

DINAMIKA POLITIK KERJASAMA ASEAN*

M. PATHMANATHAN

Untuk mempelajari dinamika politik dalam rangka pembangunan regional di Asia Tenggara, alat yang berguna untuk menganalisa adalah teori konvergensi normatif yang dikembangkan oleh Ali Mazrui.¹

Teori ini berdasarkan premis bahwa dunia ini perlu dibagi sesuai dengan tiga nilai dasar: keadilan sosial yang maksimal, pembagian yang lebih merata dari kesejahteraan ekonomi, dan pengurangan penggunaan kekerasan. Menurut kerangka konseptual dari konvergensi normatif tersebut, empat tahap hubungan antara pelbagai kelompok rasial, nasional dan kulturil di dunia ini telah dilampaui sebagai bagian dari proses integrasi yang lebih luas.

Tahap-tahap antar hubungan itu adalah koeksistensi, kontak, kompromi dan penggabungan. Koeksistensi berarti tahap integrasi paling rendah antara kelompok-kelompok masyarakat, kulturil dan nasional yang berbeda-beda. Tahap kedua dari antar

* Prasaran pada Simposium *ASEAN: Review and Preview* yang diselenggarakan oleh Malaysian Economic Association pada 1 Agustus 1977. Disalin dari bahasa Inggris oleh Daniel Setiawan.

1 Ali A. Mazrui, "World Culture and the Search for Human Consensus", *On the Creation of a Just World Order*, ed. by Saul H. Mendlovitz (New York: The Free Press, 1975) hal. 7-16

ANALISA

hubungan itu adalah hubungan secara kontak, di mana sedikit sekali terjadi komunikasi antara kelompok-kelompok itu. Tahap ketiga dari integrasi adalah hubungan secara kompromi. Pada tahap ini hubungan antara kelompok-kelompok cukup rumit dan berkembang untuk melahirkan mekanisme penyesuaian dalam menyelesaikan bentrokan kepentingan. Tahap terakhir adalah penggabungan sistem-sistem kulturil atau identitas-identitas etnis. Di antara tahap penggabungan dan kompromi, mulailah proses konvergensi.

Bermacam-macam sektor masyarakat-masyarakat nasional ASEAN berada pada tahap-tahap integrasi yang berbeda. ASEAN sebagai organisasi regional dapat digolongkan sebagai pada tahap ketiga kompromi. Walaupun mungkin nampaknya seperti suatu kontradiksi, konflik memegang peranan utama dalam perkembangan dari hubungan kompromi ke hubungan penggabungan. Kontradiksi semu ini akan hilang jika disadari bahwa adalah pengalaman kumulatif pemecahan konflik yang memperkuat tingkat integrasi dalam setiap masyarakat.

Dalam rangka kerjasama regional ASEAN harus pula diingat bahwa di samping persoalan-persoalan yang biasa dialami oleh organisasi-organisasi, persoalan kerjasama regional ASEAN menjadi makin sulit dengan adanya perbedaan-perbedaan regional yang lebih tajam dalam pandangan ideologi, tradisi politik, praktek keagamaan dan keanekaragaman bahasa. Lagipula hampir semua negara ASEAN menghadapi persoalan perbedaan suku bangsa dalam masyarakat masing-masing bangsa, walaupun intensitasnya berbeda.

Dalam menangani dinamika politik kerjasama ASEAN, penulis bermaksud untuk mengkhususkan pandangan-pandangannya pada tiga bidang permasalahan:

- i) Struktur-struktur organisasi bagi kerjasama politik
- ii) Mekanisme pemecahan konflik
- iii) Aspirasi-aspirasi akan tujuan strategi agung

Akhir dasawarsa eksistensi atau kelangsungan ASEAN ini merupakan saat penting bagi organisasi ini untuk memperbarui gambaran dirinya sebagai organisasi politik daripada tetap mengingkari peranan politisnya yang tidak dapat disangkal lagi. Tujuan dan maksud dari Deklarasi Bangkok memang bukan mengutamakan tujuan-tujuan politik dari organisasi itu, biarpun mungkin dapat dikemukakan bahwa hal itu tersirat dalam dokumen Bangkok itu.¹ Dengan nada yang sama, Deklarasi Kuala Lumpur yang mencanangkan netralisasi Asia Tenggara tidak pernah disebut sebagai suatu Deklarasi ASEAN tetapi sebagai deklarasi yang mengemukakan pandangan Menteri-menteri Luar Negeri negara-negara ASEAN. Sejarah dasawarsa terakhir ASEAN sebagai organisasi regional telah memaparkan secara nyata kegiatan politik, peranan dan tujuannya. Agaknya ada gunanya untuk menandaskan sekali lagi pada saat ini tinjauan Menteri Luar Negeri Pilipina Carlos Romulo yang mengatakan bahwa "di antara perhimpunan-perhimpunan kerjasama dewasa ini, ASEAN merupakan satu-satunya yang tidak memiliki Piagam".² Kalau di satu pihak Deklarasi Bangkok tetap menjadi dokumen dasar ASEAN, di lain pihak keadaan politik regional agaknya sudah matang saat ini untuk merumuskan suatu Piagam yang memuat aspirasi politik dan ekonomi serta tujuan ASEAN. Harus tetap diingat bahwa Deklarasi Bangkok pada hakikatnya tetap merupakan deklarasi bersama yang tidak membutuhkan pengesahan oleh masing-masing negara anggota ASEAN.

