

Menilai Kerja Sama Politik ASEAN

Asnani Usman

PADA tanggal 8 Agustus 1991 yang lalu ASEAN tepat berusia 24 tahun. Usia ini merupakan usia yang terlama bagi organisasi kerja sama regional Asia Tenggara dibandingkan dengan organisasi lainnya yang pernah ada, misalnya ASA (*the Association of Southeast Asia*), dan Maphilindo (Malaysia, Filipina, Indonesia), yang berumur sangat singkat.

Berbeda dengan kedua organisasi tersebut, ASEAN telah dapat bertahan hidup selama 24 tahun meskipun menghadapi berbagai tantangan dari dalam dan luar. Tantangan-tantangan ini pula yang mendorong kerja sama politik ASEAN meskipun kerja sama dalam bidang ini tidak pernah dinyatakan dengan resmi. Kerja sama politik baru dinyatakan secara resmi dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN pada Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Perkembangan kerja sama politik ASEAN makin meningkat, terutama karena timbulnya konflik Kamboja yang dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara.

Menjelang akhir dasawarsa 1980-an telah

terjadi perubahan-perubahan baik regional maupun internasional yang ditandai dengan peredaan ketegangan-ketegangan yang mewarnai situasi kawasan Asia Tenggara. Situasi ini telah menimbulkan tantangan-tantangan bagi ASEAN untuk tidak saja menanggapi, tetapi juga menyesuaikan diri dengan memikirkan inisiatif-inisiatif baru demi kelangsungan hidup dan tujuan ASEAN.

Tulisan ini membahas kerja sama politik ASEAN dan melihat seberapa jauh ASEAN berhasil melaksanakan program politik yang telah digariskan. Kemudian akan dibahas tantangan-tantangan yang dihadapi ASEAN dalam menghadapi situasi regional dan internasional dewasa ini serta inisiatif-inisiatif baru yang telah dipertimbangkan ASEAN dalam mengantisipasi tantangan di masa depan.

Latar Belakang Politik

Untuk mengetahui perkembangan kerja sama politik ASEAN perlu diketahui latar

belakang perkembangan situasi kawasan Asia Tenggara baik intra regional maupun ekstra regional. Sebelum ASEAN terbentuk pada awal dan pertengahan dasawarsa 1960-an situasi internasional diwarnai oleh Perang Dingin yang mempengaruhi kawasan Asia Tenggara. Pada saat itu negara-negara di kawasan Asia Tenggara lebih menyandarkan keamanannya kepada negara-negara luar, seperti Thailand dan Filipina kepada Amerika Serikat (AS), Malaya dan Singapura kepada Inggris. Indonesia dalam perjuangannya membebaskan Irian Barat telah makin dekat ke Uni Soviet dan kemudian bahkan mendekati Cina pada waktu konfrontasi dengan Malaysia.

Sementara itu hubungan di antara kelima negara Asia Tenggara disebut di atas diwarnai oleh ketegangan, rasa saling curiga dan tidak percaya yang antara lain disebabkan oleh masalah tuntutan wilayah dan masalah-masalah di perbatasan. Hubungan Filipina dan Malaysia misalnya, diliputi oleh ketegangan sejak tahun 1963 karena masalah Sabah. Pada tahun yang sama, kebijaksanaan konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia telah menyebabkan hubungan kedua negara ini memburuk. Indonesia menentang terbentuknya Malaysia yang dipandang sebagai neokolonialisme. Kemudian pada tahun 1965 Singapura memisahkan diri dari Malaysia karena makin berlanjutnya ketegangan etnis antara Cina dan Melayu. Demikian pula hubungan Thailand dan Malaysia diwarnai oleh rasa saling curiga dan ketegangan karena adanya kelompok muslim dan komunis di perbatasan kedua negara. Malaysia menganggap Thailand tidak cukup berusaha untuk menumpas pemberontak komunis yang beroperasi di wilayahnya sehingga mengancam keamanan Malaysia. Sebaliknya Thailand menganggap Malaysia telah

mendukung gerakan separatis muslim di sebelah selatan wilayahnya.

Demikian pula, perkembangan di kawasan Indocina diwarnai oleh Perang Dingin. Tahun 1965 perang Vietnam makin meningkat akibat keterlibatan AS secara militer. AS telah memberi dukungan kepada pemerintah-pemerintah nonkomunis baik di Vietnam Selatan maupun di Kamboja untuk membendung komunis Cina dan Uni Soviet. Kedua negara komunis ini pada awal perang Vietnam telah memberi bantuan kepada Vietnam Utara.

Sementara itu Cina telah menyerukan apa yang disebutnya dengan "perang rakyat" kepada gerakan-gerakan komunis di negara Dunia Ketiga untuk melawan pemerintahan nonkomunis yang sedang berkuasa. Perkembangan ini telah menimbulkan kekhawatiran negara-negara nonkomunis di kawasan Asia Tenggara terhadap ancaman komunis. Pada tahun 1965 di Indonesia telah terjadi percobaan kudeta yang gagal oleh PKI (Partai Komunis Indonesia) dengan dukungan Cina. Kemudian pada tahun 1967 Inggris mengumumkan keinginannya untuk mengundurkan diri dari sebelah timur Teluk Suez.

Perkembangan intra regional sebagaimana dikemukakan di atas telah menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara kelima negara Asia Tenggara; dan ini tentu tidak mendukung terbentuknya suatu organisasi regional. Organisasi kerja sama regional yang telah ada pada periode ini, seperti ASA dan Maphilindo, tidak berumur panjang antara lain karena timbulnya masalah di antara negara-negara anggotanya, yaitu masalah Sabah dan gagasan pembentukan Federasi

Malaysia.¹

Sementara itu perkembangan ekstra regional juga telah menimbulkan kekhawatiran kelima negara Asia Tenggara tersebut bahwa meningkatnya pertentangan negara-negara besar di kawasan Indocina akan mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara. Demikian pula kebijaksanaan "perang rakyat" Cina telah menyebabkan negara-negara Asia Tenggara mengalami kekhawatiran akan ancaman komunis berupa bantuan Cina yang diberikan kepada gerakan-gerakan komunis di negara-negara mereka. Timbulnya usaha kudeta yang gagal oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) di Indonesia tahun 1965 telah memperkuat kekhawatiran akan ancaman komunis terhadap keamanan mereka. Timbulnya kekhawatiran tersebut, ditambah dengan terjadinya perubahan politik Indonesia, serta meredanya ketegangan-ketegangan di antara negara-negara Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina telah memberi kemungkinan terbentuknya ASEAN. Selain itu adanya motivasi-motivasi tertentu dari negara-negara ini telah mengantarkan mereka kepada kesepakatan untuk membentuk ASEAN.

