harapan India adalah bahwa Pakistan bisa mengamati hambatan-hambatan yang diamati India untuk tidak membangun gudang senjata nuklir kendatipun India telah menunjukkan kemampuannya untuk menghasilkan persenjataan.

Pakistan mengatakan bahwa programnya hanya untuk maksud-maksud damai tetapi sejauh ini belum menjelaskan bagaimana pengayaan (enrichment) uranium pada skala industri cocok dengan program-program perdamaiannya di mana reaktor pembangkit tenaga tidak menggunakan uranium tersebut. Ini telah menciptakan masalah-masalah kredibilitas. Pakistan telah menawarkan usul-usul berikut ini dan mengklaim bahwa usul-usul ini membuktikan ketulusan hatinya:

- a. India dan Pakistan sebaiknya menandatangani NPT;
- b. Seluruh Asia Selatan sebaiknya menjadi zona bebas nuklir;
- c. India dan Pakistan sebaiknya sepakat terhadap pemeriksaan bersama untuk saling meyakinkan bahwa tidak satu pihak pun akan membuat senjata.

India merasa bahwa semua usul tersebut dirancang untuk membuat India melucuti persenjataan *vis a vis* Cina yang bersenjata nuklir. Pakistan menyanggah dalam konteks yang berbeda bahwa Cina merupakan satu kekuatan Asia Selatan tetapi tidak ingin membawa Cina ke dalam pembahasan-pembahasan zona bebas senjata nuklir Asia Selatan. Sementara Pakistan menyoroti kepentingan keamanannya *vis a vis* kemampuan nuklir India, ia mengabaikan sepenuhnya kepentingan India terhadap kemampuan nuklir Cina yang telah menganggap dirinya memiliki peranan untuk memberi "pelajaran" kepada tetangganya menurut kehendaknya.

Kedua, anjuran untuk menandatangani NPT pada tahap ini di mana perjanjian tersebut hanya membantu mengabsahkan persenjataan nuklir negara-negara berkekuatan nuklir dan tidak membantu mementingkan penyebaran nuklir menimbulkan kesimpulan di India bahwa Pakistan bertindak sebagai agen negara adikuasa untuk menjerat India ke dalam NPT.

Ketiga, usul untuk melakukan pemeriksaan bersama hanya merupakan pemberian perlindungan penuh melalui "pintu belakang." Usul-usul Pakistan tersebut yang menentang prinsip dasar kebijakan India mengenai perjuangan perlucutan senjata menambah keragu-raguan apakah Pakistan sungguh-sungguh terhadap usul-usulnya ataukah mengajukan mereka sebagai "basa-basi."

Keempat, penolakan India atas usul Zona Bebas Senjata Nuklir mencapai titik puncaknya ketika Perdana Menteri Morarji Desai menolaknya pada sidang khusus PBB mengenai Perlucutan Persenjataan Pertama pada tahun 1978 dan ia juga memberikan alasan-alasannya. Tetapi usul diulangi lagi tanpa memperhatikan isu-isu yang dikemukakannya. Bahkan Zona Bebas Senjata Nuklir Amerika Latin yang banyak dipublikasikan tidak sepenuhnya efektif tujuh belas tahun setelah diumumkan ketika Argentina maupun Brasilia belum memberlakukannya.

India selalu berpandangan bahwa yang disebut pendekatan pengawasan persenjataan bersifat mekanistik dan tidak dapat menggantikan pendekatan politik yang akan meningkatkan kerjasama dan pengertian di antara negara-negara. Pendekatan pengawasan persenjataan dipertimbangkan oleh kalangan kelompok kekuatan yang ingin tetap bermusuhan untuk jangka waktu yang lama, sementara pendekatan kerjasama ekonomi dan pengertian politik dimaksudkan untuk menghapuskan permusuhan di antara negara-negara Asia Selatan dan mengarahkannya persahabatan yang menguntungkan.

Pendekatan Pakistan tampaknya menghadapi suatu permusuhan abadi dengan India dan jarak antara kedua negara. Mungkin sekali penguasa elit Pakistan belum memikirkan dampak pendekatan mereka dan juga proses