STRUKTUR-STRUKTUR ORGANISASI BAGI KERJASAMA POLITIK

Sifat dinamis dari perubahan yang terjadi pada tingkat politik internasional dewasa ini di Asia Tenggara menggiatkan

1 Deklarasi Bangkok menyatakan maksud dan tujuan pertamanya sebagai berikut: "Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di wilayah ini melalui usaha-usaha bersama dengan dijiwai semangat persamaan dan kerjasama (partnership) untuk memperkuat landasan guna mencapai masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai".

2 Dikutip dalam Hans H. Indorf, *ASEAN: Problems and Prospects*; Occasional Paper No. 38 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975), hal. 9

usaha untuk menemukan konsep-konsep dan struktur organisasi yang baru bagi kerjasama politik. Lebih jelas lagi mengenai proses ini adalah perkembangan dari struktur-struktur organisasi dalam rangka ASEAN.

Organisasi-organisasi baru membutuhkan sekretariat untuk mengeluarkan petunjuk-petunjuk, mengumpulkan dan menyebarkan informasi, mengadakan penelitian dan membina hubungan masyarakat. Pola-pola diplomasi tradisional sebagian besar telah diganti dengan pembaruan-pembaruan dalam bidang teknik komunikasi. Para diplomat pada umumnya membatasi ruang lingkup kerja mereka, seperti terlihat pada peranan 'ceremonial' mereka yang makin sering dan meningkatnya 'summitry' (pertemuan tingkat tinggi).

Baru setelah jangka waktu delapan tahun suatu sekretariat pusat untuk ASEAN dibentuk di Jakarta walaupun masing-masing negara anggota telah membentuk sekretariatnya sendiri sebelumnya. Sekretaris Jenderal ASEAN yang pertama dan baru-baru ini diganti adalah Hartono Rekso Dharsono. Dalam wawancara baru-baru ini, ia menunjukkan bahwa peranan sekretariat dan seluruh struktur serta aparatur ASEAN saat ini sedang ditinjau kembali dan dianalisa, dengan tujuan menyusun kembali aparatur organisasi ASEAN agar menjadi lebih efisien dan efektif.

Arah dan sifat dari tinjauan itu tidak jelas pada saat artikel ini ditulis. Negara-negara yang menjadi anggota ASEAN saling bersaing dalam menjaga kedaulatan masing-masing negaranya seperti juga negara-negara lain dan dapat diramalkan sebelumnya bahwa sebagai hasil penyusunan kembali organisasi semacam itu kekuasaan dan prakarsa Sekretaris Jenderal tidak akan menjadi lebih kuat. Dengan cara analogi, penulis ingin mengemukakan bahwa ketika Organisasi Persatuan Afrika dibentuk pada tahun 1963, kekuatiran negara-negara anggota akan adanya Sekretaris Jenderal yang kuat dan mungkin terlalu berprakarsa hanya diredakan ketika Ketua Eksekutif organisasi ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal Administratif. Usul Rusia untuk mengubah jabatan Sekretaris Jenderal, ketika Dag Hammarsk-

joeld masih menduduki jabatan tersebut, menjadi jabatan pimpinan kolektif dalam bentuk 'troika' ketua-ketua eksekutif yang diajukan ketika terjadi krisis Kongo mengungkapkan kekuatan ini, bahwa kedaulatan negara-negara anggota akan dikurangi.¹

Proses untuk memberi bentuk konkrit kepada badan internasional seperti ASEAN hanya dapat diberi dorongan dengan membentuk pelayanan umum pada tingkat regional dari ASEAN.

Dipandang sepintas lalu maka struktur organisasi dalam rangka kerjasama ASEAN memberikan dua kesan yang mendalam: pertama, bahwa kerjasama regional telah berkembang dan dipercepat pertama-tama pada tingkat antar pemerintah, dan kedua, bahwa pusat perhatian banyak komite operasional ASEAN semata-mata adalah kerjasama di bidang ekonomi.²

Kritik yang dilancarkan oleh mendiang Tun Abdul Razak, yang ketika itu menjabat sebagai Presiden Menteri Malaysia, waktu memberikan sambutannya pada pertemuan bersama Komite Tetap (Standing Committee) ASEAN dan Sekretaris Jenderal pada tahun 1974 tetap berlaku. Beliau mengatakan:

"Memang baik mempunyai banyak komite yang jelas meliputi banyak bidang kerjasama. Memang baik bahwa mereka bertemu, komite yang satu atau yang lain, secara berlanjut sepanjang tahun dan bahwa mereka menyerahkan rekomendasi-rekomendasi, yang ratusan jumlahnya pada Pertemuan Tahunan Menteri-menteri Luar Negeri. Namun kita harus meningkat dari bentuk saja kepada yang hakiki, dari hanya kebijakan dan proyek-proyek di atas kertas ke tindakan yang nyata dan hasil-hasil. Pada hakekatnya yang penting adalah hasil-hasilnya. Kita harus menghindari struktur-struktur organisasi yang besar-besaran yang memberi dan membesarkan harapan rakyat kita dan akhirnya hanya menimbulkan kekecewaan dan frustrasi".³

1 Agaknya merupakan gejala administratif dan politis bagi organisasi-organisasi internasional untuk menolak kekuasaan kepala-kepala eksekutif kuat organisasi-organisasi serupa itu. Konsep kedaulatan negara di samping dasar-dasar hukumnya juga terlibat dalam implikasi-implikasi yang halus.

