

# SEGI-SEGI POLITIK KERJA SAMA ASEAN-ME\*

C.P.F. LUHULIMA

## PENGANTAR

Pembentukan Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) pada tahun 1967 dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) 10 tahun sebelumnya menunjukkan persamaan-persamaan yang menyolok. Keduanya diciptakan dengan sasaran-sasaran ekonomi; namun kedua organisasi itu bermotivasi politik. Di ASEAN faktor-faktor ekonomi disebutkan sebagai rationale untuk meningkatkan ketahanan nasional, sedangkan di MEE (yang sejak 1967 dikenal sebagai Masyarakat-masyarakat Eropa atau ME) faktor-faktor ekonomi disebutkan sebagai rationale untuk membuka jalan menuju integrasi politik. Tidak mengherankan bahwa hubungan-hubungan yang berkembang antara kedua organisasi regional itu sejak awal 1970-an rupanya dikuasai pemikiran-pemikiran ekonomi.

Sejauh ini kebanyakan analisa mengenai kerja sama ASEAN-ME adalah di bidang-bidang ekonomi. Jumlah analisa mengenai segi-segi politik kerja sama inter-regional ini masih sangat terbatas.<sup>1</sup> Analisa ini dimaksud sebagai sumbangan untuk diskusi di bidang itu.

Bagian-bagian berikut analisa ini akan menyoroti dua segi pokok: (1) motivasi-motivasi politik kerja sama regional yang memeriksa segi ketergantungan dan saling ketergantungan dalam kerja sama inter-regional dan koordinasi kebijaksanaan-kebijaksanaan regional ekstern; (2) kaitan-kaitan struktural untuk menopang kerja sama ASEAN-ME yang berfokus pada pokok-

\*Terjemahan makalah yang disampaikan C.P.F. LUHULIMA pada Konperensi Perancis-Indonesia IV di Bali, 4-6 Juli 1983, yang disponsori oleh Kementerian Luar Negeri Perancis (Paris) dan CSIS (Jakarta). Penterjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

<sup>1</sup>Salah satu studi pertama adalah studi Hans H. Indorf, *Political Dimensions of Inter-Regional Cooperation: The Case of ASEAN and the EEC* (October 1982). Menanggapi

pokok acuan pendekatan-pendekatan ASEAN, pertemuan-pertemuan menteri ASEAN-ME dan Persetujuan Kerja Sama Gabungan, dan akhirnya prospek-prospek prakarsa mendatang, yaitu meningkatkan prakarsa-prakarsa politik ASEAN-ME untuk juga menangani masalah-masalah global.

### MOTIVASI-MOTIVASI POLITIK KERJA SAMA INTER-REGIONAL

Diprakarsainya kerja sama antara ASEAN dan ME adalah suatu usaha ASEAN dan sudah mulai pada bulan Maret 1971, pada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN yang ke-4 di Manila, sebelum dialog dengan negara-negara kawasan Pasifik, Jepang, Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat dan Kanada dimulai. Adalah setahun kemudian, pada Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN yang ke-5, bahwa gagasan pelembagaan dialog dengan ME disetujui secara formal.

Pendekatan ASEAN terutama diambil untuk membuka hubungan perdagangan dengan ME: merundingkan syarat-syarat perdagangan (terms of trade) yang lebih baik untuk hasil-hasil pertanian ASEAN. Mula-mula dialognya dimaksud secara eksklusif untuk mendapatkan akses yang lebih luas untuk ekspor ASEAN dan suatu rencana stabilisasi harga untuk ekspor ASEAN. Sejak 1975, dengan pembentukan Kelompok Studi Gabungan, bidang-bidang kerja sama yang lebih luas dimasukkan: usaha-usaha patungan dalam eksplorasi sumber-sumber daya ASEAN, liberalisasi hasil-hasil industri ASEAN, kemungkinan mendorong tingkat partisipasi tertentu ME dalam kegiatan-kegiatan manufaktur ASEAN dan mengerahkan modal untuk membiayai proyek-proyek ASEAN. Dengan pembentukan Komite Kerja Sama Gabungan (JCC) pada bulan Maret 1980, bidang-bidang kerja sama diperluas lebih lanjut dalam bidang-bidang kerja sama komersial, ekonomi dan pembangunan.

### Ketergantungan Lawan Saling Ketergantungan

ME adalah rekanan dagang ASEAN yang besar sesudah Jepang dan Amerika Serikat. Perdagangan ASEAN dengan ME adalah 14% seluruh perdagangan luar negerinya. Angka ini memang jauh lebih rendah daripada perdagangan ASEAN dengan Jepang yang mencapai 25% seluruh perdagangan luar negerinya dan perdagangan dengan Amerika Serikat yang mencapai sekitar 18% dari keseluruhannya. Di lain pihak, perdagangan ME dengan ASEAN hanya 2,4% seluruh perdagangannya pada tahun 1980, dan 2,7% pada tahun 1981, sedangkan perdagangannya dengan Amerika Latin sedikit