Di Indonesia terjadi perubahan orientasi politik dalam dan luar negeri sebagai akibat pergolakan yang ditimbulkan oleh percobaan kudeta Gestapu tahun 1965. Perubahan orientasi politik dalam negeri dapat dilihat dari dibubarkannya PKI oleh pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto. Tetapi dalam kebijaksanaan luar negeri, Indonesia tidak menganut sikap kebijaksanaan antikomunis karena bertentangan dengan prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif. Kecuali dengan Cina, Indonesia tidak

mengubah status hubungannya dengan negara-negara blok Timur. Sedangkan hubungan dengan negara-negara Barat, seperti AS dan Eropa Barat, cukup baik.²

Demikian pula ketegangan-ketegangan di antara negara-negara ASEAN dapat diatasi. Hubungan antara Malaysia dan Filipina membaik berkat kesediaan Thailand bertindak sebagai penengah, dan keadaan ini disusul dengan membaiknya hubungan Malaysia dan Singapura. Indonesia pun mengakhiri politik konfrontasinya terhadap Malaysia.

Sementara itu motivasi-motivasi dan harapan-harapan yang dimiliki negara-negara Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, Singapura telah memperkuat dorongan untuk membentuk ASEAN untuk menampung kepentingan bersama mereka. Indonesia ingin membina hubungan baik dengan negara-negara tetangganya setelah politik konfrontasi Soekarno terhadap Malaysia. Sedangkan Thailand menginginkan politik luar negeri yang lebih independen dari AS. Filipina memerlukan jalur komunikasi baru dalam usaha untuk mencapai penyelesaian masalah Sabah dengan Malaysia. Malaysia yang pembentukannya ditentang oleh Indonesia dan Filipina ingin diterima oleh negara-negara tetangganya. Dan Singapura, sebagai negara yang paling kecil ingin diperlakukan sama seperti negara-negara tetangga yang lebih besar.³

Walaupun motivasi negara-negara yang membentuk ASEAN berbeda, kebutuhan untuk membina saling pengertian dan saling percaya di antara mereka dalam menghadapi

²Lihat A.R. Sutopo, "Indonesia Antara Timur dan Barat," *Analisa* XIV, no. 8 (Agustus 1985): 663.

³Uraian lebih detail mengenai hal ini lihat M. Rajendra, *ASEAN's Foreign Relations* (Kuala Lumpur: Arenabuku sdn. bhd., 1985), 18-20.

¹Uraian lebih detail mengenai kegagalan kedua organisasi ini lihat Estrella D. Solidum, *Towards a Southeast Asian Community* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1974), 19-21.

pengaruh-pengaruh luar telah mengantarkan mereka kepada kesepakatan untuk membentuk ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967.

Kerja Sama Politik

Bukanlah merupakan suatu perdebatan lagi bahwa walaupun pada awal pembentukannya ASEAN disebut sebagai kerja sama ekonomi dan sosial budaya, pertimbangan utama yang melandasi pembentukan itu adalah politik dan keamanan. Kata-kata yang secara resmi menyebutkan kerja sama politik dan keamanan tidak tercantum dalam Deklarasi Bangkok 1967. Hal ini mungkin dimaksudkan untuk menghindari kesan bahwa ASEAN sebagai suatu organisasi yang menentang kekuatan-kekuatan komunis di Indocina sehubungan dengan perang Vietnam. Tetapi secara tidak resmi, tujuan politik dan pertimbangan keamanan tercermin secara implisit dalam Deklarasi Bangkok yang menyatakan bahwa "negara-negara Asia Tenggara memikul tanggung jawab bersama untuk ... menjamin perdamaian serta kemajuan perkembangan nasional mereka ..., dan bahwa mereka bertekad untuk menjamin stabilitas dan keamanan dalam menghadapi campur tangan luar..."

Kerja sama politik ASEAN secara tidak resmi telah dimulai oleh negara-negara ASEAN dalam usaha-usaha mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di antara mereka. Dan kerja sama politik secara tidak resmi ini terus berkembang dalam bentuk konsultasi dan diskusi di antara negara-negara ASEAN dalam Pertemuan-pertemuan Khusus Menteri-menteri Luar Negeri (Menlu-menlu) ASEAN yang diadakan di luar pertemuan resmi tahunan dan diseleng-

garakan satu tahun sekali. Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*) merupakan kerja sama politik tidak resmi yang dihasilkan oleh pertemuan seperti itu.

Baru pada tahun 1976, kerja sama politik ASEAN dinyatakan secara resmi dalam Pertemuan Puncak Bali dengan dihasilkannya tiga dokumen, masing-masing Deklarasi Kerukunan ASEAN (*the Declaration of ASEAN Concord*), Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (*the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*), dan pembentukan Sekretariat ASEAN di Jakarta. Dalam Deklarasi ASEAN secara eksplisit disebutkan asas-asas untuk mencapai stabilitas politik yang antara lain menyebutkan: (1) untuk menyalakan ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh subversi terhadap stabilitasnya; (2) akan mempergunakan proses-proses damai dalam pemecahan perbedaan-perbedaan intra regional; dan (3) akan berusaha sendiri-sendiri dan bersama-sama, untuk menciptakan kondisi yang menunjang pembinaan kerja sama. Sedangkan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara disebutkan tujuan untuk membina perdamaian abadi dan persahabatan yang kekal dengan berpedoman kepada asas-asas antara lain: (1) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan dan keutuhan wilayah; (2) melangsungkan kehidupan nasional bebas dari campur tangan luar; (3) tidak turut campur tangan mengenai urusan dalam negeri satu sama lain; (4) penyelesaian perselisihan dengan damai; dan (5) penolakan penggunaan kekerasan.

Untuk mencapai stabilitas politik dan perdamaian yang dikemukakan di atas, ASEAN telah menggariskan program kegiatan

an politik sebagai kerangka kerja sama politik ASEAN, yaitu:

"(1) Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan negara-negara anggota apabila dan bilamana diperlukan; (2) Penandatanganan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara; (3) Penyelesaian persengketaan intra regional dengan cara-cara damai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya; (4) Perhatian segera bagi langkah-langkah permulaan ke arah pengakuan dan penghormatan atas Wilayah Damai, Bebas, dan Netral (ZOPFAN) bilamana mungkin; (5) Penyempurnaan organisasi ASEAN untuk memperkuat kerja sama politik; (6) Penelitian cara-cara mengembangkan kerja sama dalam bidang pelaksanaan peradilan termasuk kemungkinan bagi Perjanjian Ekstradisi ASEAN; (7) Memperkokoh solidaritas politik dengan memajukan keserasian pandangan, mengkoordinasikan posisi dan, bilamana mungkin dan dikehendaki, mengambil langkah-langkah bersama."⁴

Atas dasar program kerja sama politik dan asas-asas yang telah ditetapkan di atas, kita dapat menilai seberapa jauh ASEAN telah melaksanakan kerja sama politiknya selama ini terutama dalam menghadapi tantangan-tantangan dari dalam dan luar. Tetapi perlu diakui bahwa tidak mudah untuk mengukur keberhasilan kerja sama politik karena politik dan keamanan mempunyai sifat yang tidak nyata (*intangible*), sehingga penilaian terhadap keberhasilan kerja sama politik akan bersifat terbatas (*limited*) dan bercampur (*mixed*). Ini berarti dalam suatu keberhasilan dapat terkandung juga kegagalan atau keberhasilan yang tidak menyeluruh atau terbatas.⁵

Di bawah ini akan dibahas program politik ASEAN. Pertama-tama akan dibahas masalah penyelesaian persengketaan secara damai dan masalah stabilitas politik. Masa-

lah-masalah lain seperti Pertemuan Kepala-kepala Pemerintah, Penandatanganan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama, dan langkah-langkah awal pelaksanaan ZOPFAN, serta Struktur ASEAN akan dibahas pada bagian akhir.

