

Beberapa Pemikiran Mengenai Kerja Sama Keamanan ASEAN: Suatu Perspektif Indonesia*

Mochtar Kusuma-Atmadja**

KEMUNGKINAN pengurangan kehadiran militer AS di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini dan kemungkinan penyelesaian masalah Kamboja yang berkepanjangan, telah mendorong suatu pemikiran kembali keadaan hubungan-hubungan di antara negara-negara di Asia Tenggara. Perhatian utama dalam pemikiran tersebut adalah mengenai kerja sama keamanan regional, suatu isu yang kemungkinan justru dapat merusak persekutuan di antara pemerintah-pemerintah ASEAN. Tulisan ini mengusulkan pembentukan pertahanan tiga kekuatan di antara Malaysia, Singapura dan Indonesia -- suatu langkah awal menuju pelebagaan kerja sama pertahanan dan keamanan di dalam ASEAN, pengganti perjanjian

keamanan ekstra regional, dan yang sekaligus merupakan langkah pertama menuju perwujudan ZOPFAN. Usul ini mengajukan konsep suatu kerangka kerja keamanan tiga bangsa yang dimaksudkan untuk meningkatkan ketahanan regional dan stabilitas politik.

Kerja sama keamanan atau militer yang meningkat di antara negara-negara anggota ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), sekurang-kurangnya di antara Indonesia, Malaysia dan Singapura, dalam sepuluh tahun terakhir merupakan kenyataan yang mudah diamati. Mungkin kerja sama tersebut akan berlanjut dalam waktu dekat ini.

Akan tetapi, hingga saat ini masih tampak jelas pula adanya kesungguhan dalam menaati gagasan: bahwa semua bentuk pertukaran (data, intelijen), standarisasi (perlengkapan, tata kerja), kerja sama dan latihan-latihan pada dasarnya bersifat bilateral (atau trilateral), dan tidak berarti adanya kerja sama keamanan atau militer ASEAN dalam artian formal.

*Diterjemahkan oleh Sunarto dan Daru Mursito dari Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective" dalam *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1990): 161-171.

**Pikiran-pikiran yang terungkap dalam ulasan ini merupakan pemikiran penulis dan bersifat pemikiran perorangan. Keserupaan apa pun dengan pemikiran pemerintah melalui bersifat kebetulan.

Dengan perkataan lain, kurang ada kehendak politik di antara negara anggota ASEAN untuk secara resmi mengadakan kerja sama keamanan dan militer. Dapat juga dikatakan, tampaknya ada kebijaksanaan yang dengan sengaja dan sadar menentang keinginan membentuk kerja sama militer ASEAN yang bersifat terorganisasi. Penentangan ini terutama berasal, meskipun tidak mengecualikan yang lain, dari Indonesia. Bagi Indonesia sendiri hal ini secara subjektif dapat dijelaskan berdasarkan hal-hal yang bersifat historis (ideologis-politis), konseptual dan pragmatis (ekonomis). Mungkin, ketiga hal tersebut ada benarnya.

Perasaan anti terhadap pakta militer atau pembentukan jenis perjanjian keamanan yang lain, berakar mendalam dalam jiwa kehidupan politik bangsa Indonesia, dan jauh bersumber pada sejarah perjuangan kemerdekaannya. Pengalaman historis untuk hidup merdeka dan bebas dari dua blok kekuatan yang bertentangan dalam dasawarsa 1940-an yang lalu telah membentuk kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang independen dengan dasar sikap yang non-blok. Keyakinan ini telah diperkokoh oleh percobaan-percobaan kedua negara adikuasa untuk mencampuri politik dalam negeri Indonesia, yang menyebabkan ketegangan dan gejolak, yang pada gilirannya mengukuhkan keyakinan itu. Bentuk kerja sama militer tingkat rendah yang tidak dilembagakan sekarang ini di antara Indonesia, Singapura dan Malaysia sudah maksimal yang dapat dilakukan Indonesia dengan tingkat GDP-nya yang tidak terlalu besar dan pendapatan per kapitanya yang rendah. Meskipun dengan pengeluaran biaya yang hanya secukupnya, sumbangan Indonesia dalam menyediakan medan latihan (untuk angkatan bersenjata Republik Singapura), wilayah

laut untuk latihan angkatan laut, dan kemauan politik umumnya untuk menyelenggarakan latihan-latihan militer dengan negara-negara tetangga merupakan nilai yang tak dapat dihitungkan dalam proses membangun kepercayaan dan membentuk inti personil militer yang terlatih profesional dan unit-unit yang tidak asing dengan kemampuan, prosedur, dan pemikiran militer negara tetangga.