Lebih dari separuh perdagangan ME pada intinya adalah perdagangan intra-ME yang mencapai 58,42% pada tahun 1980. Dengan demikian perdagangan ASEAN memang tampak tidak berarti bagi ekonomi ME. Namun, bahkan kalau hal itu benar, ketergantungan ME pada komoditi-komoditi seperti minyak kelapa sawit, karet, tapioka, kayu, timah dan makanan ternak dalam pandangan ASEAN cukup berarti. Indonesia dan Malaysia merupakan pemasok karet, kayu, timah dan minyak kelapa sawit yang penting, biarpun boleh jadi mereka lebih penting bagi ME sebagai pengimpor besar. Filipina dan Muangthai adalah pengeksport kopra dan tapioka yang penting bagi ME. Hanya Singapura mengeksport barang-barang manufaktur, terutama hasil-hasil elektronika. Baru-baru ini tekstil ASEAN membanjiri pasaran Eropa, begitu rupa sehingga ME mengurangi impor tekstil dari ASEAN dengan menerapkan Persetujuan Multifibre (MFA) untuk melindungi sektor yang sangat merosot semacam itu dalam ekonomi ASEAN.<sup>1</sup> Penting dicatat bahwa hasil-hasil manufaktur padat karya ini (tekstil, pakaian, komponen-komponen elektronika dan mesin) merupakan 44% seluruh ekspor ASEAN ke ME. Angka itu dicapai pada tahun 1981. Ekspor pakaian ASEAN, misalnya, meningkat 1.780% antara tahun 1973 dan 1981. Perubahan kebijaksanaan tekstil dan pakaian ME tahun 1977 sangat memukul industri tekstil ASEAN. Berdasarkan MFA negara-negara ASEAN harus setuju membatasi ekspor kategori-kategori tekstil mereka yang lebih sensitif ke tingkat yang ditetapkan dalam persetujuan-persetujuan, dan atas permintaan ME harus membatasi ekspor lain-lain kategori bila penjualan mereka mencapai persentase yang ditentukan sebelumnya dari seluruh impor ME. Tindakan-tindakan ini hanya menunjukkan betapa sulitlah menerobos proses pembuatan keputusan ME.

Soal ketergantungan ini kiranya tidak akan dipecahkan dalam jangka pendek. Konperensi-konperensi, pernyataan-pernyataan bersama yang bersahabat dan persetujuan-persetujuan formal bisa memberikan kesan interdependensi. Namun, perdagangan intra-ME yang sangat berkembang itu merupakan bukti bahwa dalam bidang perdagangan ASEAN tidak akan mampu menaikkan bagiannya dalam perdagangan ME di masa mendatang/dekat ini. Usaha dini ASEAN untuk mengadakan diversifikasi perdagangan tampaknya harus dibatasi pada kawasan Asia-Pasifik dan bukan meluas ke Eropa, biarpun ME mengakui bahwa dari segi ekonomi peranan ASEAN bisa berarti. Adalah peranan politik ASEAN yang harus ditekankan dalam hubungan ASEAN-ME untuk mencapai interdependensi atas dasar persamaan yang diperjuangkan oleh ASEAN dalam seluruh hubungannya dengan pihak ketiga untuk menjamin kemerdekaannya. Namun ASEAN harus memperluas persatuannya ke bidang-bidang ekonomi, komersial dan ilmu serta teknologi un-

<sup>1</sup> Narongchai Akrasanee, "ASEAN-EC Trade Relations: An Overview," dalam Narongchai Akrasanee dan Hans Christoph Rieger (ed.), *Proceedings of an Conference on ASEAN-EC Eco-*

tuk mencapai persamaan yang merupakan prasyarat untuk interdependensi yang bisa diterima kedua pihak itu. Dalam keadaannya sekarang ini, hubungan semacam itu hanya terdapat di bidang politik.

### **Koordinasi Kebijakan Ekstern: Kasus ME dan ASEAN**

Sejak 1969 dapat diidentifikasi dua aliran kebijakan Eropa yang terpisah: (1) hubungan ekstern ME yang didasarkan atas perjanjian-perjanjian dan dibentuk oleh lembaga-lembaga masyarakat itu; dan (2) organisasi untuk Kerja Sama Politik Eropa (EPC) di mana para menteri luar negeri negara-negara anggota bekerja sama secara "inter-pemerintah" atas dasar persetujuan-persetujuan informal yang tidak mengikat. Tiada lembaga-lembaga formal atau permanen disediakan untuk melaksanakan persetujuan-persetujuan itu.

Sasaran-sasaran Kerja Sama Politik Eropa bisa diringkas sebagai berikut:

- (a) menjamin saling pengertian yang lebih baik dalam masalah-masalah politik internasional yang penting lewat informasi atau konsultasi teratur;
- (b) memajukan harmonisasi pandangan-pandangan dan koordinasi posisi-posisi; dan
- (c) berusaha mencapai suatu pendekatan bersama terhadap kasus-kasus spesifik.<sup>1</sup>

Memang sangat sulit menilai sejauh mana EPC telah mampu mewujudkan sasaran-sasaran ini. Suatu tingkat informasi yang tidak memadai merupakan salah satu sebabnya karena EPC diliputi suatu tingkat konfidensialitas yang sangat tinggi. Oleh sebab itu juga sulit menilai sejauh mana pandangan-pandangan bersama di antara 10 negara itu bisa dilacak kembali pada kerja sama mereka dalam EPC, atau apakah perubahan-perubahan dalam urusan-urusan nasional atau internasional juga bertanggung jawab untuk posisi-posisi yang lebih dekat di antara mereka. Sejauh ini EPC rupanya melakukan "refleks koordinasi" terhadap soal-soal yang mereka hadapi secara langsung dalam kawasan mereka atau dalam kawasan tetangganya, seperti Konperensi Helsinki tahun 1975, Konperensi Beograd tahun 1978, dan Dialog Eropa-Arab. Dialog ASEAN-ME mula-mula bukan tanggung jawab EPC, tetapi tanggung jawab Komisi tersebut, Komite ASEAN-Brussels (ABC) dan Komite Wakil-wakil Permanen (Coreper) Dewan Menteri ME. Adalah diskusi-diskusi antara kedua kelompok yang terakhir ini yang meletakkan dasar untuk Pertemuan Menteri ASEAN-ME di Brussels pada bulan Nopember 1978.