Kerja Sama Politik ASEAN Periode 1967-1978

Perkembangan kerja sama politik ASEAN dalam periode ini dapat dilihat dari pengalaman-pengalamannya tidak saja dalam menghadapi tantangan-tantangan dari dalam, tetapi juga dari luar. Pada awal periode ini ASEAN menghadapi persoalan-persoalan yang timbul di antara negara-negara anggotanya.

Pada bulan Maret tahun 1968, Malaysia dan Filipina telah menghidupkan kembali masalah Sabah dengan terjadinya insiden yang disebut *the Corregidor Incident*. Insiden ini timbul karena adanya laporan yang diterima Malaysia tentang dibentuknya pasukan khusus untuk melakukan infiltrasi, subversi, sabotase atas wilayah Sabah yang dilatih di pusat latihan rahasia tentara Filipina di Corregidor. Malaysia menganggap bahwa kelompok ini dengan sengaja telah direkrut oleh Filipina untuk melakukan penyusupan itu. Malaysia telah mengirim protes kepada Filipina mengenai ini. Ketegangan dalam hubungan Malaysia-Filipina makin meningkat ketika Kongres Filipina mengajukan *the Annexation Bill* untuk menuntut Sabah sebagai bagian dari wilayah Filipina. Sebagai akibatnya rencana pembukaan hubungan diplomatik kedua negara sempat ditunda.⁶ Tampilnya Thailand seba-

⁴ASEAN Secretariat, *ASEAN Documents Series 1967-1986* (Jakarta: ASEAN Secretariat), 32.

⁵J. Soedjati Djiwandono, "Aspek Politik dan Keamanan," *Analisa* XVI, no. 10 (Oktober 1987): 917.

⁶Lihat Sudibjo, *ASEAN dalam Berita, Harapan dan Kenyataan 1967-1977* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1978), 579.

gai penengah untuk mengatasi ketegangan hubungan ini telah menyelamatkan ASEAN dari perpecahan. Demikian pula hubungan Indonesia dengan Singapura sempat mengalami gangguan karena peristiwa dihukum matinya dua orang marinir Indonesia di Singapura yang ditangkap karena membunuh dan membom di negara ini pada zaman konfrontasi dengan Malaysia. Hukuman mati ini menimbulkan demonstrasi anti-Cina di depan Kedutaan Singapura di Jakarta dan akibatnya Kedutaan Indonesia di Singapura ditutup untuk sementara. Untuk kesekian kalinya persatuan ASEAN berhasil dipertahankan oleh sikap Indonesia yang menahan diri untuk tidak memperbesar persoalan ini.⁷

Keberhasilan negara-negara ASEAN mempertahankan persatuannya dalam menghadapi berbagai gangguan dalam hubungan mereka mencerminkan kemauan politik untuk menyelesaikan persoalan yang ada dengan cara-cara damai. Tetapi keberhasilan ini masih dianggap tidak menyeluruh karena masalah Sabah belum berhasil diselesaikan dengan tuntas.

Di samping itu ASEAN menyadari bahwa mencegah persengketaan adalah lebih baik daripada mengatasi konflik yang timbul, karena hal ini akan mendukung keamanan regional. Kesadaran ini tercermin dari usaha-usaha ASEAN untuk mengadakan kerja sama keamanan bilateral di luar kerangka kerja sama ASEAN. Secara prinsip ASEAN tidak mengadakan kerja sama keamanan untuk menghindari kesan bahwa ASEAN dianggap pakta militer seperti SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) yang antikomunis dan didukung oleh AS. Oleh karena itu, kerja sama keamanan yang diadakan adalah kerja sama keamanan

non-ASEAN antara negara-negara anggota atas dasar bilateral.

Kerja sama keamanan bilateral yang demikian itu telah dikukuhkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN yang menyatakan bahwa bentuk kerja sama seperti ini akan diteruskan atas dasar non-ASEAN antara negara-negara anggota dalam masalah-masalah keamanan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan timbal balik mereka.⁸ Pengukuhan ini mungkin disebabkan keberhasilan kerja sama keamanan di antara negara-negara anggota ASEAN atas dasar bilateral dalam mengatasi kemungkinan konflik dan dalam mendukung keamanan regional.

Selama periode ini telah diadakan beberapa kerja sama keamanan di perbatasan, antara lain Indonesia-Malaysia (1967), dan Muangthai-Malaysia (1973). Selain itu juga diadakan kerja sama keamanan bilateral di luar kerangka ASEAN yang berupa latihan-latihan Angkatan Laut dan pertukaran informasi, yaitu antara Indonesia-Filipina (1968), dan Indonesia-Singapura (1974).⁹

Sementara ASEAN mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di antara negara-negara anggotanya dan mengadakan usaha-usaha konsolidasi ke dalam, timbul perkembangan-perkembangan regional dan internasional yang mendorong ASEAN untuk mengadakan kerja sama politik.

⁸ASEAN Secretariat, *ASEAN Documents*, 34.

⁹Untuk uraian lebih detail lihat Mark B. Suh, "An Assessment of Political Cooperation Among ASEAN States," dalam Suh (ed.), *The ASEAN Regional Cooperation in the Ancestral* (Berlin: Am Fachbereich Politische Wissenschaft der Frein Universitet Berlin, 1982), 110-112; lihat juga Khong Kim Hoong and Abdul Razak Abdullah, "Security Cooperation in ASEAN," *Contemporary Southeast Asia* 9, no. 2 (September 1987): 130-132.

⁷Ibid., 59.

Pada tahun 1968, di kawasan Indocina, perang Vietnam makin meningkat dengan diadakannya serangan Tet (*Tet offensive*) oleh Vietnam Utara dan Front Pembebasan Vietnam Selatan untuk menduduki Vietnam Selatan yang didukung AS. Di Kamboja, Partai Komunis Kamboja makin memperkuat tekanannya terhadap Pemerintahan Lon Nol yang juga didukung AS. Perkembangan ini diikuti dengan diumumkannya Doktrin Nixon (Doktrin Guam) pada tahun 1969 yang menyatakan bahwa AS tidak akan lagi terlibat secara militer di kawasan Asia. Pernyataan ini disusul dengan mundurnya pasukan AS dari Vietnam dan keputusan Pemerintah Inggris untuk menarik mundur pasukannya dari Malaysia dan Singapura pada akhir tahun 1971.