2 Mengenai analisa yang baik tentang struktur komite ASEAN lihat Indorff, *ASEAN*.

3 *Malaysian Digest*, 30 Oktober 1974, hal. 3

ANALISA

Ada kesadaran yang mendalam akan perlunya rasionalisasi struktur komite ASEAN dan memang diharapkan bahwa sebagian besar pekerjaan komite-komite (committees) akan diambil alih pelbagai biro yang telah dibentuk sebagai bagian dari sekretariat pusat ASEAN.¹

Pola program kerja dewasa ini dan usul-usul ASEAN melalui komite-komite ASEAN yang terdiri atas pelbagai pejabat dari negara-negara anggota ASEAN yang cenderung untuk tetap mempertahankan cara berpikir yang menyoroti usul-usul yang diajukan demi kesejahteraan bersama lebih dari sudut kepentingan nasional daripada kepentingan bersama. Jika arah dari kerjasama regional yang melalui mekanisme komite antar pemerintah sekarang ini dapat dipindahkan atau diperluas sehingga mencakup usaha-usaha kerjasama yang dihasilkan oleh mekanisme ASEAN, yang terpisah dari struktur komite yang sekarang ini, maka dapat dimanfaatkan ketrampilan dan bakat yang berada di luar lingkungan sektor-sektor pemerintah dari negara-negara anggota ASEAN.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, pusat perhatian banyak komite ASEAN adalah bidang kerjasama ekonomi semata-mata. Dipandang dari kenyataan ini dan dalam perspektif titik berat ASEAN sebagai organisasi regional yang ditujukan pada pembinaan kerjasama dan pembangunan ekonomi regional, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemimpin-pemimpin politik negara-negara anggota ASEAN agaknya menaruh kepercayaan akan pendekatan secara neofungsional (neo-functional approach) pada perdamaian dan stabilitas internasional.² Jelasnya, neofungsionalisme didasarkan atas hipotesa bahwa dengan bertemunya kepentingan-kepentingan nasional sesuai dengan tafsiran pelbagai kelompok elite dalam negeri, yang beberapa di antaranya mempunyai orientasi regional atau internasional,

1 Lihat Indorf, *ASEAN*, hal. 22-30

2 Literatur mengenai pendekatan secara neofungsionalis lihat Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964) dan James Patrick Sewell, *Functionalism and World Politics: A Study Based on United Nations Programmes Financing Economic Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

maka hal ini dapat mendorong negara-negara untuk mempercayakan kepada organisasi-organisasi internasional tersebut tugas-tugas yang berhubungan dengan kesejahteraan. Kelebihan ('spill-over') dari pemecahan persoalan di bidang ekonomi mungkin dapat menjawab persoalan-persoalan di bidang politik. Banyak dari kerangka teori yang telah dibangun berdasarkan pendekatan neofungsional didasarkan atas pengalaman organisasi regional Eropa, terutama Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE).

Dasar kerjasama politik adalah kerjasama ekonomi. Bukti mengenai hal ini jelas diberikan oleh pengalaman ASEAN. Suatu contoh mengenai hal ini diberikan oleh SCANN dan ABC. SCANN merupakan Komite Koordinator Khusus (Special Coordinating Committee) yang didirikan pada tahun 1972 dengan Dr. Sumitro Djojohadikusumo sebagai ketua. ABC adalah Komite ASEAN di Brussels (ASEAN Brussels Committee) yang terdiri atas perwakilan-perwakilan diplomatik negara-negara anggota ASEAN di Brussels dan yang bertugas untuk mengadakan kontak harian dengan MEE dan langsung bertanggung jawab pada SCANN. Dalam mengembangkan posisi kebijakan dan meneruskan keputusan-keputusan baik SCANN maupun ABC telah memainkan peranan. Melalui SCANN dan ABC, ASEAN telah mengadakan lobbying untuk memperoleh syarat-syarat yang lebih baik bagi produknya dalam Sistem Umum Preferensi dan perbaikan 'Cumulative Rules of Origin' MEE.

Strategi perundingan dalam mengadakan lobbying politis secara bersama-sama untuk kepentingan ekonomi telah dipergunakan oleh ASEAN di pelbagai forum internasional seperti GATT. Memang dialog-dialog yang tetap berlangsung untuk mengubah tata ekonomi internasional masih akan menyaksikan posisi-posisi bersama ASEAN.

Perkembangan kesepakatan regional yang merupakan bagian dari strategi perundingan terhadap EEC itu telah diperkuat lagi oleh persetujuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN untuk "mendirikan kelompok-kelompok konsultatif bersama

ANALISA

dengan MEE''. Menurut pengamat yang mengetahui, keputusan yang diambil pertemuan tingkat Menteri ASEAN yang ke-X di Singapura yang berakhir pada tanggal 8 Juli 1977 merupakan keputusan politik yang paling penting sebagai hasil dari pelbagai pembahasan.¹

Sifat politis dari kerjasama ini ternyata dari komentar Menteri Luar Negeri Singapura, S. Rajaratnam yang mengatakan:

"Kami sedang mempertimbangkan untuk maju selangkah dalam konsultasi-konsultasi mulai dari kelompok-kelompok studi dan pembicaraan melalui birokrasi MEE. Kami menginginkan dialog langsung dengan Dewan Menteri-menteri MEE karena keputusan-keputusan ekonomi biasanya adalah akibat dari bidang politik. Hal ini akan membantu untuk menghindari keputusan tergesa-gesa dalam mengawasi hasil-hasil dari ASEAN membantu meningkatkan secara lambat-laun hubungan ASEAN-MEE''²