<sup>1</sup>Wolfgang Wessels, "European Political Cooperation: A New Approach to European Foreign Policy," dalam David Allen, Reinhardt Rummel dan Wolfgang Wessels (ed.), *European Political*

Tujuan-tujuan dan maksud-maksud ASEAN, dalam kontras dengan ME, secara eksplisit menyebutkan bahwa ia bertujuan "untuk memajukan perdamaian dan keamanan regional dengan hormat abadi untuk keadilan dan tegaknya hukum (the rule of law) dalam hubungan antara negara-negara kawasan dan pelaksanaan asas-asas Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa." Namun sampai tahun 1972 kerja sama politik tidak banyak dibicarakan dalam Pertemuan Menteri Tahunan ASEAN. Pertemuan menteri luar negeri yang menghasilkan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN tidak memandang pertemuan itu sebagai suatu pertemuan ASEAN, tetapi "suatu Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN untuk membicarakan suatu soal politik luar negeri yang spesifik."

Hubungan intra-ASEAN dan hubungan antara ASEAN dan Pihak-pihak Ketiga secara eksklusif ditangani oleh suatu mekanisme yang terdiri atas Komite Tetap (Standing Committee), yang diketuai oleh menteri luar negeri negara tuan rumah dengan para duta besar lain-lain negara anggota sebagai anggota, dan komite-komite "ahli dan pejabat mengenai hal-hal spesifik ASEAN," seperti digariskan dalam Deklarasi ASEAN. Namun tiada orang yang akan percaya bahwa menteri-menteri luar negeri bertemu dua atau tiga hari hanya untuk membicarakan proyek-proyek ekonomi, seperti dikatakan dengan baik oleh Rajaratnam, Menteri Luar Negeri Singapura, pada Pertemuan Menteri Luar Negeri tahun 1972. Pada waktu itu, menghadapi situasi internasional yang berubah, ia menyarankan untuk menilai "maksud-maksud negara-negara besar" dan "mengetahui reaksi kita masing-masing terhadap perkembangan-perkembangan baru dan perubahan-perubahan cepat di kawasan kita," untuk mengadakan secara teratur pertemuan-pertemuan politik ekstra-kurikuler ASEAN. Akan tetapi baru tahun 1976 politik itu secara resmi menjadi kegiatan kurikuler ASEAN dengan ditandatanganinya ASEAN Concord dan Treaty of Amity and Cooperation. Pertemuan-pertemuan khusus para menteri luar negeri ASEAN -- manifestasi ASEAN Kedua -- menjadi lebih sering dan kehilangan sebagian besar sifat formal ASEAN Pertama.

Koordinasi kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri bukan saja dihambat pembatasan-pembatasan struktural, tetapi kendala-kendala sejarah juga memainkan peranannya. Sejak bangsa-bangsa lahir, mereka mengembangkan kerja sama dan komitmen-komitmen bilateral atau multilateral yang tidak mudah dimasukkan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negeri bersama. Kesulitan ini menjadi lebih besar akibat regionalisme, kohesi regional ASEAN, mungkin lebih daripada Masyarakat-masyarakat Eropa, harus dilihat sebagai suatu variabel yang sangat bergantung, suatu alat yang fungsi pokoknya ialah menunjang kepentingan-kepentingan atau pembangunan na-

Seperti halnya dengan ME, ASEAN juga berusaha mempertahankan pemisahan tradisional hubungan ekonomi ekstern dan urusan luar negeri. Di ASEAN suatu pengaturan non-lembaga semacam itu terdapat di bidang kerja sama politik. Para menteri luar negeri ASEAN juga bekerja sama "inter-pemerintah" atas dasar persetujuan-persetujuan informal yang tidak mengikat.

Sejak pelebagaan mereka pada tahun 1976, menteri-menteri ekonomi ASEAN menantang menteri-menteri luar negeri untuk kedudukan dan tanggung jawab pengambil keputusan yang sebanding di bidang ekonomi dan kebijaksanaan luar negeri ekonomi. Mereka menuntut dilibatkan dalam dialog dengan pihak-pihak ketiga, khususnya di mana ekonomi menguasai pertemuan-pertemuan itu. Kenyataannya, mereka menganjurkan kepada para kepala pemerintah pada KTT ASEAN yang kedua di Kuala Lumpur tahun 1977 agar dalam keadaan semacam itu para menteri ekonomi menguasai pertemuan. Tampaknya mereka sadar akan polarisasi yang bisa mereka abadikan dan oleh sebab itu mereka memperlunak tuntutan agresif mereka dengan menambahkan "dengan dukungan penuh dari Menteri-menteri Luar Negeri mereka."

Deklarasi ASEAN tahun 1967 yang menempatkan para menteri luar negeri di puncak hirarki ASEAN secara demikian tidak diganti, biarpun diadakan beberapa penyesuaian. Para menteri luar negeri ASEAN "akan terus bertanggung jawab untuk perumusan pedoman-pedoman dan koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN. Ia akan memeriksa implikasi-implikasi politik keputusan-keputusan ASEAN untuk meningkatkan peranannya sebagai koordinator umum kebijaksanaan-kebijaksanaan ASEAN karena selalu terdapat dimensi-dimensi politik dan diplomatik dalam seluruh kegiatan ASEAN." Ia juga bisa mendapat penilaian AEM (Menteri-menteri Ekonomi ASEAN) mengenai kemungkinan-kemungkinan keuntungan ekonomi dan perdagangan dari rekan-rekan dialog yang baru diproyeksikan.