Di samping situasi regional, situasi internasional pada awal periode inipun telah menarik perhatian ASEAN. Pendekatan AS terhadap Cina yang telah dimulai pada tahun 1971 merupakan langkah awal normalisasi hubungan kedua negara. Di lain pihak, pada tahun 1969 Presiden Uni Soviet, Leonid Brezhnev mengumumkan gagasan Keamanan Kolektif Asia. Sementara itu kekuatan ekonomi Jepang makin tumbuh di negara-negara Asia Tenggara.¹⁰

Perkembangan di atas telah menimbulkan kekhawatiran ASEAN akan dampak meningkatnya kehadiran negara-negara besar tersebut di kawasan Asia Tenggara. Meningkatnya perang Vietnam merupakan cerminan dari turut campurnya negara-negara besar dalam persengketaan di wilayah ini. Dalam situasi di atas, terutama penarikan mundur pasukan Inggris dari Malaysia dan Singapura, telah mendorong Malaysia untuk mencetuskan gagasan ZOPFAN. Kekhawa-

tiran akan kekuatan lain mengisi "kekosongan" akibat penarikan pasukan Inggris dan AS dari kawasan Asia Tenggara telah mendorong negara-negara ASEAN lainnya menerima gagasan ZOPFAN sebagai tujuan jangka panjang yang dikemukakan dalam Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN bulan November 1971.¹¹ Kekhawatiran akan campur tangan luar ini terlihat dari apa yang dinyatakan dalam Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN bahwa negara-negara ASEAN "bertekad untuk melakukan usaha-usaha awal yang perlu untuk memperolah pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai Zona Damai, Bebas dan Netral, bebas dari setiap macam bentuk dan cara campur tangan dari luar".

Gagasan ZOPFAN telah diterima ASEAN sebagai suatu keinginan untuk mencapai tertib regional dengan menciptakan hubungan-hubungan yang positif, stabil, dan damai, tidak saja antara negara-negara ASEAN, tetapi juga antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina. Lingkungan yang stabil akan menetralsir tekanan-tekanan dari negara-negara besar.¹²

Tetapi sejak saat dicetuskannya, tampak hambatan-hambatan untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Dari sudut pandang negara-negara anggota ASEAN sendiri, hambatan itu terlihat dari persepsi mereka mengenai keamanan Asia Tenggara. Thailand dan Filipina melihat ikatan pertahanan dengan AS lebih menjamin keamanan mereka. Demikian pula dengan Singapura yang merupakan anggota *the Five Power Defence Arrangement* (FPDA) menganggap tidak

¹¹Djiwandono, "Aspek Politik," 916.

¹²Lihat Jusuf Wanandi, "ZOPFAN and the Kampuchean Conflict," *Indonesian Quarterly* XII, no. 2 (April 1985): 206-207.

¹⁰Rajendra, *ASEAN's Foreign Relations*, 24.

realistis untuk menghilangkan peranan negara-negara besar di kawasan ini. Malaysia yang merupakan negara pencetus gagasan ini bersifat mendua karena lebih mempercayai keamanannya sebagai anggota FPDA. Indonesia tidak menentang gagasan ini karena dianggap searah dengan penegasan ASEAN mengenai pangkalan asing.¹³

Perkembangan regional dan internasional juga tidak mendukung terwujudnya gagasan ini. Perang Vietnam dan konflik-konflik senjata di perbatasan Vietnam Selatan-Kamboja telah menimbulkan ketidakstabilan di kawasan ini. Selain itu, keterlibatan negara-negara AS, Cina dan Uni Soviet dalam konflik ini juga makin menjauhkan terciptanya perdamaian di subkawasan tersebut. Situasi ini jelas tidak mendukung ASEAN untuk membina hubungan yang positif dengan negara-negara Indocina dan menetralsir campur tangan negara-negara besar tersebut. Oleh karena itu, dengan adanya hambatan-hambatan ini tidak mengherankan jika ASEAN sepakat untuk menjadikan gagasan ZOPFAN sebagai tujuan jangka panjang ASEAN.

Tetapi pada tahun 1973 perkembangan di Indocina tampak memberi harapan kepada negara-negara ASEAN akan terciptanya perdamaian di subkawasan ini dengan ditandatangani Perjanjian Paris 1973. Dalam menanggapi perkembangan ini, pada tang-

gal 15 Februari 1973 ASEAN telah mengadakan Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN untuk mendiskusikan implikasi dari tercapainya perjanjian tersebut. Setelah pertemuan ini ASEAN membentuk suatu badan yang disebut *the ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States (ACCRRIS)* untuk membantu pembangunan kembali Vietnam setelah perang.¹⁴

Selain itu, ASEAN mengajukan gagasan untuk membentuk Forum Asia pada tahun 1974 sebagai sarana untuk mendiskusikan masalah-masalah dan kepentingan utama kawasan guna menghindari salah paham dan menghapuskan rasa saling curiga. Hal ini pada gilirannya akan menghasilkan kerja sama dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Kebijakan ini merupakan salah satu cara bagi ASEAN untuk membina hubungan bertetangga baik dengan negara-negara Indocina dalam usaha untuk menciptakan perdamaian kawasan.

Tetapi Perjanjian Paris di atas ternyata tidak berhasil menyelesaikan perang Vietnam dengan damai. Setelah AS menarik mundur pasukannya, konflik Vietnam Utara dan Vietnam Selatan meningkat dan berakhir dengan jatuhnya Saigon tahun 1975 ke tangan komunis. Pada tahun yang sama Phnom Penh juga dikuasai oleh komunis. Mundurnya AS dari Vietnam telah makin meningkatkan pertentangan Uni Soviet dan Cina.

Menanggapi perkembangan ini, ASEAN telah mengadakan Pertemuan Puncak di Bali tahun 1976 dan dalam pertemuan inilah kerja sama politik dinyatakan secara resmi. ASEAN juga menyatakan kesediaannya un-

¹³Lihat Evelyn Colbert, "ASEAN as a Regional Organization: Economics, Politics, and Security," dalam Karl D. Jackson, Sukhumbhand Paribatra, and J. Soedjati Djiwandono, *ASEAN in Regional and Global Context* (Berkeley: Institute of East Asian Studies University of California, 1986), 202; lihat juga Muthiah Alagappa, "Regional Arrangements and International Security in Southeast Asia: Going Beyond ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 4 (March 1991): 272.