Dialog yang akan datang antara negara-negara anggota ASEAN di satu pihak dan Jepang dan Australia di lain pihak setelah berakhirnya Pertemuan Puncak bertujuan untuk membentuk semacam persetujuan Lome. Tujuan persetujuan ini ialah untuk menjamin agar negara-negara ASEAN dapat memasuki pasar yang diinginkan di Jepang dan Australia dan sebaliknya mereka akan menjamin suplai bahan-bahan mentah yang diperlukan dan pasar-pasar bagi mesin-mesin mereka. Alasan untuk membentuk semacam persetujuan Lome adalah pengarahannya kolektif sumber-sumber daya industri, keuangan dan teknik dari Jepang dan Australia untuk mempercepat langkah perkembangan ekonomi dan industri di dalam kawasan.³

MEKANISME PEMECAHAN KONFLIK

Jika kita memeriksa repertoire praktek-praktek dalam bidang politik dan hukum dari organisasi-organisasi internasio-

1 *Far Eastern Economic Review*, 22 Juli 1977, hal. 20

2 *Ibid.*

3 Uraian lebih lanjut lihat *Far Eastern Economic Review*, 10 Juni 1977, hal. 40-41. mengenai pandangan Perdana Menteri Singapura, Lee Kuan Yew.

nal, baik pada taraf universal maupun regional, maka sepe-rangkat unsur-unsur asasi yang terkandung dalam praktek-praktek tersebut adalah yang berhubungan dengan mekanisme pemecahan konflik.

Pentinglah kiranya di sini untuk mengemukakan lagi bahwa 'pengalaman kumulatif pemecahan konfliklah yang memperkuat tingkat integrasi dalam setiap masyarakat'.

Mekanisme pemecahan konflik dalam organisasi-organisasi regional telah termasuk dalam teknik hukum dan politik yang beraneka ragam dan luas. Contoh-contoh mengenai hal ini adalah prosedur-prosedur penyelesaian perselisihan Pakta Bogota tahun 1948 dari Organisasi Negara-negara Amerika dan Protokol Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration (Komisi Perantaraan, Pendamaian dan Perwasitan) Organisasi Persatuan Afrika.¹

Dalam karangannya "The Control of International Violence and the Limits and Possibilities of Law" dalam seri *The Future of the International Legal Order* di bawah redaksi Cyril E. Black dan Richard A. Falk, Richard J. Barnett mencari jawaban atas pernyataan "Bagaimana suatu peraturan hukum untuk mengawasi kekerasan internasional dapat memperoleh pengakuan?" dengan menyebut analisa Weber mengenai legitimasi ketentuan-ketentuan perilaku. Max Weber dalam analisisnya menafsirkan keempat faktor berikut sebagai menggaris-bawahi dasar legitimasi.

- i) Tradisi
- ii) Kebenaran yang diwahyukan
- iii) Hukum keharusan
- iv) Pengundangan positif

1 Literatur dalam bidang ini beraneka ragam dan luas, terutama jika dipandang dari sudut analisa secara hukum. Tetapi yang cukup mengherankan ialah bahwa hampir tidak ada analisa yang berarti mengenai mekanisme hukum untuk penyelesaian sengketa dalam rangka ASEAN.

ANALISA

Tidak perlulah kita berhenti pada analisa Weber kecuali untuk mencatat bahwa kedua faktor yang terakhir, yaitu hukum keharusan dan pengundangan positif, merupakan bidang-bidang di mana norma-norma hukum internasional yang berhubungan dengan prosedur-prosedur mengenai penyelesaian persengketaan dapat berakar.

Suatu ciri khas ASEAN ialah gerakannya yang relatif lambat dalam mengembangkan alat-alat hukum kegiatan-kegiatannya, kalau dibandingkan dengan organisasi-organisasi regional lainnya. Ciri ini sama sekali tidak mencerminkan kemampuan organisasi untuk menyusun perundang-undangan internasional tetapi lebih menitikberatkan pendekatan ASEAN dalam menyelesaikan persoalan-persoalannya melalui informalisme politik dengan menggunakan cara-cara seperti mengusahakan konsensus melalui mupakat.

Mekanisme penyelesaian konflik di dalam ASEAN lebih berkisar pada penggunaan politik berdiskusi dan akomodasi pada tingkat tinggi daripada mencoba mencari penyelesaian melalui mekanisme hukum formil. Kendatipun demikian, perlengkapan hukum yang di dalamnya termasuk mekanisme penyelesaian konflik telah dibentuk melalui Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (Treaty of Amity and Cooperation) yang ditandatangani pada KTT ASEAN di Bali pada bulan Pebruari 1976.¹ Proses pengesahan perjanjian ini menurut penulis belum lengkap.

Bab IV Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama mengandung ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian persengketaan secara damai. Menurut pasal 14 Perjanjian itu pihak-pihak Perjanjian tersebut "akan membentuk suatu Dewan Agung sebagai suatu badan berlanjut yang terdiri dari seorang wakil tingkat Menteri dari setiap Pihak Agung yang Berjanji untuk memperhatikan adanya persengketaan atau keadaan yang diperkirakan dapat mengganggu perdamaian dan keserasian wila-

¹ Lihat teks lengkap mengenai Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara.

yah''¹ Cara-cara penyelesaian persengketaan seperti yang telah ditetapkan secara khusus dalam pasal 15 adalah jasa-jasa baik, penengahan, penyelidikan dan pendamaian. Ada ketentuan dalam pasal yang sama bagi Dewan Agung untuk menentukan dirinya sebagai panitia penengah, penyelidik atau pendamai. Pengecualian yang luas bagi penerapan tata cara penyelesaian persengketaan tercantum dalam pasal 16 yang menyatakan bahwa ''Ketentuan-ketentuan yang tersebut terdahulu dalam Bab ini tidak akan berlaku untuk suatu persengketaan, kecuali jika semua pihak yang bersangkutan setuju dengan penerapannya pada persengketaan tersebut''. Dalam pasal 17 juga disebutkan bahwa tidak suatu hal pun dalam Perjanjian ini ''akan mencegah penggunaan cara-cara penyelesaian sengketa secara damai sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 (1) Piagam Persekutuan Bangsa-bangsa''²