Membagi-bagi pengalaman, khususnya antara angkatan bersenjata Indonesia, Malaysia dan Singapura akan terbukti sangat bernilai untuk peningkatan kemampuan militer ASEAN di waktu mendatang, jika dan bilamana keputusan politik guna melaksanakan hal ini diambil.

Indonesia merasa senang dengan keadaan sekarang seperti yang dilukiskan di atas, di samping dapat berhasil, itu juga merupakan kebijaksanaan yang sesuai dengan pemikiran tentang keamanan dan stabilitas politik di kawasan Asia Tenggara. Kepemimpinan politik di Indonesia tampaknya juga merasa bahwa peningkatan yang belum matang dalam anggaran persenjataan dan pertahanan tidaklah bijaksana karena pembelanjaan pertahanan seringkali mempunyai logika dan momentumnya sendiri yang sukar dikontrol, sekali itu telah dimulai.

Pemikiran kemiliteran Indonesia membedakan secara jelas antara konsep keamanan dan pertahanan. Meskipun berlainan, keduanya bukannya tidak berhubungan. Dalam hal ini keamanan merupakan konsep yang lebih komprehensif. Di sini termasuk gangguan-gangguan terhadap keamanan kehidupan politik dalam negeri, yaitu hasutan, pemisahan atau pemberontakan, dan juga termasuk kejahatan-kejahatan biasa. Karena tindakan melanggar hukum pidana

dan ketertiban umum adalah urusan kepolisian, gangguan kehidupan politik dalam negeri lebih kompleks dan menjadi bidang batas yang terserap dalam lingkup kemiliteran. Bahkan pada zaman penjajahan, *skop* gangguan dalam negeri dikaburkan dan ditangani oleh unit militer khusus dengan fungsi-fungsi kepolisian (*marechaussee*). Sejak zaman kemerdekaan, angkatan bersenjata Indonesia telah mempunyai tradisi yang lama menangani pengacauan, pemberontakan dan subversi, yang semuanya merupakan gangguan keamanan dalam negeri.

Istilah "pertahanan" biasanya berkenaan dengan serangan bersenjata dari luar oleh kekuatan asing. Istilah lain yang umumnya dipakai adalah "ketahanan nasional". Konsepnya amat serupa dengan konsep Jepang tentang keamanan komprehensif. Sejarah dan pengalaman Indonesia yang lama dalam mengatasi gangguan-gangguan dalam negeri, penghasutan dan pemberontakan telah membuat kepemimpinan politik Indonesia teramat menyadari pentingnya stabilitas politik dalam negeri. Penekanan Indonesia pada kebutuhan dicapainya ketahanan regional melalui peningkatan ketahanan nasional masing-masing anggota ASEAN merupakan cerminan pengalaman historis Indonesia sendiri. Gangguan-gangguan dalam negeri yang berakar pada kemiskinan, khususnya di daerah-daerah pedesaan, menurut pandangan Indonesia merupakan sumber pokok ketidakstabilan politik di kawasan Asia Tenggara. Karena pengalaman historis dan isolasinya relatif sebagai bangsa yang dikelilingi lautan, Indonesia tidak memandang serangan terbuka oleh kekuatan luar sebagai suatu kekhawatiran utama dan langsung. Karena ketahanan nasional bagi suatu negara berkembang yang baru merdeka merupakan konsep yang amat

penting, maka penekanan Indonesia atas ketahanan nasional dalam pemikirannya tentang kerja sama regional bisa dimengerti.

Cara terbaik untuk meningkatkan ketahanan nasional adalah pembangunan nasional, yaitu pembangunan masyarakat dalam bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Oleh karena itu, secara konseptual kepemimpinan Indonesia menyadari bahwa dukungan terhadap proses pembangunan nasional, artinya penghapusan kemiskinan dan keterbelakangan sebagai penyebab utama gangguan dalam negeri merupakan cara yang terbaik untuk meningkatkan ketahanan nasional.