¹⁴Lihat Lau Teik Soon, "ASEAN and the Bali Summit," *Pacific Community* 7, no. 4 (July 1976): 543.

tuk membina hubungan dengan negara-negara Indocina demi mencapai stabilitas regional. Tetapi stabilitas regional yang diinginkan telah diancam oleh invasi Vietnam ke Kamboja tahun 1978. ASEAN menganggap invasi ini sebagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tidak turut campur urusan negara lain dan penyelesaian persengketaan secara damai.

Selain menjauhkan cita-cita terwujudnya gagasan ZOPFAN, timbulnya konflik Kamboja pada akhir periode ini juga telah merintangi partisipasi negara-negara Indocina dalam mewujudkan tertib regional yang ingin dicapai ASEAN sebagai langkah awal untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Di samping itu, berlarutnya konflik ini juga makin meningkatkan kehadiran negara-negara besar di kawasan Asia Tenggara.¹⁵

Dari perkembangan di atas terlihat bahwa kerja sama politik ASEAN secara tidak resmi sebenarnya telah dimulai sebelum Pertemuan Puncak Bali 1976. Masalah Sabah, kerja sama perbatasan, Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN, pembentukan ACCRRIS, dan tanggapan ASEAN terhadap perkembangan Indocina menunjukkan pelaksanaan prinsip-prinsip kerja sama politik yang kemudian dituangkan secara resmi dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara dan Deklarasi Kerukunan ASEAN.

Kerja sama politik di atas telah berhasil mempertahankan eksistensi dan persatuan ASEAN dalam mengatasi persoalan-persoalan yang timbul dari dalam dan tantangan dari luar baik regional maupun internasional. Walaupun demikian, perlu diakui

bahwa keberhasilan ini tidak menyeluruh karena pada dasarnya sumber-sumber konflik tersebut masih tetap ada dan belum dapat diselesaikan secara tuntas, misalnya sengketa Pulau Ligitan dan Sipadan antara Malaysia dan Indonesia.

Kerja Sama Politik ASEAN Periode 1979-1989

Pada periode ini konflik Kamboja telah meningkatkan kerja sama politik ASEAN sehubungan dengan membanjirnya pengungsi dan penyelesaian politik konflik ini. Arus pengungsi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial, ekonomi, politik dan keamanan di negara-negara ASEAN, sedangkan masalah Kamboja dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara baik karena kondisi geografis Thailand sebagai negara garis depan maupun karena keterlibatan negara-negara besar dalam konflik tersebut.

Ancaman pertama bersumber dari arus pengungsi yang meliputi puluhan ribu orang dari Vietnam dan Kamboja ke negara-negara ASEAN, terutama Malaysia, Indonesia, dan Thailand. Pada awalnya negara-negara ASEAN telah menangani arus pengungsi ini secara individu karena faktor kemanusiaan, dan belum ada usaha bersama untuk mengatasinya. Tetapi, karena makin meningkatnya arus pengungsi yang mencapai ratusan ribu orang, ASEAN mulai merasa perlu untuk melakukan usaha bersama.¹⁶

Bagi ASEAN, arus pengungsi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial, ekonomi, politik, dan keamanan. Misalnya, bagi

¹⁵Lihat Wanandi, "Menuju Penyelesaian Politik Konflik Indocina," *Analisa* XI, no. 4 (April 1982): 318.

¹⁶Uraian lebih detail mengenai jumlah pengungsi lihat Rajendra, *ASEAN's Foreign*, 85-100.

Thailand, arus pengungsi akan menimbulkan masalah pertentangan etnis dan ketegangan di perbatasan kedua negara. Demikian pula di Malaysia, arus pengungsi *boat people* yang terutama etnis Cina akan dapat menimbulkan ketegangan etnis di negara ini. Malaysia juga khawatir akan adanya agen-agen komunis di antara arus pengungsi tersebut. Lebih jauh arus pengungsi ini juga dapat menimbulkan ketegangan di antara negara-negara ASEAN, misalnya antara Malaysia dan Indonesia. Malaysia telah menolak pengungsi-pengungsi yang datang dan mengusirnya menuju ke arah perairan kepulauan Indonesia. Selain itu masalah pengungsi telah menimbulkan beban ekonomi bagi negara-negara ASEAN.¹⁷

Untuk mengatasi masalah pengungsi ini, ASEAN telah mengadakan Pertemuan Khusus Menlu-menlu ASEAN pada tanggal 13 Februari 1979 di Bangkok. ASEAN juga berusaha untuk menarik perhatian dan melibatkan partisipasi negara-negara ketiga untuk menampung pengungsi dan mengatasi masalah dana. Usaha ASEAN mendapat tanggapan dengan diselenggarakannya Konferensi Internasional mengenai pengungsi Indocina yang diadakan di Jenewa tanggal 20-21 Januari 1979. Selain itu, dalam usaha mengatasi masalah pengungsi lebih lanjut, ASEAN telah menyerukan kepada Dewan Sosial dan Ekonomi PBB (*the Economic and Social Council of the United Nation*) untuk mengadakan konferensi. Usaha ini berhasil dengan diadakannya Konferensi Internasional mengenai Bantuan Kemanusiaan kepada Kamboja di Jenewa pada tanggal 26-27 Mei 1980.¹⁸

Ancaman lain yang bersumber dari konflik Kamboja adalah kekhawatiran ASEAN akan keamanan Thailand yang pada gilirannya dapat mengancam keamanan dan stabilitas wilayah Asia Tenggara. Oleh karena itu, ASEAN telah melaksanakan usaha-usaha diplomatik baik di forum-forum internasional, regional, maupun antar ASEAN sendiri dalam mencari penyelesaian politik Kamboja, antara lain Konferensi Internasional mengenai Kamboja tahun 1981 di New York. Untuk mempertahankan dukungan internasional di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), ASEAN juga telah membentuk Pemerintahan Koalisi Demokratik Kamboja (PKDK) pada tahun 1982. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika masalah Kamboja telah menjadi pembahasan utama dalam setiap Konferensi Menlu-menlu ASEAN sejak 1979.

Timbulnya perbedaan prinsip di antara negara-negara ASEAN tidak saja menghambat penyelesaian konflik ini, tetapi juga dapat mengancam persatuan ASEAN. Perbedaan prinsip ini timbul karena adanya perbedaan persepsi ancaman. Indonesia dan Malaysia menganggap Cina merupakan ancaman utama. Oleh karena itu pada dasarnya kedua negara ini tidak menginginkan kehadiran Cina yang meningkat. Kekhawatiran ini tercermin dari Prinsip Kuantan yang dicetuskan oleh kedua negara pada tahun 1981 dengan mengusulkan dibentuknya pemerintahan koalisi melalui penarikan mundur sebagian pasukan Vietnam dari Kamboja, dan untuk menjamin keamanan, perdamaian dan stabilitas kawasan, Vietnam harus netral, bebas dari pengaruh Cina dan Uni Soviet.