Tidaklah dimaksudkan oleh pengarang untuk membuat suatu analisa teknis secara mendetail mengenai mekanisme hukum bagi penyelesaian sengketa secara damai yang termaktub dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama kecuali untuk mencatat bahwa dorongan akan mekanisme formal yang berdasarkan hukum untuk penyelesaian sengketa dirasakan di dalam ASEAN seperti juga di dalam organisasi-organisasi regional lainnya seperti Organisasi-organisasi Negara-negara Amerika dan Organisasi Persatuan Afrika,³

Bahwa negara-negara anggota ASEAN pertama-tama tergantung pada perundingan-perundingan politik secara langsung

1 Lihat lampiran

2 Pasal 33 (1) Piagam PBB menetapkan bahwa ''Pihak-pihak setiap sengketa, yang jika diteruskan akan membahayakan perdamaian dan keamanan internasional, akan pertama-tama, mencari penyelesaian dengan perundingan, penyelidikan, penengahan, pendamaian, perwasitan, penyelesaian secara hukum, minta bantuan badan-badan atau persetujuan-persetujuan (arrangements) regional, atau cara-cara damai lainnya atas pilihan sendiri''.

3 Hal ini telah dilaksanakan dalam laporan yang tidak diterbitkan yang berjudul *Dispute Settlement in Security Organs of the OAS, OAU and ASEAN: A Comparative Perspective*, yang telah diserahkan kepada Centre for Research in International Law and International Relations, Hague Academy of International Law sebagai bagian dari program penelitian penulis.

dan pada tingkat tinggi untuk penyelesaian perselisihan dengan menjunjung tinggi pendekatan-pendekatan secara tradisional seperti mupakat ditunjukkan secara nyata pada deklarasi dari Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama bahwa negara-negara anggota ASEAN "menolak mengadakan pengancaman dengan kekerasan atau penggunaan kekerasan dan akan selalu menyelesaikan persengketaan di antara mereka dengan cara-cara damai".¹ Praktek politik ASEAN ini bukanlah satu-satunya. Sejarah mengenai prosedur-prosedur penyelesaian sengketa dalam organisasi Negara-negara Afrika mencerminkan cara penyelesaian perselisihan atau sengketa dengan mengadakan pembicaraan bersama untuk mencapai konsensus dan kata sepakat.

Kemungkinan timbulnya konflik dan sengketa di Asia Tenggara cukup besar. Perselisihan mengenai batas-batas negara, iredentisme (sikap tidak mengenal kompromi), penentuan batas-batas wilayah laut dan persengketaan ekonomi merupakan masalah-masalah yang mengandung perselisihan kepentingan.

Dalam dinamika politik hubungan antar negara di Asia Tenggara termasuk permintaan bantuan pada pengadilan internasional. Suatu contoh mengenai hal ini adalah soal mengenai Kuil Preah Vihear antara Kamboja dan Muangthai. Dalam perkara ini keputusan dalam tahun 1962 telah menguntungkan pihak Kamboja.² Juga ada ancaman dari Pilipina untuk minta pertolongan Pengadilan Internasional pada pelbagai tahap dari tuntutananya atas Sabah.

Dipandang dari sudut evolusi menuju ke suatu pengaturan hukum internasional baru atas wilayah-wilayah samudra, ada kemungkinan timbulnya perselisihan mengenai pembagian dan penggunaan sumber-sumber daya laut di kawasan itu. Ada contoh-contoh yang dapat diterapkan pada beberapa negara ASEAN mengenai lautan dan landas kontinen yang mempunyai ciri-ciri khas dalam perkara yang baru-baru ini diajukan di

1 Lihat lampiran

2 Mengenai fakta-fakta secara singkat lihat J.J.G. Syatauw, *Decisions of the International Court of Justice*, (Leyden: A.W. Sijthoff, 1969) hal. 122-132.

depan Pengadilan Internasional pada tahun 1976, mengenai persengketaan antara Yunani dan Turki atas landas kontinen Laut Aegia.¹

Berdasarkan pengalaman lain-lain organisasi regional, hirarki mekanisme penyelesaian sengketa berikut ini mungkin dapat berfungsi di dalam ASEAN. Pertama, dapat diadakan perundingan langsung dan bersahabat. Jika hal ini gagal, maka dapat digunakan mekanisme regional penyelesaian persengketaan. Norma yurisdiksi kontinental seperti yang berkembang dalam praktek Organisasi Persatuan Afrika dapat mempunyai analogi yurisdiksi regionalnya dalam konteksnya masalah-masalah ASEAN. Kalau terjadi kegagalan dalam menyelesaikan persengketaan pada tingkat regional maka jalan terakhir ialah melalui badan-badan yang dibentuk atau didirikan sebagai pengadilan internasional. Harus disebutkan bahwa biarpun perselisihan politik yang serius menemukan suatu penyelesaian yang menetap melalui penyesuaian dan akomodasi politik, perlengkapan hukum yang formal memegang peranan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul secara rutin atau diperkirakan akan timbul secara demikian. Biarpun di satu pihak diakui bahwa berfungsinya hukum internasional mempunyai kekurangan-kekurangan yang serius, di lain pihak harus pula diakui bahwa hukum itu memainkan peranan yang positif dalam perkembangan hubungan persahabatan pada taraf internasional.