Falsafah yang mendasari pemikiran stabilitas regional pada bagiannya yang terluas dan berpenduduk terpadat di Asia Tenggara ini sangat disepakati oleh Jepang. Sebagai bangsa yang secara ekonomi paling kuat di Asia dan di bawah tekanan Amerika Serikat untuk berbuat lebih banyak bagi negara-negara berkembang, Jepang dapat mengatakan, dengan suatu pembenaran, bahwa dengan membantu pembangunan nasional negara-negara anggota ASEAN melalui bantuan ekonomi dan perdagangan, memberikan sumbangan yang penting untuk stabilitas politik Asia Tenggara. Sehubungan dengan itu, Jepang menolak tekanan Amerika Serikat untuk membelanjakan lebih banyak dana untuk persenjataan dan pertahanan dan berperan sebagai polisi di Asia Timur. Meskipun demikian dapat diramalkan, bahwa tekanan pada Jepang akan berlanjut sebab Amerika Serikat di dalam negerinya, karena alasan-alasan ekonomi dan politik yang meningkat, didesak agar menurunkan pembiayaan pertahanannya, termasuk di Asia Timur.

Semua perkembangan ini, di samping

menyurutnya kehadiran militer negara adikuasa yang segera terjadi selama lima sampai sepuluh tahun mendatang, merupakan alasan untuk mempercayai bahwa keadaan damai di perairan Asia Tenggara, berkenaan dengan ketegangan militer, sedikit demi sedikit sedang berubah. Melalui diplomasi imajinatif yang ditolong oleh keadaan geografi, Indonesia, Malaysia dan Singapura beruntung dapat terhindar dari perselisihan, kekacauan dan konflik yang merajalela di daratan Asia Tenggara. Ada kemungkinan bahwa dalam jangka waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang apa yang dibayangkan penulis, boleh jadi keliru.

Tulisan ini didorong oleh statemen-statemen baru-baru ini mengenai kerja sama keamanan ASEAN, yang datang dari dua hasil spektrum pemikiran keamanan ASEAN. Satu di antaranya adalah statemen dari penulis pada bulan Agustus 1989 yang mengusulkan agar ASEAN sekurang-kurangnya mulai memikirkan suatu bentuk kerja sama keamanan yang terorganisasi, yang barangkali dapat dilaksanakan dalam waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang. Gagasan di belakang statemen ini adalah agar, jika dan bilamana kehadiran militer asing ditarik, ASEAN siap untuk memikul beban dalam mempertahankan dirinya.

Statemen yang lain berasal dari Menteri Luar Negeri Filipina, Manglapus, di Manila bulan Juli 1990, satu minggu sebelum pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN, yang pada dasarnya mengatakan agar beban menyelenggarakan pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat di kawasan janganlah ditanggung oleh Filipina sendiri, jikalau diakui bahwa kehadiran militer AS adalah penting untuk stabilitas politik subkawasan Asia Tenggara secara keseluruhan.

Statemen Indonesia mencerminkan sudut

pandang suatu negara yang percaya akan ketahanan diri sebagai ajaran dasar kehidupan dan eksistensi bangsa, termasuk masalah keamanan dan pertahanan nasional. Penolakannya pada kehadiran, dominasi atau bahkan campur tangan militer asing tidak hanya didasari oleh ideologinya tetapi juga telah diuji dan diteguhkan oleh pengalaman sejarahnya. Kehadiran militer asing di kawasan -- termasuk sebagai akibat warisan sejarah -- adalah kenyataan kehidupan riil yang perlu diberi toleransi atau dihadapi secara pragmatis, tetapi bukan merupakan sesuatu yang harus dilanggengkan.

Sesuai dengan sudut pandang ini, ketahanan diri ASEAN dalam bidang keamanan dan pertahanan adalah suatu tujuan sah yang seharusnya diperjuangkan dengan memperhitungkan beberapa faktor obyektif, yaitu: (1) kenyataan situasi politik internasional; (2) kemampuan; dan (3) kemungkinannya diterima oleh kehendak politik dalam negeri. Periode lima sampai sepuluh tahun dikemukakan sebagai suatu jangka waktu yang mungkin di mana halangan-halangan yang implisit dalam faktor-faktor yang dirincikan di atas dapat diatasi.

Memang asumsi dasar adalah bahwa keadaan kerja sama politik dan persahabatan ASEAN sekarang ini akan terus berlangsung.