Sebaliknya, Singapura dan, terutama Thailand, menganggap Vietnam sebagai ancaman utama. Thailand pada dasarnya me-

¹⁷Ibid., 95-96.

¹⁸Uraian lebih detail lihat Suh, "An Assesment," 133-135.

mandang Cina maupun Vietnam sebagai ancaman. Negara ini khawatir bahwa bantuan Cina kepada Partai Komunis Thailand akan meningkatkan ancaman komunis terhadap keamanan negaranya, sedangkan usaha Vietnam untuk menumpas gerakan-gerakan perlawanan Kamboja di perbatasannya akan dapat menerobos wilayahnya dan mengancam keamanannya. Dalam menghadapi dua ancaman ini, Thailand telah bersandar kepada Cina untuk menghadapi ancaman Vietnam. Untuk ini Thailand telah menampung kepentingan Cina dengan membiarkan wilayahnya menjadi jalur suplai bantuan kepada Khmer Merah.

Untuk menjamin keamanan Thailand, ASEAN juga mengikuti kebijaksanaan tersebut sebagaimana tercermin dalam usul-usul ASEAN mengenai penyelesaian politik Kamboja, antara lain menginginkan penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kamboja. Walaupun prinsip ini sesuai dengan prinsip internasional, dalam pandangan Vietnam usul ini dianggap menampung kepentingan Cina dan tidak memperhatikan kepentingan Vietnam yang menginginkan lenyapnya "ancaman Cina". Usul-usul ASEAN bagi penyelesaian politik Kamboja yang didasarkan pada prinsip-prinsip internasional telah ditolak Vietnam karena lebih bersifat etis dan legalistik atas dasar moral dan hukum internasional.¹⁹ Usul-usul seperti ini tidak menyentuh kepentingan Vietnam yang menganggap Khmer Merah sebagai ancaman Cina dan harus disingkirkan. Faktor-faktor ini telah menghambat tercapainya penyelesaian politik konflik Kamboja.

Tetapi faktor penting lain yang menghambat tercapainya penyelesaian konflik Kamboja adalah keterlibatan negara-negara

besar baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti Cina, Uni Soviet, dan AS. Keterlibatan negara-negara besar dalam konflik Kamboja merupakan bagian dari kepentingan strategis mereka di kawasan Asia Tenggara yang dilatarbelakangi oleh pertentangan AS dan Uni Soviet di satu pihak, dan pertentangan Uni Soviet dan Cina di lain pihak. Keterlibatan Cina adalah untuk membendung pengaruh Soviet. Demikian pula, keterlibatan Uni Soviet dalam konflik Kamboja adalah untuk membendung pengaruh Cina dan menentang AS. AS memang tidak terlibat langsung dalam konflik ini, tetapi telah mendukung usaha-usaha ASEAN untuk mencapai penyelesaian politik Kamboja. Oleh karena itu peran politik negara-negara besar ini dalam penyelesaian konflik Kamboja adalah penting, tetapi peran itu akan sangat tergantung dari kebijaksanaan politik luar negeri mereka terhadap kawasan Asia Tenggara. Berakhirnya Perang Dingin antara AS dan Uni Soviet, disertai membaiknya hubungan antara Cina dengan Uni Soviet dan antara Cina dengan Vietnam, telah melicinkan usaha-usaha ASEAN tersebut di atas.

Pada periode ini ASEAN telah berhasil mengatur pertemuan antara pimpinan PKDK dan pemerintahan Phnom Penh yang dimulai dengan Pertemuan Informal Jakarta (*the Jakarta Informal Meeting/JIM*) tahun 1988 di Jakarta. Perkembangan ini kemudian diikuti dengan JIM I dan II yang mengantar mereka kepada kesepakatan untuk membentuk Dewan Nasional Tertinggi (*the Supreme National Council/SNC*) pada bulan September 1989.

Dalam kedua kerja sama di atas, ASEAN dianggap telah berhasil menarik perhatian dunia dan mengundang keterlibatan mereka untuk ikut menanggulangi dan

¹⁹Lihat Djiwandono, "Aspek Politik," 917.

menyelesaikannya. Dalam masalah pengungsi, ASEAN telah berhasil mengajak negara-negara Barat untuk memikirkan masalah penampungannya dan dana. Tetapi keberhasilan ini belum tuntas karena penampungan di negara-negara ASEAN ini hanya bersifat sementara; mereka masih harus menunggu tempat penampungan di negara-negara Barat yang bersedia menerima.

Penyelesaian masalah pengungsi tidak dapat dilakukan oleh ASEAN semata-mata karena harus diselesaikan oleh negara-negara Indocina yang sampai sekarang belum berhasil mengatasi kesulitan baik ekonomi maupun politik karena perang yang berlarut-larut. Di lain pihak, penampungan sementara yang disediakan ASEAN dan bantuan negara-negara Barat akan dapat merangsang arus pengungsi yang ingin menghindari tekanan-tekanan baik politik maupun ekonomi dari negara-negara asal mereka.

Dalam masalah Kamboja, ASEAN juga berhasil menunjukkan solidaritas politik dan persatuannya dalam menghadapi perbedaan-perbedaan prinsip. Tetapi penyelesaian politik Kamboja pada periode ini masih belum berhasil meskipun telah tampak titik-titik terang dengan bersatunya wakil-wakil dari PKDK dan pemerintahan Phnom Penh dalam SNC. Penyelesaian akhir akan sangat tergantung dari keinginan pemimpin-pemimpin Kamboja untuk menerima kompromi yang tentu tidak akan dapat memuaskan semua pihak.

Inisiatif-inisiatif Baru

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pelaksanaan program politik ASEAN yang menyangkut penyelesaian persengketaan intra regional dengan cara-cara damai dan so-

lidaritas politik tercermin dalam kerja sama politik baik secara resmi maupun tidak resmi. Perdamaian dan stabilitas kawasan Asia Tenggara pada batas-batas tertentu telah tercapai karena ASEAN telah berhasil mencegah meluasnya ketidakstabilan di kawasan Indocina ke seluruh kawasan Asia Tenggara.

Pelaksanaan program politik di atas sekaligus dapat dianggap sebagai langkah-langkah awal bagi terwujudnya gagasan ZOPFAN. Langkah berikutnya dapat terlihat dari gagasan ASEAN mengenai Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) yang disponsori Indonesia pada tahun 1984 yang kemudian dipertegas lagi oleh Presiden Soeharto dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-3 di Manila. Tetapi pelaksanaan gagasan ini tidak mudah bagi ASEAN, baik karena hambatan-hambatan di pihak ASEAN sendiri maupun di pihak negara-negara nuklir, seperti Uni Soviet, AS, dan Cina.²⁰

Program lainnya seperti Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN telah pula dilaksanakan. Diadakannya Pertemuan Kepala-kepala pemerintahan ASEAN mempunyai nilai simbolik yang tinggi dan dapat memberikan dorongan dan kekuatan kepada ASEAN sebagai institusi. Pertemuan ini juga dapat memberikan pengarah yang berarti, menentukan tujuan-tujuan yang spesifik dan mendukung program-program ASEAN, serta meninjau kembali kemajuan-kemajuan yang dicapai.²¹

²⁰Lihat Djiwandono, "Asia Tenggara Sebagai ZBSN: Catatan dan Beberapa Masalah," *Analisa XV*, no. 6 (Juni 1986): 474-482; lihat juga Alagappa, "Regional Arrangements," 271.