#### KAITAN-KAITAN STRUKTURAL: SALURAN-SALURAN KERJA SAMA EFEKTIF

Usaha pertama ASEAN untuk melembagakan kaitan struktural dengan ME guna memajukan hubungan inter-regionalnya adalah pembentukan Komite Koordinasi Khusus ASEAN (SCCAN) oleh para menteri perdagangan ASEAN. Tugasnya digariskan dengan jelas: "mengadakan suatu dialog berlanjut atas dasar suatu pendekatan bersama dan kolektif antara negara-negara anggota ASEAN dan Masyarakat Ekonomi Eropa dengan cara yang dilemba-

untungkan untuk ASEAN. Rekan SCCAN di Eropa untuk mempermudah pekerjaannya, yaitu Komite Brussels ASEAN, yang terdiri atas wakil-wakil diplomatik ASEAN yang ditempatkan di Brussels, dibentuk pada bulan Juni 1972 untuk bertindak sebagai "pos luar" dan "tangan"-nya di Brussels. ASEAN kemudian mengadakan sejumlah pertemuan dengan Komisi ME -- katanya bertindak atas prakarsa dan wewenangnya sendiri -- yang mencapai puncaknya dalam pembentukan Kelompok Studi Gabungan (JSG) ASEAN-ME pada bulan Juni 1975 dengan pertemuan-pertemuan tahunan yang juga diadakan secara bergiliran di Brussels dan ibukota-ibukota ASEAN, dari pertemuan pertamanya bulan Juni 1975 sampai pertemuan terakhirnya bulan April 1979.

Pertemuan-pertemuan JSG itu pada pokoknya membicarakan soal-soal perdagangan seperti akses ke pasaran, stabilisasi harga komoditi dan soal-soal yang berkaitan. Tetapi lingkup dialog itu meluas dengan waktu dan mencakup kerja sama industri dan pembangunan. Untuk pihak ME adalah JSG yang mendorong negara-negara ASEAN, khususnya sesudah KTT Bali tahun 1976, untuk memperluas hubungan mereka dengan lembaga-lembaga dan negara-negara anggota ME.<sup>1</sup>

Periode menyusul pembentukan SCCAN melihat perluasan progresif hubungan ASEAN dengan pihak-pihak ketiga, bukan saja dalam jumlah rekan dialog kawasan Asia-Pasifik, tetapi dalam lingkup dan bidang-bidang kerja sama. Pada waktu KTT Bali yang bersejarah itu, ASEAN berdialog dengan Australia, Jepang, Kanada, Selandia Baru, UNDP dan ESCAP. Amerika Serikat bergabung dengan klub itu setahun kemudian, tampaknya dengan sedikit keengganan menyusul kealahannya di Vietnam itu.

Dua alasan yang berkaitan melandasi prakarsa dialog-dialog ASEAN: *pertama*, untuk meningkatkan implementasi rencana pembangunan mereka lewat pendekatan bersama, dan *kedua*, untuk mendapatkan dukungan rekan-rekan dialognya bagi implementasi strategi-strategi politik ASEAN. ASEAN berhasil menyusun hubungan-hubungan usaha dan komersial atas dasar regional sesuai pengalaman Indocina yang merisaukan.

### **Pokok-pokok Acuan Pendekatan-pendekatan ASEAN**

Pada KTT Bali yang bersejarah pada bulan Pebruari 1976, Kepala-kepala Pemerintah ASEAN menetapkan garis-garis besar untuk dialog ASEAN dengan pihak-pihak ketiga yang dapat dikutip secara luas di sini: (a) "memper-

<sup>1</sup>ASEAN and the European Community (Press and Information Office for South and South-



cepat usaha gabungan untuk memperbaiki akses ke pasaran di luar ASEAN bagi bahan-bahan mentah dan barang-barang jadi mereka dengan mengusahakan penghapusan semua hambatan dagang di pasaran-pasaran itu, mengembangkan penggunaan-penggunaan baru untuk hasil-hasil itu dan mengambil pendekatan-pendekatan dan tindakan-tindakan bersama dalam menghadapi pengelompokan-pengelompokan regional dan kekuatan-kekuatan ekonomi masing-masing; (b) bekerja sama di bidang teknologi dan metode-metode produksi dengan maksud meningkatkan produksi dan memperbaiki kualitas hasil-hasil ekspor maupun mengembangkan hasil-hasil ekspor baru dalam rangka diversifikasi; (c) mengambil pendekatan-pendekatan bersama terhadap masalah-masalah komoditi internasional, seperti pembaharuan sistem moneter internasional dan alih sumber-sumber daya nyata, di PBB dan lain-lain forum multilateral, dengan maksud untuk menunjang pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru; (d) memberikan prioritas kepada stabilisasi dan peningkatan pendapatan ekspor komoditi-komoditi yang dihasilkan dan diekspor oleh ASEAN lewat persetujuan-persetujuan komoditi termasuk rencana-rencana cadangan penyangga dan lain-lain sarana."<sup>1</sup>

Akan tetapi implementasi garis-garis besar ini dihambat oleh pembatasan-pembatasan prosedural di dalamnya. Asas-asas yang mengatur pelaksanaan kerja sama itu menetapkan bahwa "kerja sama dengan ASEAN sebagai suatu kelompok tidak boleh merugikan pengaturan-pengaturan bilateral yang ada;" bahwa hal itu "harus berfungsi untuk melengkapi kemampuan-kemampuan ASEAN dan tidak menggantikannya," dan lebih penting, bahwa "kerja sama harus tanpa syarat." Ketentuan-ketentuan ini sangat banyak menunjukkan bahwa kepentingan nasional salah satu negara anggota tidak boleh dikorbankan, dan secara demikian melarang prakarsa-prakarsa regional skala besar. Itu menunjukkan ASEAN sebagai suatu variabel usaha nasional yang sangat bergantung.

Pada tahun 1982 para menteri luar negeri ASEAN menerima seperangkat garis besar tambahan yang berkisar pada hal-hal tertentu yang sangat penting; (a) mendapatkan bantuan teknik maupun pembangunan, khususnya untuk proyek-proyek kerja sama ASEAN; (b) memajukan dan mengembangkan perdagangan dan hubungan ekonomi yang saling menguntungkan; (c) memperkuat hubungan-hubungan politik ASEAN dengan pihak-pihak ketiga; (d) meningkatkan kedudukan internasional ASEAN "sebagai suatu organisasi regional yang viable." Namun dinasihatkan sikap berhati-hati dalam memperluas hubungan dengan pihak-pihak ketiga, dan dua imperatif khusus ditambahkan pada perangkat garis besar baru itu: bahwa "hubungan-hubungan semacam itu tidak boleh merugikan proyek-proyek ASEAN yang telah ada"



dan bahwa "ia tidak boleh melibatkan ASEAN dalam soal-soal kontroversial yang relevan untuk negara atau kelompok khusus yang akan merugikan kepentingan ASEAN."