Statemen dari Menteri Luar Negeri Manglapus di Manila mencerminkan situasi faktual yang sepenuhnya berlainan. Meskipun pada dasarnya barangkali mengambil bagian dalam pandangan anggota-anggota ASEAN yang lain mengenai masalah keamanan dan pertahanan kawasan, Filipina dihadapkan pada fakta nyata berurusan dengan keberadaan pangkalan militer AS di wilayahnya. Dipercayainya, tetap atau tidak, bahwa kehadiran militer AS di ka-

wasan adalah hakiki untuk stabilitas politik kawasan dan karena itu meminta negara anggota ASEAN yang lain membantu "berbagi beban" atas kehadiran militer itu. Melihat kenyataan bahwa rasa sentimen nasional terhadap kehadiran pangkalan militer di negerinya tampaknya amat kuat dan seringkali diungkapkan secara keras, maka permintaan yang ditujukan kepada negara anggota ASEAN lain itu tampaknya agak aneh.

Betapa pun bergunanya peran kehadiran AS dalam membendung ancaman komunis di Asia, argumen itu telah kehilangan banyak daya pengaruhnya semenjak berubahnya kebijaksanaan AS terhadap Cina dalam tahun 1973, dengan akibat-akibat yang disertai bencana bagi Indocina (Vietnam), yang akibatnya masih merupakan bahan pertentangan sampai saat ini. Argumen ini mungkin masih berlaku untuk Asia Timur Laut, tetapi apakah sesungguhnya juga berlaku untuk kawasan Asia yang lain? Akan berpihak ke manakah Amerika Serikat bila terjadi konflik di antara negara-negara Asia Tenggara atau ASEAN dan Cina? Kendatipun untuk sekarang barangkali tidak terjadi, konflik ini merupakan suatu kemungkinan riil mengingat sejarah lampau petualangan politik Cina di Indonesia, Malaysia dan Asia Tenggara daratan.

Orang sama sekali tidak mempersoalkan pentingnya kehadiran militer AS di Filipina dalam konteks pemeliharaan perdamaian dan keamanan global. Masalah kebutuhan tak terhalangnya jalur lintas Angkatan Laut AS melewati selat-selat di Asia Tenggara (termasuk jalur lintas melalui kepulauan Indonesia), yang secara hukum telah diatur dalam Undang-undang Persetujuan Laut Internasional tahun 1982, dan berlanjutnya kehadiran militer AS di Korea Selatan dengan

dukungan pangkalan di Jepang dan Filipina harus dilihat dalam kerangka ini.

Akan tetapi untuk Asia Tenggara, dikesankan tidak pernah ada hal yang sangat menonjol dalam cara Amerika Serikat memahami politik dan kesejajaran kekuatan di Asia. Keputusan dan statemen politik tentang subkawasan Asia Tenggara hampir selalu dibuat setelah hal yang sama tentang Cina dibuat. Dengan semakin pentingnya Jepang, barangkali pemikiran tentang Asia Tenggara juga dibuat setelah pemikiran tentang Cina dan Jepang. Dalam pemikiran strategi AS, Asia Tenggara dan ASEAN tampaknya tidak menjadi fokus kebijaksanaan luar negeri demi kepentingan mereka sendiri sebagai faktor-faktor berdiri sendiri dalam kancah politik Asia di samping Cina dan Jepang. Ini memperjelas adanya kesan improvisasi politik AS dalam hal-hal yang berhubungan dengan Asia Tenggara.

Karena semua itu, statemen Menteri Luar Negeri Filipina tidak mendapatkan tanggapan yang berlebihan. Penarikan kekuatan adikuasa dari Asia sebagai akibat perkembangan akhir-akhir ini di Uni Soviet dan Eropa, dan keadaan ekonomi Cina yang membahayakan serta tampak kurang gairah dan penurunan kemampuannya berpetualang menambah masalah. Jadi kurang mendesak untuk menanggapi pembelaan yang tak ada harapannya. Tetapi hal ini menimbulkan sedikit dilema, karena bagaimanapun jasa penjagaan keamanan global di Asia bagian mana saja, khususnya di subkawasan Asia Tenggara, hendaknya dihargai. Oleh karenanya isyarat-isyarat Singapura dan Brunei yang menawarkan fasilitas pangkalan militer ditanggapi dan diterima dengan baik.

Statemen Menteri Luar Negeri Filipina baru-baru ini pada pertemuan tahunan

Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Jakarta tidak lagi menekankan aspek *pembagian beban* tetapi *scope*-nya, yang mengaitkan kebutuhan kerja sama keamanan ASEAN dengan penarikan kekuatan adikuasa dari kawasan.¹

Oleh sebab itu, persoalannya bukan mencoba tetap menunggu penarikan kekuatan militer AS dari kawasan yang implisit dalam argumen "pembagian beban", tetapi apa yang seharusnya dilakukan oleh ASEAN untuk mengisi kekosongan yang akan terjadi ini.