²¹Lihat Bantarto Bandoro, "ASEAN dan Internasionalisasinya," *Analisa XVI*, no. 9 (September 1987): 817.

Sampai saat ini Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN telah diadakan tiga kali, yaitu: (1) Pertemuan Puncak ASEAN di Bali tahun 1976; (2) Pertemuan Puncak ASEAN di Kuala Lumpur tahun 1977 diadakan pada waktu ASEAN berusia sepuluh tahun; dan (3) Pertemuan Puncak ASEAN di Manila tahun 1987 pada waktu ASEAN berumur duapuluh tahun.²²

Selanjutnya, program penyempurnaan organisasi ASEAN untuk memperkuat kerja sama politik juga telah dilaksanakan. Struktur ASEAN sejak berdirinya sampai tahun 1976 terdiri dari lima unit kerja, yaitu: Konferensi Menlu-menlu ASEAN (*ASEAN Ministerial Meetings*), Komite Kerja (*Standing Committee*), Komite Tetap dan Khusus (*Permanent and Ad Hoc Committees*), dan Sekretariat Nasional (*National Secretariat*). Karena makin luas dan beratnya tantangan yang dihadapi ASEAN, maka pada tahun 1977 diadakan penyusunan kembali organisasi ASEAN menjadi enam unit kerja yang masing-masing unitnya juga makin diperluas, yaitu: (1) Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN (*ASEAN Heads of Government Meetings*); (2) Konferensi Menlu-menlu ASEAN; (3) Konferensi Menteri-menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meetings*); (4) Konferensi Menteri-menteri Lainnya (*Other Ministerial Meetings*) sesuai dengan bidang tugas masing-masing, misalnya ekonomi; (5) Komite-komite ASEAN yang semula 11 di ciutkan menjadi tujuh dan Komite Kerja sebagai aparat pelaksana Konferensi Menlu-menlu ASEAN tetap dipertahankan; dan (6) Sekretariat ASEAN (*ASEAN Secretariat*)

dan Sekretariat Nasional.²³

Dengan penstrukturan kembali organisasi ASEAN, dapat dikatakan bahwa ASEAN telah cukup berhasil melaksanakan sebagian program politiknya. Walaupun kerja sama politik selama ini merupakan reaksi dari perkembangan-perkembangan baik regional maupun internasional yang dianggap dapat mengancam stabilitas dan perdamaian kawasan Asia Tenggara, paling tidak kerja sama itu telah membantu memperkuat kerja sama regional ASEAN dengan dilakukannya konsultasi dalam ASEAN pada berbagai tingkatan.

Berakhirnya Perang Dingin telah membawa perubahan-perubahan yang mendukung stabilitas dan perdamaian di dunia internasional umumnya, dan kawasan Asia Tenggara khususnya. Di kawasan Asia Tenggara, ketegangan-ketegangan hubungan yang ada di antara Uni Soviet dengan AS, Uni Soviet dengan Cina, dan Cina dengan Vietnam, juga telah mereda. Situasi ini ditandai dengan berkurangnya kehadiran Soviet antara lain terlihat dari penarikan pasukan Soviet di Cam Ranh Bay, dan akan ditutupnya pangkalan AS di Teluk Subic dan Clark. Menurunnya kehadiran Soviet dan AS telah menimbulkan kekhawatiran akan kemungkinan meningkatnya kehadiran Cina dan Jepang di masa-masa mendatang.²⁴ Selain itu, meredanya ketegangan-ketegangan internasional telah mendorong tercapainya perdamaian di Kamboja dengan

²³Lihat penyusunan lebih detail organisasi ASEAN dalam Sekretariat Nasional ASEAN Indonesia, *Dasawarsa ASEAN 1967-1977* (Jakarta: Seknas ASEAN, 1977).

²²Lihat Sudibjo, *Harapan dan Kenyataan*, 471; lihat juga Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relation* (Bangkok: Institute of Security and International Studies Faculty of Political Science, 1989), 66-71.

²⁴Perry L. Wood and Jimmy W. Wheeler, *ASEAN in the 1990s: New Challenges, New Directions* (Indianapolis, Indiana: Hudson Institute, 1990), 5.

ditandatanganinya Perjanjian Perdamaian Kamboja tanggal 23 Oktober 1991 di Paris. Perkembangan tersebut merupakan tantangan bagi ASEAN untuk mempertahankan momentum yang baik ini guna menciptakan tujuannya yaitu menciptakan kawasan Asia Tenggara yang aman dan damai serta bebas dari campur tangan luar.

Untuk mencapai tujuan tersebut, usaha ASEAN yang terpenting adalah mempertahankan persatuannya dari kemungkinan timbulnya perpecahan atau konflik di antara negara anggotanya. Ancaman terhadap persatuan ASEAN berasal dari konflik yang nyata maupun yang tidak nyata (*intangible*). Sumber-sumber konflik yang nyata yang masih belum tuntas penyelesaiannya, antara lain masalah tuntutan atas wilayah Sabah antara Malaysia dan Filipina, tuntutan atas wilayah Pulau Ligitan dan Sipadan antara Malaysia dan Indonesia. Sedangkan sumber-sumber konflik yang tidak nyata meliputi rasa curiga dan tidak percaya baik karena faktor geografis dan sejarah di antara negara-negara ASEAN. Misalnya, hubungan segi tiga Indonesia, Malaysia dan Singapura, yang sekalipun kelihatan harmonis, masih terdapat ganjalan-ganjalan yang sering terungkap dari hubungan-hubungan yang ada.²⁵

Sementara itu, tercapainya perdamaian di Kamboja mungkin juga dapat mempengaruhi persatuan ASEAN. Kiranya dapat dibenarkan jika selama ini ada pendapat-pendapat yang menyatakan bahwa persatuan ASEAN telah dipertahankan karena adanya konflik Kamboja. Ada beberapa anggapan

bahwa dengan adanya perdamaian di Kamboja persatuan ASEAN akan menjadi rapuh karena tidak ada lagi konflik intraregional yang dianggap mengancam kepentingan bersama.