Hubungan-hubungan ASEAN dan ME tampaknya cukup memuaskan dan menguntungkan. Di masa mendatang dialog sebaiknya diadakan dengan "pengelompokan-pengelompokan negara," dan bukan dengan negara masing-masing, biarpun -- seperti biasanya dalam konteks ASEAN imperatif-imperatif selalu disertai pengecualian-pengecualian -- prospek dialog dengan negara-negara ketiga tertentu, yang akan saling menguntungkan, akan tetap terbuka.

#### Koneksi Menteri: Saluran Dialog Politik

Tantangan besar yang pertama untuk kerja sama politik ASEAN datang dalam soal pengungsi Indocina yang sangat sensitif. Beberapa minggu se usai KTT Bali, negara-negara anggota ASEAN dibanjiri suatu arus pengungsi yang mantap. Arus ini memuncak pada tahun 1978 ketika pasukan-pasukan Vietnam menyerbu dan menduduki Kampuchea. Dengan demikian ASEAN mulai mencari bantuan dari rekan-rekan dialognya untuk menghadapi soal itu. ME memberikan kesempatan yang pertama pada tahun 1978 pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN-ME yang pertama di Brussels. Pada pertemuan itu ME mengakui masalah pengungsi dan sepakat dengan ASEAN bahwa "usaha untuk pemukiman kembali para pengungsi dengan cepat memerlukan pertimbangan internasional lebih lanjut dan pantas mendapat dukungan yang lebih luas." Para menteri luar negeri ME selanjutnya memuji ASEAN sebagai suatu "faktor stabilitas dan perimbangan" di Asia Tenggara dan oleh sebab itu mengukuhkan kembali dukungan mereka untuk usaha ASEAN mencapai pengendalian-diri, kemajuan dan stabilitas atas asas-asas Deklarasi Bangkok.<sup>1</sup>

Para menteri luar negeri ASEAN, di lain pihak, mengakui keberhasilan integrasi Eropa dan memuji ME "sebagai suatu faktor stabilitas ekonomi dan politik dan sebagai suatu unsur perimbangan dalam hubungan internasional." Lebih lanjut ASEAN memuji "sifat melihat ke luar integrasi ini" seperti "terungkap dalam keinginan negara-negara anggotanya untuk bekerja sama dengan ASEAN."<sup>2</sup>

Pilihan kata-kata ASEAN memang sangat tepat. Sejak Kissinger mengemukakan Piagam Atlantik barunya pada perjamuan makan yang diselenggara-

<sup>1</sup>Joint ASEAN-EC Declaration (21 Nopember 1978), para 13 dan 8.

kan oleh *Associated Press* di New York pada bulan April 1973, atas prakarsa Perancis, ME secara konsisten berusaha merumuskan dan memperjuangkan konsep mereka mengenai identitas Eropa yang terpisah dari Amerika Serikat. Mereka berhasil merumuskan deklarasi mereka mengenai identitas Eropa yang diterima pada 14 Desember 1973 pada puncak krisis minyak. Dalam dokumen ini para menteri luar negeri ME menggariskan sasaran-sasaran Eropa mereka, sifat khusus negara-negara anggotanya yang memungkinkan mereka bekerja bersama-sama untuk mencapai persatuan dan posisi bersatu terhadap lain-lain negara, benua dan kekuatan. Mereka juga merumuskan tempat dan tanggung jawab mereka secara internasional, baik di bidang politik maupun ekonomi, dan di bidang pertahanan.<sup>1</sup>

Unifikasi politik ini tidak ditujukan pada suatu negara tertentu dan tidak berakar pada usaha untuk merebut kekuasaan. ME tidak bisa menjadi suatu superpower sendiri di masa mendatang/dekat ini. Itu akan berarti suatu tingkat integrasi politik yang lebih tinggi dan *pari passu* pemilikan suatu penangkal nuklir yang diarahkan pada semua tempat strategis di dunia yang pasti akan menimbulkan hambatan-hambatan yang tidak bisa diatasi, baik praktis maupun politik. Akan tetapi masing-masing negara anggota percaya bahwa usaha unifikasi mereka merupakan suatu "unsur perimbangan" dalam politik internasional. ME tidak bisa menerima suatu kedudukan yang tunduk pada Amerika Serikat maupun Uni Soviet. Dengan demikian pertemuan menteri ASEAN-ME itu benar-benar merupakan suatu kesempatan yang sangat mengembirakan untuk memperluas kerja sama politik di luar lingkungan geografi Atlantik ME yang langsung, negara-negara Lome, kawasan Laut Tengah dan Timur Tengah. Itu juga merupakan bukti kemampuan Eropa untuk mengadakan suatu dialog politik sendiri dengan suatu kawasan yang simpatik untuk Amerika Serikat. Hal itu dalam rangka program ME berusaha menerapkan cara tindakan kolektif yang sama dalam hubungannya dengan lain-lain bagian dunia dan secara demikian membangun persatuannya sendiri.