Setelah mengatakan semua ini, apa argumen untuk mulai melaksanakan pemikiran yang lebih sistematis mengenai kerja sama keamanan dan militer dalam suatu bentuk yang lebih terorganisasi atau dilembagakan kira-kira untuk sepuluh tahun mendatang?

Mengingat kenyataan perkembangan politik internasional di subkawasan Asia Tenggara dewasa ini, maka membicarakan kerja sama militer atau keamanan ASEAN mungkin tampak seperti mengerjakan sesuatu tidak menurut aturan yang ada.

Kesatuan dan solidaritas politis ASEAN yang secara perlahan-lahan dibangun selama satu dasawarsa sejak akhir tahun 1978, sangat terpukul akibat perubahan sikap Thailand mengenai masalah Kamboja dalam tahun 1988. Tindakan-tindakan Perdana Menteri Chatichai sejak saat itu secara serius telah merongrong kredibilitas ASEAN.

Bahwa hal itu tidak berakibat fatal bagi kelanjutan eksistensi ASEAN adalah karena keunggulan diplomasi dan kesabaran seba-

¹Perbedaan dengan statemen yang telah dikemukakan di depan oleh penulis adalah bahwa di sini fokus mengenai Asia Tenggara dan ASEAN dikaburkan oleh pengaitannya pada konteks lebih luas dalam kerja sama keamanan Pasifik.

gian pemimpin ASEAN yang lain dan karena kebutuhan untuk menunjukkan perilaku tentang ke depan pandangan dunia. Selanjutnya hal itu menunjukkan kekuatan dan ketahanan ASEAN. Adalah kenyataan bahwa ASEAN penting bagi Thailand, entah diakui atau tidak oleh bangsa Thai, sekarang-kurangnya sebagai suatu pengimbang untuk kekuatan lain di daratan Asia, seperti Vietnam dan Cina.

Mudah-mudahan pandangan Chatichai tidak secara tepat mencerminkan pemikiran bangsa Thailand mengenai permasalahan tersebut. Pernyataannya tentang "Suwannaphume" sebagai suatu daerah pengaruh Thai yang meliputi Birma di Barat dan Vietnam di Timur mengungkapkan ambisi dan pikiran Thailand yang mungkin akan perannya di Asia Tenggara, yang meragukan komitmen Thailand kepada ASEAN, telah dibawa secara berhati-hati oleh pemerintah sebelumnya, khususnya pemerintahan mantan Perdana Menteri Prem Tinsulanonda.

Komitmen Thailand kepada ASEAN adalah penting karena peranannya dalam menjaga pintu gerbang ke Semenanjung Melaya yang menurut pengalaman selama Perang Dunia II terbukti menentukan bagi pertahanan dan keamanan wilayah maritim Asia Tenggara.

Suatu langkah mundur serius yang kedua baru-baru ini adalah perubahan total sikap AS tentang Kamboja. Meskipun ini merupakan pukulan serius yang lain bagi kredibilitas politik ASEAN secara internasional, namun tidak menggoncangkan atau mengubah pendirian dasarnya mengenai masalah Kamboja dan masalah-masalah lain yang berhubungan dengan Indonesia. Itu merupakan bukti lebih jauh bahwa dalam perhitungan politik luar negeri AS, kepentingan, kepri-

hatinan atau kepekaan ASEAN tidak menerima nilai yang amat tinggi. Pada saat ini penyesuaian dengan Uni Soviet (mengenai Afghanistan, Cuba, dan lain-lain) tampaknya menempati prioritas, dengan tekanan masalah dalam negeri di Amerika Serikat menanganai anggaran belanja.

Pelajaran yang perlu ditarik dari hal-hal di atas adalah bahwa tanggung jawab untuk secara serius memikirkan dan merencanakan (jangka panjang) keamanan Asia Tenggara terutama terletak pada Indonesia, Malaysia dan Singapura, tiga negara ASEAN yang terlepas dari perbedaan yang ada, telah membuktikan komitmen yang teguh pada ASEAN dan telah cukup sejiwa terhadap masalah-masalah ASEAN yang penting. Apabila masalah-masalah kemajuan dan keyakinan akan berlangsungnya eksistensi ASEAN menguat, mungkin anggota-anggota yang lain tertarik untuk mengambil bagian.

Konflik-konflik yang terjadi di subkawasan Asia Tenggara dapat digolongkan dalam: (1) konflik intern; (2) konflik internasional antara negara-negara tetangga; dan (3) konflik antar adikuasa yang menggunakan Asia sebagai kancahnya.