Oleh karena itu, untuk menghadapi tantangan-tantangan baik dari dalam, maupun dari luar, ASEAN memerlukan inisiatif-inisiatif baru, baik dalam bidang ekonomi, politik maupun keamanan. Tanpa inisiatif-inisiatif baru dikhawatirkan negara-negara anggotanya akan kehilangan manfaat dari organisasi kerja sama regional tersebut.

Untuk menghadapi tantangan dari dalam, ASEAN tetap perlu berpegang kepada asas-asas yang telah disepakati bersama untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang masih ada. Menghilangkan kecurigaan dan meningkatkan kepercayaan di antara negara-negara anggotanya harus tetap diusahakan. Salah satu cara untuk mencapai tujuan ini adalah dengan melanjutkan dan mengembangkan kerja sama keamanan di luar kerangka ASEAN atas dasar bilateral; dan kerja sama ini perlu ditingkatkan menjadi trilateral. Kerja sama keamanan trilateral telah dimulai oleh Indonesia, Malaysia, dan Singapura dalam menangani Masalah Selat Malaka. Kerja sama di antara pihak-pihak yang saling curiga dan tidak percaya dapat menjauhkan konflik-konflik yang tidak diinginkan. Misalnya, rasa curiga antara Singapura dan Indonesia akan teredam dengan diadakannya latihan bersama di antara kedua negara itu pada tahun 1986. Demikian pula antara Malaysia dan Singapura telah dicapai persetujuan untuk mengadakan latihan bersama di darat.²⁶ Lebih jauh, kerja

²⁵Uraian lebih detail mengenai hubungan segi tiga ini lihat Sutopo, "Indonesia, Malaysia and Singapore Relations: From Confrontation, Collaboration to Re-alliance," *Indonesian Quarterly* XIX, no. 4 (Fourth Quarter 1991).

²⁶Uraian lebih detail mengenai kerja sama keamanan tersebut lihat Wood and Wheeler, *ASEAN in the 1990s*, 7; lihat juga Sutopo, "Indonesia, Malaysia, Singapore Relations."

sama ini makin terasa perlu setelah pangkalan AS ditutup.²⁷

Dalam menghadapi perkembangan di kawasan Indocina, walaupun Perjanjian Perdamaian Kamboja telah dicapai, pelaksanaan dari perjanjian ini masih memerlukan waktu yang cukup lama untuk mengetahui apakah benar perdamaian telah tercipta di negara ini. Walaupun demikian, ASEAN dapat melaksanakan langkah-langkah awal untuk merintis dan membina hubungan tidak saja dengan Vietnam tetapi juga Kamboja. Langkah lebih jauh mungkin dapat dipikirkan untuk perluasan keanggotaan ASEAN dengan negara-negara ini.²⁸ Keanggotaan ASEAN telah diperluas dengan bergabungnya Brunei pada tahun 1984.

Selain itu inisiatif baru juga diperlukan untuk menanggapi peredaan ketegangan yang terjadi di arena internasional. Sehubungan dengan ini Organisasi-organisasi Non-Pemerintah ASEAN (*ASEAN Non-Governmental Organisations*) mulai memikirkan usaha pengembangan kerja sama politik yang lebih luas, yaitu Dialog Asia Pasifik. Tujuan dialog ini adalah untuk memberi dukungan terhadap proses peredaan konflik dan penyelesaian masalah-masalah yang dipersengketakan; peningkatan dan pemupukan saling pengertian, percaya, itikad baik dan kerja sama; dan pengaturan yang konstruktif dari proses internasional yang sedang muncul di kawasan, dengan cara penetapan kerangka kerja multilateral

bagi perdamaian yang kooperatif.²⁹ Di samping itu, diusulkan pula usaha untuk memperluas dialog ASEAN dengan Negara Ketiga (*ASEAN Post-Ministerial Meeting*). Baru-baru ini Korea Selatan telah menjadi dialog partner yang keenam (sebelumnya AS, Jepang, Australia, Selandia Baru, dan Kanada). Kemungkinan Uni Soviet dan Cina untuk menjadi dialog partner sedang dipertimbangkan.³⁰

Selain inisiatif-inisiatif di atas, ASEAN perlu mulai mengadakan pendekatan-pendekatan kepada negara-negara baik dalam kawasan Asia Tenggara sendiri maupun di luar kawasan ini untuk menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara. Penandatanganan Perjanjian yang dilakukan oleh Papua Nugini ini merupakan langkah awal untuk maksud ini dan lebih jauh sebagai langkah awal untuk mewujudkan ZOPFAN.

Pertemuan Kepala-kepala Pemerintahan ASEAN atau Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN yang akan diselenggarakan di Singapura tahun depan merupakan forum yang dianggap tepat bagi pemimpin ASEAN untuk mengambil inisiatif-inisiatif baru, baik dalam bidang politik, ekonomi maupun keamanan. Lebih jauh forum ini juga dapat menilai kerja sama politik ASEAN yang dilakukan selama ini, sekaligus memikirkan bentuk baru kerja sama politik di masa depan. Keberhasilan terbatas ASEAN dalam kerja sama politik seperti yang diuraikan di atas hendaknya dijadikan *asset* untuk mengembangkan kerja sama politik yang lebih luas di masa mendatang. Tetapi hal ini perlu

²⁷Lihat Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (December 1990): 163-171.

²⁸Lihat kemungkinan-kemungkinan keanggotaan negara-negara Indocina dalam ASEAN dalam Wood and Wheeler, *ASEAN in the 1990s*, 9-11.

²⁹ASEAN-ISIS, *A Time for Initiative, Proposals for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit* (Kuala Lumpur: ASEAN ISIS, 1991), 5.

³⁰Ibid.

didukung oleh sikap saling menghargai di antara para anggota ASEAN.

Selanjutnya penyelenggaraan KTT ASEAN IV nanti dapat dianggap sebagai puncak kerja sama politik ASEAN, dan hasil dari konferensi yang akan datang harus merupakan bukti bahwa ASEAN telah menjadi suatu organisasi dengan kerja sama politik yang kokoh. Lebih dari itu, kerja sama politik yang hendak dikembangkan di masa depan harus menjadi dasar bagi ASEAN dalam menghadapi perubahan-perubahan regional dan internasional.

Keberhasilan ASEAN menghadapi perubahan-perubahan regional dan internasional

akan sangat tergantung pada keberhasilan menggalang kerja sama politik. Oleh karena itu, ASEAN harus mampu melakukan kerja sama politik yang lebih luas daripada sekarang ini. Untuk itu ASEAN harus menjadi inisiator yang aktif sekaligus partisipan yang kreatif dalam masalah-masalah kawasan. Dengan perubahan-perubahan internasional sekarang ini, ASEAN melalui KTT IV-nya, ditantang untuk menghasilkan dokumen-dokumen politik yang lebih berarti dan sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan perkataan lain, masa depan kerja sama politik ASEAN akan terancam jika KTT IV mendatang ini tidak menghasilkan sesuatu yang konkret.