Pada pertemuan kedua mereka di Kuala Lumpur para menteri ASEAN dan ME mengulangi komitmen-komitmen mereka satu sama lain dalam soal Kampuchea dan Afghanistan. Mereka menekankan asas-asas dasar hubungan antar negara, yaitu hormat terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah serta kemerdekaan negara-negara, tidak menggunakan kekerasan dan tidak mencampuri urusan dalam negeri lain-lain negara, asas-asas yang "mempunyai arti vital bagi hubungan antar negara." Kedua pihak berusaha mendapatkan dukungan pihak yang lain untuk keprihatinan bersama mereka mengenai "pe-maksanaan kemauan kekuatan-kekuatan asing atas negara-negara merdeka yang

<sup>1</sup>C.P.F. Luhulima, "Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa," dalam Lie Tek Tjeng dan C.P.F. Luhulima (ed.), *Masalah-masalah Internasional Masa Kini* (5) (Jakarta: Lembaga Rencanah Kebudayaan Nasional, LIDJ, 1976), hal. 65.

kecil dengan menggunakan kekuatan secara yang terang-terangan melanggar hukum internasional, dan secara demikian mengancam perdamaian dan keamanan internasional." Asas-asas ini tidak hanya berlaku untuk Afghanistan dan Kampuchea, tetapi juga untuk ME dan ASEAN. ZOPFAN ASEAN dan dokumen ME mengenai identitas Eropa juga merupakan manifestasi jelas asas-asas dasar ini. Secara lebih spesifik, pertemuan Kuala Lumpur itu, dan lebih lagi pertemuan Bangkok yang diadakan awal tahun ini (1983) memberi ASEAN suatu kesempatan yang benar-benar sangat baik untuk minta perhatian ME atas dekatnya permusuhan, masalah pengungsi dan kemungkinan melubernya permusuhan ke kawasan ASEAN. ASEAN berhasil menarik para menteri ME ketika mereka ini mengakui bahwa "pembentukan dini suatu Kampuchea yang merdeka dan netral dengan suatu pemerintahan yang sungguh-sungguh representatif" adalah satu-satunya penyelesaian masalah itu, dan bahwa "pencarian suatu penyelesaian politik yang komprehensif untuk masalah Kampuchea ... didorong oleh keinginan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan suatu Zona Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan (ZOPFAN) di Asia Tenggara."<sup>1</sup>

Pertemuan yang ketiga, pertemuan London, mempunyai arti politiknya sendiri untuk ME. Pagi hari 13 Oktober 1981 para menteri luar negeri ME menggunakan kesempatan Dialog ASEAN-ME yang ketiga itu untuk memperkuat kerja sama politik di antara mereka sendiri, setelah Yunani bergabung dengan klub itu lebih dahulu tahun itu. Bagi ME pertemuan London itu juga penting dari sudut pandangan lain: para menteri ASEAN mengakui ME untuk usul Dewannya mengenai suatu konperensi internasional tentang Afghanistan dan menyuarakan keyakinan mereka "bahwa hal itu akan membuka suatu jalan konstruktif menuju suatu penyelesaian politik" bagi masalah Afghanistan. Usul ME mengenai konperensi internasional itu sendiri kelihatannya dibimbing oleh tiga alasan yang berkaitan: *pertama*, ia tidak bisa menerima suatu sikap kenetralan politik; ia tidak dapat menganggap sepi konflik-konflik di dunia yang bisa mengancam keamanannya, suplainya dan perdagangannya. Kenetralan mungkin bisa menjadi kebijaksanaan salah satu negara Eropa; untuk ME sebagai keseluruhan ia tidak bisa; *kedua*, menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa ia mampu menyusun suatu politik luar negeri bersatu yang merdeka dan diakui secara internasional; dan *ketiga*, mengecam Uni Soviet dan mempertunjukkannya begitu rupa sehingga ia akan meneruskan usaha detente dengan Barat yang lebih dahulu. Dengan demikian hal ini akan merupakan sumbangan Eropa untuk proses detente.

Seperti halnya dengan kedua pertemuan pertama, pertemuan London lebih ditujukan pada masalah Kampuchea daripada masalah Afghanistan. Sebenar-

<sup>1</sup>Joint Statement on Political Issues of the Joint Declaration of the ASEAN-EC Ministerial

nya para menteri ME ingin memberitahukan persepsi mereka mengenai berubahnya pola hubungan Timur-Barat, khususnya pengaruhnya atas Eropa, kepada ASEAN. Mereka juga menyiapkan diri untuk memberikan briefing kepada para menteri ASEAN mengenai penerimaan konsep "Non-Blok sejati" sehubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga oleh NATO.<sup>1</sup> Akan tetapi keprihatinan ASEAN mengenai Kampuchea tampaknya mencegah mereka berbuat demikian. Ini lebih menonjol pada Pertemuan Bangkok 24-25 Maret 1983; kemungkinan besar akibat lebih dekatnya kota ini dengan daerah konflik dan arus pengungsi Khmer. Sepuluh paragraf Deklarasi Bersama menyangkut masalah Kampuchea dan pengungsi lawan tiga saja mengenai masalah Afghanistan. Akan tetapi pihak Eropa berhasil memasukkan masalah Timur Tengah dalam diskusi. Deklarasi Bersama itu memuat dua bab pendek mengenai masalah ini.

Dengan demikian ASEAN secara efektif memanfaatkan kebutuhan ME akan suatu saluran untuk membuktikan kemerdekaan politiknya dari Amerika Serikat dan secara demikian ia dapat mengatur jalannya pertemuan ke arah yang diinginkannya. Sebaliknya, kebutuhan ASEAN akan dukungan ME untuk kebijaksanaan Kampuchea-nya dipenuhi dengan baik oleh pertemuan-pertemuan ASEAN-ME, oleh kesediaan pihak Eropa untuk mendengarkan keprihatinan politik ASEAN.

Pertemuan London itu juga mempunyai artinya sendiri untuk ASEAN. Para menteri luar negeri ME lebih senang membatasi pembicaraan menteri pada soal-soal politik. Soal-soal ekonomi juga dibahas di London, tetapi pembicaraannya sengaja luas, mengenai situasi ekonomi dunia pada umumnya. Soal-soal spesifik dibicarakan di Brussels pada 15 Oktober 1981, sehari sesudah pertemuan menteri, antara kelima menteri luar negeri ASEAN di bawah pimpinan S. Dhanabalan, Menteri Luar Negeri Singapura, dan Presiden Komisi ME, Gaston Thorn bersama empat rekannya.