Konflik intern yang terjadi antar negara anggota ASEAN tidak perlu mengganggu perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara jika dikecang di dalam batas-batas ASEAN. Keadaan darurat di Malaya dan berbagai pemberontakan di Indonesia hanyalah mempunyai akibat-akibat lokal.

Konflik global antar adikuasa yang menggunakan subkawasan Asia Tenggara sebagai kancah perangnya tidak mungkin terjadi, khususnya karena ketegangan di antara mereka telah berkurang secara dramatis selama tahun lalu.

Dengan merundingkan pengaturan jalur lintas melalui kepulauan Indonesia dengan kedua adikuasa, Indonesia telah banyak mengurangi potensi konflik atas penggunaan alur-alur laut oleh adikuasa itu.

Konsep-konsep ZOPFAN (Zone Damai, Kebebasan dan Netralitas) dan Zone Bebas Senjata Nuklir untuk Asia Tenggara, keduanya diperjuangkan oleh ASEAN, dimaksudkan untuk menjamin agar subkawasan Asia Tenggara merupakan dan tetap menjadi suatu wilayah damai, bebas dan netral baik dalam masa damai maupun dalam masa perang (nuklir).

Tahun 1980-an adalah dasawarsa yang memperlihatkan kemerosotan dan mungkin kematian ideologi maupun pembatasan penggunaan kekerasan. Ini juga menunjukkan sama sekali bodohnya perlombaan senjata nuklir yang hanya menyebabkan kebangkrutan ekonomi negara adikuasa pelaksananya.

Berakhirnya konflik Kamboja boleh jadi merupakan awal perwujudan ZOPFAN; dan sudah tiba saatnya untuk mewujudkan gagasan tersebut.

Karena itu bahaya riil bagi Asia Tenggara tidak terjadi dalam konflik adikuasa yang berlangsung di kawasan melainkan dalam konflik-konflik internasional baik antar negara tetangga atau antar negara-negara Asia Tenggara dengan satu dari kekuatan-kekuatan yang berkembang di Asia disertai ambisi hegemonis. Calon-calon yang mampu menjadi negara hegemonis ialah Cina, India, dan Jepang. Jepang yang memiliki potensi demikian tidak mempunyai kebutuhan atau kecenderungan untuk menjadi suatu kekuatan militer yang dominan di kawasan. Menurut anggapan penulis, mengingat investasinya yang besar di kawasan ASEAN,

Jepang tidak akan keberatan pada ASEAN yang kuat secara militer agar mampu mempertahankan diri, sebab dengan begitu meringankan bebannya mempertahankan Asia Timur yang menurut Amerika Serikat merupakan tanggung jawab Jepang sebagai bagian dari konsep "membagi beban pertahanan". Kemungkinan ini tampaknya lebih disukai AS yang mengajukan gagasan agar Jepang menjadi polisi bagi kawasan dunia ini setelah ditinggalkan AS akibat tentangan-tentangan dari negara-negara Asia Tenggara. Tak satu pun dari ketiga calon negara hegemonis di atas merupakan ancaman bagi Asia Tenggara dalam waktu sangat dekat ini. Tetapi kemungkinan semuanya dapat berubah dalam waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang.

Peningkatan kepadatan politik dan kemampuan militer ASEAN seharusnya disesuaikan dengan kemungkinan munculnya potensi ancaman, juga untuk mengusahakan netralitas yang menjadi tujuan ASEAN, jika gagasan ZOPFAN diwujudkan.

Untuk sekarang, sumber potensial konflik adalah berciri jauh lebih keduniaan dan terbatas daripada konflik di antara negara tetangga. Potensi konflik bertingkat rendah di antara negara tetangga dapat dikelompokkan dalam hal-hal berikut:

1. persoalan perbatasan yang meliputi konflik klaim teritorial atau mengenai jurisdiksi;
 2. eksploitasi sumber-sumber daya hidup (ikan) maupun tak hidup (mineral) di daerah perbatasan, yang berhubungan dengan landas-landas kontinen zone-zone ekonomi eksklusif; dan
 3. pergerakan orang dan barang melintasi tapal batas yang sudah ditetapkan.
- Konflik bersenjata di antara negara-ne-

gara sedang berkembang, seperti kebanyakan negara anggota ASEAN, merupakan suatu pemborosan sumber-sumber daya yang serius kendatipun tak dapat dimungkiri manfaatnya sebagai latihan bagi tentara yang dilibatkan.²

Oleh karena itu, adalah bijaksana untuk menghindari potensi konflik yang menyangkut hal-hal itu, karena kita percaya bahwa tak ada masalah yang tidak dapat dipecahkan melalui *musyawarah dan mufakat*. Tawaran baru-baru ini dari Presiden Soeharto untuk mengambil bagian dalam sumber daya perikanan di Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE) kepada Thailand adalah contoh baik semangat kerja sama ASEAN.