ASPIRASI-ASPIRASI STRATEGI AGUNG

Dalam membicarakan aspirasi-aspirasi strategi agung, penulis menggunakan istilah 'strategi agung' seperti diartikan oleh Lidell Hart. Untuk sementara, aspirasi-aspirasi strategi agung ASEAN hanya terbatas pada usul yang merupakan benih dari netralisasi Asia Tenggara seperti termaktub dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971.

1 Mengenai persoalan ini lihat Leo Gross, "The Dispute Between Greece and Turkey Concerning the Continental Shelf in the Aegean", *American Journal of International Law*, Vol. 71 (Januari 1977) hal. 34-59.

ANALISA

Deklarasi Kuala Lumpur seringkali secara halus dibatasi sebagai deklarasi Menteri-menteri Luar Negeri negara-negara anggota ASEAN, namun disamakan dengan ASEAN. Pada hakikatnya deklarasi itu merupakan deklarasi yang mengandung niat. Deklarasi itu menyatakan, "bahwa netralisasi Asia Tenggara merupakan tujuan yang diinginkan dan bahwa kita harus mencari jalan dan sarana-sarana untuk mewujudkannya", dan lebih lanjut menandakan:

- i) "bahwa Indonesia, Malaysia, Pilipina, Singapura dan Muangthai bertekad untuk mulai berikhtiar sekuat tenaga agar diakui dan dihormati Asia Tenggara sebagai Wilayah Perdamaian, Kebebasan dan Netralitas, bebas dari segala bentuk atau cara campur tangan dari negara-negara luar,
- ii) bahwa negara-negara Asia Tenggara hendaknya bersama-sama berusaha memperluas bidang-bidang kerjasama yang akan menunjang kekuatan mereka, solidaritas mereka dan hubungan erat mereka".¹

Netralisasi sebagai teknik untuk mengelola kekuasaan dalam sistem politik internasional belum diterapkan secara luas. Menurut pengalaman sejarah netralisasi, contoh yang seringkali disebut sebagai sesuatu yang berhasil ialah netralisasi Swiss. Netralisasi Swiss merupakan 'suatu tindakan sadar diplomasi preventif' yang timbul dari Kongres Wina. Netralisasi Austria tahun 1955 dan usaha untuk menetralsir Laos pada tahun 1962 merupakan usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa melalui netralisasi.

Netralisasi bertujuan mengisolir suatu daerah dari persaingan internasional. Ini merupakan proses untuk mencari jaminan akan adanya tata internasional, untuk menangani campur tangan dan paksaan antar negara dan memberi prioritas yang tertinggi pada penyelesaian sengketa internasional melalui norma-norma hukum internasional dan diplomasi yang diterima. Bagi negara yang telah dinetralsir akibat netralisasi ialah dija-

¹ Deklarasi Kuala Lumpur dimasukkan dalam pembukaan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara.

minnya keamanan militer dan integritas politik dan wilayahnya. Bagi negara-negara penjamin, netralisasi berfungsi untuk mencegah mereka melakukan kegiatan-kegiatan militer yang mungkin dapat meningkat ke kegiatan militer yang lebih besar di antara mereka sendiri. Bagi negara-negara besar dan negara-negara tetangga mereka, netralisasi berfungsi sebagai unsur yang menstabilisir, yang mencegah adanya perubahan perimbangan kekuatan internasional yang merugikan mereka secara strategis.¹

Kemauan politik untuk bekerjasama dalam mendesak akan adanya 'wilayah damai, bebas dan netral' di Asia Tenggara tidaklah ditunjukkan secara seimbang oleh semua negara anggota ASEAN. Dalam menelusuri kemajuan konsep ini, sejak dimulainya pada tahun 1971, orang dapat melihat bahwa orang berbicara lebih perlahan mengenai konsep tersebut, yang mengakibatkan implikasi bagi adanya mekanisme jaminan tidak makin berkembang.

Halangan-halangan untuk menuju ke arah netralisasi seluruh kawasan itu memang sangat jelas dan telah dijelaskan di tempat lain secara singkat. Suatu hal yang perlu dicatat ialah bahwa Asia Tenggara merupakan daerah yang terlalu penting sebagai daerah yang memiliki sumber-sumber daya ekonomi dan secara strategis sangat penting untuk dinetralisir. Dengan meninjau praktek politik internasional observasi ini akan diperkuat lagi. Austria dapat dinetralisir tetapi Jerman tidak. Netralisasi dari Laos dapat dicoba seperti pernah dilakukan pada tahun 1962, tetapi penulis sangsi apakah usul yang demikian ini dapat diterima bagi Vietnam. Di dalam analisa yang lebih luas mengenai berlakunya usul netralisasi, dikemukakan suatu pendapat bahwa netralisasi lebih dapat diterapkan pada beberapa negara

1 Untuk analisa yang lebih lengkap mengenai netralisasi dipandang dari sudut teoretis maupun penerapannya di Asia Tenggara lihat: Cyril E. Black dan lain-lain, *Neutralization and World Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1968); Murugesu Pathmanathan, *Conflict Management in Southeast Asia: A Neutralized Malaysia?* Occasional Papers in Malaysian Socio-Economic Affairs No. 7 (Kuala Lumpur: Faculty of Economics and Administration, 1977); dan *The ASEAN: Problems and Prospects in a Changing World*, Conference Proceedings (Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1975).