Dengan demikian ASEAN disadarkan bahwa para menteri luar negeri ME ingin menggunakan pertemuan menteri untuk soal-soal politik dan soal-soal ekonomi internasional yang bersifat umum saja serta meninggalkan soal-soal ekonomi spesifik bagi Komisi ME di Brussels. ASEAN tidak mempunyai pengaturan semacam itu; Sekretariat ASEAN tidak diciptakan dengan kekuasaan eksekutif yang seluas itu seperti Komisi ME dan untuk masa mendatang ini juga tidak. Karena para menteri luar negeri ASEAN akan terus bertanggung jawab untuk hubungan-hubungan luar negeri dan untuk pembentukan suatu mekanisme bagi perumusan, pengawasan, penanggulangan atau penghentian perundingan-perundingan dengan lain-lain pemerintah dan orga-

<sup>1</sup>Malcolm Subhan, "Trade Growing between EEC and ASEAN," dalam *Europa*, Vol. 3.

nisasi internasional, keputusan-keputusan kebijaksanaan mengenai kerja sama ekonomi dengan ME hanya bisa diambil oleh para menteri luar negeri ASEAN.

### **Persetujuan Kerja Sama Bersama ASEAN-ME: Untuk Menaikkan Tingkat Pembangunan Negara-negara Anggota ASEAN**

Kesediaan ME untuk melaksanakan permintaan ASEAN dan mengangkat hubungan ekonomi dan komersial ASEAN-ME ke tingkat Dewan Menteri dengan maksud untuk mendapatkan dukungan politik yang dianggapnya perlu untuk mencapai kemajuan substansial merupakan sisi lain pertemuan-pertemuan menteri ASEAN-ME. Kesediaan ME ini menghasilkan Persetujuan Kerja Sama ASEAN-ME, suatu dokumen yang ditandatangani di Kuala Lumpur pada 7 Maret 1978 untuk menyumbang pada "suatu tahap baru kerja sama ekonomi internasional dan mempermudah pengembangan sumber-sumber daya manusia dan material mereka masing-masing atas dasar kebebasan, persamaan dan keadilan."

Tiga bidang kerja sama yang besar tercakup dalam persetujuan itu: Kerja Sama Komersial, Kerja Sama Ekonomi dan Kerja Sama Pembangunan. Persetujuan itu juga menetapkan dibentuknya suatu Komite Kerja Sama Gabungan (JCC) "untuk memajukan dan mengawasi kegiatan-kegiatan kerja sama yang bermacam-macam itu," yang bertemu sekali setahun. Antara pertemuan-pertemuan JCC itu, monitoring dan evaluasi kegiatan-kegiatan kerja sama dilakukan oleh suatu kelompok kontak ASEAN-ME yang terdiri atas Komite ASEAN-Brussels (ABC) dan pejabat-pejabat ME yang bersangkutan. Secara khusus disebutkan bidang-bidang spesifik lintas spektrum kegiatan-kegiatan ekonomi yang saling menguntungkan: kegiatan-kegiatan pertambangan dan akses ke sumber-sumber daya dan pemrosesannya; energi; dipertahankan dan diperbaikinya promosi investasi dan pengaturan-pengaturan proteksi; ilmu dan teknologi; lingkungan dan komunikasi.

Optimisme politik dan rasa keberhasilan yang mendahului dan kemudian menyertai persetujuan itu tidak terungkap dalam implementasinya. Kekecewaan dan bahkan frustrasi melanda proses implementasinya. Sebagai sebabnya dapat disebutkan suatu kombinasi faktor-faktor yang secara teknik berkaitan: ketidakmampuan ME untuk cepat menanggapi usul-usul ASEAN akibat prosedur birokrasi yang lamban yang menjadi lebih parah akibat keterlambatan penyerahan-penyerahan ASEAN; inersia ASEAN untuk menjelaskan detail-detail yang diminta ME pada pertemuan-pertemuan JCC dan pertemuan-pertemuan di antaranya dan penyerahan kembali usul-usul ASEAN

dan diminta. Kekecewaan dan frustrasi itu bisa dihindari kalau delegasi-delegasi ASEAN mempunyai keahlian yang diperlukan baik mengenai kebutuhan-kebutuhan spesifik ASEAN maupun mengenai kekuatan bidang-bidang kompetensi ME yang sama-sama pentingnya. Sejauh ini terlalu sedikit perhatian diberikan kepada faktor-faktor yang penting itu. Proyeksi-proyeksi dan harapan-harapan kewajiban moral ME pasti memainkan peranannya dalam pendekatan ASEAN terhadap pengelompokan regional Utara ini.

Kemerdekaan benar-benar merupakan sasaran primer persetujuan; suatu persetujuan antara rekan-rekan yang sama kedudukannya, biarpun ME mengakui tingkat perkembangan ASEAN. Interdependensi yang dicapai di bidang politik rupanya tidak mudah dipindahkan ke bidang ekonomi, atau sengaja dihindari. Suatu sikap bersatu dalam ekonomi akan menempatkan ASEAN di tingkat perkembangan negara-negara industri baru (NIC), sedangkan suatu pendekatan lima-ujung akan menguntungkan negara-negara anggota yang relatif lebih lemah basis industrinya dan lebih rendah GNP per jiwanya. Jadi, Indonesia, Pilipina dan Muangthai bisa dipilih untuk mendapatkan bantuan pembangunan di bidang-bidang pembangunan desa dan pertumbuhan produksi pangan, promosi perdagangan ekspor, pengembangan proyek-proyek regional, latihan kejuruan, program-program pendidikan untuk manajer di sektor-sektor pilihan seperti perbankan dan asuransi, dan bantuan di bidang ilmu serta pengetahuan. Dalam uang, bantuan keuangan dan teknik untuk pembangunan pedesaan merupakan komponen-komponen program-program bantuan yang paling penting. Bantuan pembangunan yang masuk dalam kerangka program tahunan pembiayaan proyek-proyek ME di negara-negara yang tidak tergabung, yaitu negara-negara yang tidak tercakup dalam Konvensi Lome, mulai sebelum Persetujuan Kerja Sama Gabungan tahun 1976 dengan anggaran hanya sebesar US\$ 20 juta. Pada tahun 1983 jumlah itu meningkat menjadi US\$ 225 juta. Pada akhir 1982 sekitar US\$ 150 juta digunakan untuk proyek-proyek di ketiga negara ASEAN tersebut. Malaysia dan Singapura tidak termasuk karena pendapatan per jiwa mereka yang tinggi. Dengan demikian suatu pendekatan bersama ASEAN dalam implementasi persetujuan-persetujuan kerja sama ekonomi dan komersial pasti akan membuat Indonesia, Pilipina dan Muangthai kehilangan program-program bantuan pedesaan yang sangat diperlukan itu.