Untuk mencoba memahami persoalan kepulauan Spratlys dan Paracels di mana negara tetangga Asia Tenggara non-ASEAN terlibat, mungkin berguna kalau negara anggota ASEAN pertama-tama mendiskusikan di antara mereka sendiri. Melibatkan negara anggota ASEAN yang tidak berkepentingan (tidak terlibat) seperti Indonesia untuk menjadi penengah mungkin bermanfaat.

Aliansi atau Perjanjian Pertahanan yang Ada

Jika kita memikirkan pembangunan kemampuan militer ASEAN dengan menjadikan kerja sama di antara angkatan bersenjata Indonesia, Malaysia dan Singapura sebagai intinya, apakah yang perlu kita lakukan

²Latihan militer dan berlatih bersama di sub-kawasan ASEAN, khususnya di antara angkatan bersenjata MASINDO (Malaysia, Singapura dan Indonesia), di samping jelas memenuhi aturan-aturan perjanjian, seharusnya juga meliputi usaha pengobatan dan penyelamatan demikian sehingga jika dan bilamana terjadi kecelakaan, korban yang menimpa orang dan harta benda dapat diminimalkan.

terhadap aliansi perjanjian, atau persetujuan pertahanan yang ada?

Persoalan Pakta Manila dan pangkalan AS di Filipina tak akan didiskusikan di sini karena, dalam konteks keamanan global, pangkalan itu mungkin masih mempunyai alasan untuk ada di sana selama beberapa waktu mendatang, barangkali dalam bentuk lain yang lebih dapat diterima oleh lembaga politik Filipina. Diasumsikan agar sentimen-sentimen nasionalistis yang terungkap merupakan cerminan yang tepat dari perasaan dan aspirasi rakyat, dan agar di kalangan politisi dapat tercapai persetujuan seperti pada apa yang tepatnya diinginkan orang-orang Filipina sebagai satu bangsa.

Tampaknya masih jauh harapan untuk mengubah fasilitas pangkalan itu menjadi fasilitas perbaikan dan pembuatan kapal yang besar atau kompleks industri pesawat terbang (komersial) atau untuk industri sipil yang lain, jadi mengubahnya menjadi kompleks kekuatan ekonomi raksasa bagi perekonomian Filipina yang dimotori Amerika Serikat, Jepang, Taiwan, Hongkong dan Korea. Gagasan ini akan cocok benar dengan konsep Jepang tentang keamanan komprehensif, tetapi tidak cocok dengan konsep AS tentang keamanan yang secara agak eksklusif berorientasi militer dan pertahanan.

Perjanjian Pertahanan Lima Negara antara Malaysia, Singapura, Australia, Selandia Baru dan Inggris Raya adalah lebih relevan. Di Indonesia perjanjian tersebut dianggap merupakan suatu jaminan menghadapi kemungkinan kembalinya Indonesia ke cara-cara lama, misalnya kampanye Konfrontasi pengganyangan Malaysia di awal tahun 1960-an.

Yang menjadi persoalan apakah kesi-

nambungan perjanjian pertahanan ini bijaksana jika kerja sama pertahanan tiga kekuatan ASEAN antara Indonesia, Malaysia dan Singapura diharapkan terus tumbuh. Tiga negara anggota ASEAN ini tidak hanya mengambil bagian dalam fasilitas latihan militer, dengan lebih banyak penyaluran pipa (air, minyak, gas), tetapi menjadi semakin saling tergantung secara ekonomi karena Singapura terus mendorong rencana pengembangan proyek segitiga pertumbuhan Singapura-Johor-Batam dalam waktu dekat.