ANALISA

Asia Tenggara secara tersendiri daripada ASEAN atau Asia Tenggara secara keseluruhan,¹

Berdasarkan latar belakang perubahan politik baru-baru ini, lebih dapat diramalkan bahwa skenario keamanan Asia Tenggara akan berkembang, paling sedikit dalam jangka waktu yang dekat, menuju kebijakan alignment dan nonalignment.²

KONKLUSI

Dinamika kerjasama politik dengan negara-negara ASEAN memang sangat terasa dan akan dipercepat dengan perubahan sosial dan ekonomi yang semakin cepat di kawasan itu.

Suatu ilustrasi yang belum dibahas di atas tetapi bagaimanapun juga memperkuat observasi ini adalah posisi bersama dalam perundingan-perundingan internasional sehubungan dengan perubahan-perubahan dalam hukum laut, seperti halnya dengan perumusan asas nusantara (archipelagic principle).³

Pendekatan secara neofungsional terhadap integrasi regional dan dari sini ke perdamaian dan stabilitas internasional, atau 'perdamaian dalam bagian-bagian' (peace in parts) untuk mengutip sebuah judul buku, mungkin akan mengalami ujian yang terberat bilamana dan apabila proyek Mekong yang telah diusulkan mengalami kemajuan.⁴ Jika hal ini berhasil, maka peranan Muangthai akan berubah dari negara penyangga (buffer state) antara ASEAN dan negara-negara Indocina menjadi negara 'jembatan'.

Neofungsionalisme adalah terbatas. Pengalaman MEE yang baru-baru ini dan ketidakmampuannya untuk mendamaikan pandangan-pandangan nasional yang berbeda mengenai persoal-

1 Pathmanathan, *Neutralized Malaysia?*, hal. 24-25

2 Untuk analisa yang baru mengenai soal-soal keamanan di Asia Tenggara, lihat Yuan Li-wu, *The Strategic Land Ridge*, (Stanford: Hoover Institution Press, 1975).

3 Lihat Harbayan Singh, "Law of the Sea and Southeast Asian Problems", *Southeast Asian Affairs 1976* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975) hal. 11-120

4 Lihat *The ASEAN: Problems and Prospects in a Changing World*, hal. 93-106

an-persoalan ekonomi dan politik menunjukkan keterbatasan ini. Fakta atau lebih baik observasi seorang pejabat senior ASEAN, bahwa di atas nasionalisme adalah lebih banyak nasionalisme, ketika ditanya mengenai hal ini, tidak boleh kita lupa-kan terutama dalam keranjang mereka akan 'pertemuan tingkat tinggi' (Summitry).

Dengan nada yang lebih filosofis dapat dikatakan bahwa usaha-usaha manusia untuk bekerjasama menjadi lebih terbuka dalam parameternya, setelah mengalami konflik. ASA diperluas menjadi ASEAN setelah terjadi ketegangan Konfrontasi. Hal ini lebih nyata lagi dari pengalaman Eropa, Organisasi-organisasi Perserikatan Bangsa-bangsa dan pelbagai organisasi regional Eropa seperti European Coal and Steel Community menyusul 'trauma' dari Perang Dunia II. Sekarang soalnya ialah, apakah harus ada konflik dahulu sebelum kerjasama? Apakah rantai perkembangan organisasi internasional ini tidak dapat dielakkan?

Bagi baik negara-negara ASEAN maupun bangsa-bangsa bukan anggota ASEAN hal ini merupakan suatu tantangan. Bentuk-bentuk mendatang kerjasama regional maupun ASEAN akan bergantung pada jawaban atas tantangan ini.

Lampiran

TREATY OF AMITY AND COOPERATION
IN SOUTHEAST ASIA

Preamble

The High Contracting Parties:

CONSCIOUS of the existing ties of history, geography and culture, which have bound their peoples together;

ANXIOUS to promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law and enhancing regional resilience in their relations;

DESIRING to enhance peace, friendship and mutual cooperation on matters affecting Southeast Asia consistent with the spirit and principles of the Charter of the United Nations, the Ten Principles adopted by the Asian-African Conference in Bandung on 25 April 1955, the Declaration of the Association of Southeast Asian Nations signed in Bangkok on 8 August 1967, and the Declaration signed in Kuala Lumpur on 27 November 1971;

CONVINCED that the settlement of differences or disputes between their countries should be regulated by rational, effective and sufficiently flexible procedures, avoiding negative attitudes which might endanger or hinder cooperation;

BELIEVING in the need for cooperation with all peace-loving nations, both within and outside Southeast Asia, in the furtherance of world peace, stability and harmony;

SOLEMNLY AGREE to enter into a Treaty of Amity and Cooperation as follows:

CHAPTER 1

PURPOSE AND PRINCIPLES

Article 1

The purpose of this Treaty is to promote perpetual peace, everlasting amity and cooperation among their peoples which would contribute to their strength, solidarity and closer relationship.

Article 2

In their relations with one another, the High Contracting Parties shall be guided by the following fundamental principles:

- a. Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all nations;
- b. The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion;
- c. Non-interference in the internal affairs of one another;
- d. Settlement of differences or disputes by peaceful means;
- e. Renunciation of the threat or use of force;
- f. Effective cooperation among themselves.

DINAMIKA POLITIK KERJASAMA ASEAN

CHAPTER II

AMITY

Article 3

In pursuance of the purpose of this Treaty the High Contracting Parties shall endeavour to develop and strengthen the traditional, cultural and historical ties of friendship, good neighbourliness and cooperation which bind them together and shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Treaty. In order to promote closer understanding among them, the High Contracting Parties shall encourage and facilitate contact and intercourse among their peoples.