## PROSPEK UNTUK PRAKARSA-PRAKARSA MENDATANG ASEAN-ME

Sejarah transaksi ASEAN-ME menyolok karena sejumlah alasan. Ia mulai dengan hubungan-hubungan perdagangan yang meluas menjadi kerja sama

memperbaiki mekanisme kerja sama inter-regional. Ia berhasil menggalang suatu konvergensi kepentingan-kepentingan politik yang jauh jangkauannya dengan diadakannya pertemuan menteri ASEAN-ME secara teratur. Akan tetapi yang paling meyakinkan ialah kenyataan bahwa ia telah menghasilkan kerja sama antara organisasi-organisasi regional dengan prioritas-prioritas geografis yang berlainan. ASEAN mungkin hanya yang keempat pada daftar prioritas ME, sesudah Atlantik, negara-negara Konvensi Lome, kawasan Laut Tengah dan Timur Tengah. ME juga tidak tinggi pada daftar prioritas ASEAN. Adalah pada awal 1970-an bahwa Soemitro Djohadikusumo menempatkan ME sebagai suatu pasaran penting bagi produk-produk ASEAN. Dasawarsa 1980-an mulai dengan suatu pandangan kritis mengenai Eropa. Malaysia dan Singapura lebih senang dengan gaya manajemen Jepang untuk memecahkan masalah-masalah modernisasi masyarakat-masyarakat mereka, suatu pandangan yang tidak didukung dengan antusiasme oleh negara-negara anggota lainnya, biarpun diakui secara diam-diam.

★ Kalau format kerja sama ASEAN-ME dirasakan membantu penyelesaian masalah-masalah nasional dan regional, maka ada rasionalitas untuk meningkatkan hubungan inter-regional. Namun setiap gerak ke arah itu harus memperhatikan bahwa formatnya sekarang ini mengizinkan suatu pendekatan dua tingkat yang sangat enak. Pendekatan politik mengizinkan suatu tingkat gaya bersatu yang sangat tinggi di kedua pihak. Tetapi pendekatan ekonomi jauh lebih kompleks, khususnya di pihak ASEAN. Berbagai macam tingkat yang secara hirarkis teknis rupanya merupakan suatu sebab penting untuk kekecewaan dan frustrasi yang merupakan suatu kenyataan yang diperbesar masalah-masalah kepentingan nasional. Setiap usaha untuk mengoptimalkan keuntungan dialog inter-regional ini perlu meninjau bermacam-macam komponen mekanisme yang sejauh ini digunakan dalam kerja sama ekonomi. Kemauan politik sudah barang tentu suatu faktor yang sangat penting dalam hal ini. Tiada perbaikan dalam mekanisme yang akan mungkin kalau negara-negara ASEAN puas dengan pengaturan kelembagaan sekarang ini, kalau kemauan politik untuk memperbaiki mekanisme lemah seperti sekarang ini. Memperkuat Sekretariat ASEAN dengan lima orang ahli ekonomi hanya akan berarti kalau ia diberi lebih banyak kekuasaan koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN. Selama ASEAN tetap seperti sekarang ini, yaitu suatu variabel yang sangat bergantung, koordinasi akan tetap dipegang oleh Komite Tetap.

Pergeseran posisi ASEAN mengenai Kampuchea, prakarsa untuk melepaskan referensi ritualistik pada Konferensi Internasional mengenai Kampuchea dan perumusan suatu kebijaksanaan baru bisa berarti pembatasan kembali sasaran Dialog ASEAN-ME. Kalau ASEAN mampu mengajukan suatu kerangka kebijaksanaan baru itu, maka Ketua Dewan Menteri Eropa bisa diberi



awal Juli 1983. Pada pertemuan menteri ASEAN-ME berikutnya mereka akan bersama-sama merumuskan hal-hal spesifik dukungan ME untuk usaha ASEAN menyelesaikan masalah regional utamanya.

Usaha ini bisa membuka jalan bagi peranan politik ASEAN dan ME di dunia politik regional dan global, untuk mendekati masalah-masalah regional dan global secara yang lebih realistis. Realpolitik harus menjadi pusat dialog politik ASEAN-ME di masa depan agar kerja sama inter-regional ini berhasil. Referensi ritualistik pada usul-usul politik yang tidak realistis harus diganti dengan formula-formula yang praktis dan bisa dilaksanakan dalam kasus Kampuchea maupun Afghanistan. Keberhasilan ASEAN mengaktivasi ME dalam usaha menemukan penyelesaian untuk masalah-masalah Asia memang menyolok. Namun ASEAN harus mengajukan jawaban-jawaban yang bisa dilaksanakan bagaimana menggunakan Dialog ASEAN-ME secara optimal untuk memanfaatkan sumber-sumber daya ekonominya.



ILMU KEPOLISIAN