Ditinggalkannya Perjanjian Pertahanan Lima Negara oleh Malaysia dan Singapura secara tak terduga akan menguatkan dasar politis dan psikologis bagi kelanjutan pertumbuhan kerja sama militer tiga kekuatan ASEAN, karena unsur-unsur kecurigaan dan ketidakpercayaan akan makin menghilang. Tidak ada alasan mengapa tiga negara ASEAN kemudian tidak lagi melakukan latihan bersama di waktu mendatang dengan Australia sebagai negara tetangga yang bersahabat. Proses meninggalkan Perjanjian Pertahanan Lima Negara dapat dilaksanakan secara bertahap selama kira-kira lima tahun mendatang, dengan mematangkan proses Perjanjian Pertahanan Lima Negara.

Di samping bentuk kerja sama militer yang lain, dapat juga ditetapkan latihan gabungan yang dilakukan secara periodik oleh negara-negara anggota ASEAN, jika ASEAN membentuk suatu komite militer atau pertahanan.

Embrio suatu bentuk kerja sama yang terorganisasi atau dilembagakan dapat dimulai oleh tiga negara Selat Malaka: Indonesia, Malaysia dan Singapura, yang mempunyai jenis kerja sama militer yang paling erat di ASEAN, guna mencegah persetujuan tersebut menjadi suatu badan ASEAN.

Ada beberapa manfaat dari pembentukan suatu *komite militer tiga negara* demikian:

1. Mengadakan ikatan formal dengan pemerintah dan lembaga pembuat kebijaksanaan;
2. Menjamin kesinambungan kerja sama dan kerja bersama pada tataran staf dan kemampuan menjauhkan potensi konflik yang mungkin muncul di lapangan; dan
3. Suatu komite yang tetap akan memungkinkan pembuatan perencanaan yang cocok, pembuatan program dan anggaran untuk jangka panjang secara rasional, katakanlah, tiga sampai lima tahun.

Suatu pendekatan bertahap demikian dalam pelembagaan kerja sama militer pada keadaan *de facto* sekarang ini di antara tiga negara Selat Malaka seharusnya dapat diterima bahkan oleh mereka yang sangat alergi pada kerja sama militer ASEAN.

Jika istilah "komite kerja sama militer" tidak dapat diterima, mungkin dapat digunakan istilah "komite kerja sama pertahanan". Dalam hal ini, tentu tak ada yang akan menentang hak Indonesia, Malaysia dan Singapura untuk bekerja sama dalam mempertahankan diri mereka.

Penulis berpendapat bahwa pendekatan yang dikemukakan di atas tampaknya sebagai minimalis, tetapi kiranya hal ini merupakan sesuatu yang dapat dicapai pada saat sekarang ini, mengingat rendahnya tingkat integrasi kelembagaan di dalam ASEAN. Dari segi hukum, ASEAN bahkan bukan semata-mata merupakan suatu organisasi melainkan suatu persekutuan negara-negara (asosiasi).

Mengingat penyimpangan yang ditang-

gung ASEAN sejak Chatichai secara sepihak mengejar kepentingan nasional Thailand, secara sah dapat dipertanyakan: apakah anggota-anggota ASEAN masih merasa terikat pada cita-cita, tujuan, atau kepentingan ASEAN atau apakah hal itu dirasa tak diperlukan lagi? Itulah pertanyaan dasar yang juga harus dipertanyakan kepada Indonesia, Malaysia dan Singapura yang komitmennya tampak lebih teguh daripada anggota-anggota lainnya.

Fakta atau kesan yang menyertai kerja sama erat yang telah dilakukan oleh angkatan bersenjata tiga negara selama lima sampai sepuluh tahun yang lalu, merupakan dasar bagi usul pembentukan embrio kerangka kerja organisasi kerja sama pertahanan militer, yang mengaitkannya dengan pemerintah masing-masing dan bukannya tetap sebagai serangkaian latihan militer bilateral.

Usul moderat ini didasarkan pada asumsi bahwa jawaban pada pertanyaan dasar yang dikemukakan di atas bersifat afirmatif. Sebagaimana menghadapi pertanyaan dasar mengenai apakah ASEAN masih perlu terus bereksistensi, maka keputusannya terserah pada masing-masing pemerintah. Selain itu masing-masing juga perlu memikirkan apa yang terbaik bagi rakyatnya dan masa depan kawasan. Kenyataannya adalah bahwa beberapa negara anggota lebih membutuhkan ASEAN daripada yang lain. Tetapi penulis berpendapat bahwa kita semua membutuhkan suatu ASEAN yang lebih kuat dan yang akan memberikan manfaat lebih baik dalam jangka waktu lebih panjang. Waktu berjalan terus dan tak akan menunggu, sekaranglah waktunya untuk mengambil keputusan. Marilah berharap agar yang diambil adalah keputusan yang benar.