CHAPTER III

COOPERATION

Article 4

The High Contracting Parties shall promote active cooperation in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields as well as in matters of common ideals and aspirations of international peace and stability in the region and all other matters of common interest.

Article 5

Pursuant to Article 4 the High Contracting Parties shall exert their maximum efforts multilaterally as well as bilaterally on the basis of equality, non-discrimination and mutual benefit.

Article 6

The High Contracting Parties shall collaborate for the acceleration of the economic growth in the region in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of nations in Southeast Asia. To this end, they shall promote the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade and the improvement of their economic infra-structure for the mutual benefit of their peoples. In this regard, they shall continue to explore all avenues for close and beneficial cooperation with other States as well as international and regional organisations outside the region.

Article 7

The High Contracting Parties, in order to achieve social justice and to raise the standards of living of the Peoples of the region, shall intensify economic cooperation. For this purpose, they shall adopt appropriate regional strategies for economic development and mutual assistance.

Article 8

The High Contracting Parties shall strive to achieve the closest cooperation on the widest scale and shall seek to provide assistance to one another in the form of training and

ANALISA

research facilities in the social, cultural, technical, scientific and administrative fields.

Article 9

The High Contracting Parties shall endeavour to foster cooperation in the furtherance of the cause of peace, harmony and stability in the region. To this end, the High Contracting Parties shall maintain regular contacts and consultations with one another on international and regional matters with a view to coordinating their views, actions and policies.

Article 10

Each High Contracting Parties shall not in any manner or form participate in any activity which shall constitute a threat to the political and economic stability, sovereignty, or territorial integrity of another High Contracting Party.

Article 11

The High Contracting Parties shall endeavour to strengthen their respective national resilience in their political, economic, socio-cultural as well as security fields in conformity with their respective ideals and aspirations, free from external interference as well as internal subversive activities in order to preserve their respective national identities.

Article 12

The High Contracting Parties in their efforts to achieve regional prosperity and security, shall endeavour to cooperate in all fields for the promotion of regional resilience, based on the principles of self-confidence, self-reliance, mutual respect, cooperation and solidarity which will constitute the foundation for a strong and viable community of nations in Southeast Asia.

CHAPTER IV

PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 13

The High Contracting Parties shall have the determination and good faith to prevent disputes from arising. In case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations.

Article 14

To settle disputes through regional processes, the High Contracting Parties shall constitute, as a continuing body, a High Council comprising a Representative at ministerial level from each of the High Contracting Parties to take cognizance of the existence of disputes or situations likely to disturb regional peace and harmony.

DINAMIKA POLITIK KERJASAMA ASEAN

Article 15

In the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council shall take cognizance of the dispute or the situation and shall recommend to the parties in dispute appropriate means of settlement such as good offices, mediation, inquiry or conciliation. The High Council may however offer its good offices, or upon agreement of the parties in dispute, constitute itself into a committee of mediation, inquiry or conciliation. **When deemed necessary, the High Council shall recommend appropriate measures for the prevention of a deterioration of the dispute or the situation.**

Article 16

The foregoing provisions of this Chapter shall not apply to a dispute unless all the parties to the dispute agree to their application to that dispute. However, this shall not preclude the other **High Contracting Parties** not party to the dispute from offering all possible assistance to settle the said dispute. Parties to the dispute should be well disposed towards such offers of assistance.

Article 17

Nothing in this Treaty shall preclude recourse to the modes of peaceful settlement contained in Article 33(1) of the Charter of the United Nations. The High Contracting Parties which are parties to a dispute should be encouraged to take initiatives to solve it by friendly negotiations before resorting to the other procedures provided for in the Charter of the United Nations.

CHAPTER V

GENERAL PROVISIONS

Article 18

This Treaty shall be signed by the Republic of Indonesia, Malaysia, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore and the Kingdom of Thailand. It shall be ratified in accordance with the constitutional procedures of each signatory State. It shall be open for accession by other States in Southeast Asia.

Article 19

This Treaty shall enter into force on the date of the deposit of the fifth instrument of ratification with the Governments of the signatory States which are designated Depositories of this Treaty and of the instruments of ratification or accession.

Article 20

This Treaty is drawn up in the official languages of the High Contracting Parties, all of which are equally authoritative. There shall be an agreed common translation of the texts in the English language. Any divergent interpretation of the common text shall be settled by negotiation.

ANALISA

IN FAITH THEREOF the High Contracting Parties have signed the Treaty and have hereto affixed their Seals.

DONE at Denpasar, Bali, this twenty-fourth day of February in the year one thousand nine hundred and seventy-six.

Untuk Republik Indonesia
Bagi Pihak Republik Indonesia
Para sa Republik ng Indonesya
For the Republic of Indonesia

Untuk Malaysia
Bagi Pihak Malaysia
Para sa Malaysia
For Malaysia

.....
Soeharto,
President

.....
Datuk Hussein Onn,
Prime Minister

Untuk Republik Pilipina
Bagi Pihak Republik Filipina
Para sa Republika ng Pilipinas
For the Republic of the Philippines

Untuk Republik Singapura
Bagi Pihak Republik Singapura
Para sa Republika ng Singapore
For the Republic of Singapore

.....
Ferdinand E. Marcos
President

.....
Lee Kuan Yew,
Prime Minister

Untuk Kerajaan Thailand
Bagi Pihak Thailand
Para sa Kaharian ng Thailand
For the Kingdom of Thailand

.....
Kukrit Pramoj
Prime Minister