

SEKITAR GAGASAN KERJA SAMA REGIONAL ASIA SELATAN

Parlaungan SIBARANI*

Kebutuhan akan kerja sama ekonomi antara negara-negara berkembang di suatu kawasan semakin dirasakan pada abad modern ini. Hal itu dapat dilihat dari perkembangan kerja sama regional di Dunia Ketiga sejak permulaan tahun 1960-an. Tahun 1959 misalnya dibentuk Uni Pabean Afrika Barat (West African Customs Union) yang digantikan oleh Masyarakat Ekonomi Afrika Barat (West African Economic Community) yang dibentuk pada tahun 1974 dan pada tahun 1960 di Amerika Latin dibentuk LAFTA (Latin American Free Trade Association), Central Common Market, Andean Group dan Caribbean Free Trade Association. Tahun 1964 didirikan Pasaran Bersama Arab (Arab Common Market), tahun 1967 ASEAN (Association of South-East Asian Nations) dan Masyarakat Afrika Timur yang dibubarkan kemudian pada tahun 1977 dan pada tahun 1975 Masyarakat Ekonomi Negara-negara Afrika Barat (Economic Community of West African State).¹ Dalam rangka memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka bersama, negara-negara berkembang juga membentuk Kelompok-77 untuk menghadapi negara-negara industri maju.

Sedikit-dikitnya ada dua alasan pokok yang mendorong mereka untuk mengadakan kerja sama regional itu. Pertama, kedekatan geografis, keterikatan politik dan fungsionalisme ekonomi dalam arti bahwa kerja sama regional dianggap lebih efektif untuk mewujudkan kepentingan negara-negara anggotanya dan karena itu pula dianggap lebih realistis.² Kedua, kenyataan

*Staf CSIS.

¹Jack P. Barnouin, "Trade and Economic Cooperation Among Developing Countries," *Finance and Development*, Vol. 19, No. 2, Juni 1982, hal. 25.

²Manuel Kasiepo, "Topik Kita: Regionalisme," *Prisma*, LP3ES, No. 8, Agustus 1982, hal. 2.

perekonomian dunia yang diskriminatif dan protektif dari pihak negara-negara industri maju terhadap negara-negara berkembang (negara-negara Dunia Ketiga) sehingga timbul ketimpangan di segala bidang, termasuk bidang ekonomi, teknologi dan politik. Dengan demikian kerja sama regional ini merupakan langkah untuk mencegah internasionalisasi kepentingan yang hanya menguntungkan negara-negara industri maju tersebut.¹

Sengketa Utara-Selatan adalah manifestasi ketimpangan-ketimpangan yang bersifat global itu sehingga peta ekonomi dunia pecah dalam dua blok yang saling berhadapan, yaitu blok negara-negara industri maju dan blok negara-negara berkembang. Sebagai jalan keluar kedua blok itu mengadakan dialog untuk membahas cara-cara menciptakan suatu tata ekonomi dunia yang lebih adil khususnya bagi negara-negara berkembang yang selama ini lebih merupakan sasaran (sapi perahan) negara-negara maju.

ARTI KERJA SAMA REGIONAL ASIA SELATAN

Seperti di kawasan-kawasan lain di antara negara-negara Asia Selatan juga tumbuh kesadaran untuk membentuk suatu organisasi kerja sama ekonomi regional. Kerja sama itu apabila terwujud akan mempunyai arti yang penting di kawasan itu tidak saja di bidang ekonomi tetapi juga di bidang politik dan keamanan. Lagi pula berdirinya organisasi-organisasi kerja sama regional di kawasan-kawasan lain berarti ikut mempersempit ruang gerak (pemasaran) komoditi-komoditi negara-negara Asia Selatan serta membawa pengaruh yang luas terhadap perekonomian mereka secara keseluruhan. Oleh sebab itu mereka memerlukan suatu organisasi regional yang berfungsi sebagai wadah kerja sama intern maupun sebagai wadah bersama untuk menghadapi tantangan-tantangan dari luar, terlebih-lebih karena krisis ekonomi dunia sekarang ini bukan cuma konjungtural melainkan struktural dan tidak akan dapat diatasi tanpa adanya kesatuan tujuan dan koordinasi kebijaksanaan yang baik. Dengan demikian, kerja sama regional mempunyai nilai strategis baik dalam rangka memajukan perekonomian negara-negara setempat maupun memperkuat kedudukan tawar-menawar mereka terhadap blok-blok ekonomi lain. Kerja sama itu juga akan memperkuat barisan negara-negara berkembang (Kelompok-77) untuk menghadapi negara-negara maju guna menciptakan suatu tata ekonomi dunia yang lebih adil dan untuk menghadapi situasi politik dunia yang penuh dengan ketidakpastian. Secara lebih khusus organisasi kerja sama regional Asia Selatan dapat berfungsi sebagai: (a) forum komunikasi dan dialog antara negara-negara anggotanya; (b) mekanisme untuk memecah-

¹Hal ini dapat diketahui lebih jelas dari sejarah Dialog Utara-Selatan antara negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang (Dunia Ketiga).

kan secara bersama-sama segala masalah yang telah atau bisa menimbulkan ketegangan di antara negara-negara anggotanya; dan (c) sarana untuk menghilangkan sikap saling mencurigai dan prasangka.

Kemungkinan terwujudnya kerja sama ekonomi regional Asia Selatan itu cukup besar. Yang kini sangat dibutuhkan adalah pengembangan solidaritas antara mereka. Sebab kerja sama mengandaikan saling ketergantungan dan hanya mungkin bila dilandasi solidaritas dan hormat terhadap persamaan dan kemerdekaan satu sama lain.

GAGASAN ZIAUR RACHMAN DAN REAKSI NEGARA-NEGARA LAINNYA

Gagasan untuk membentuk kerja sama regional Asia Selatan pertama kali disampaikan oleh Presiden Bangladesh Ziaur Rachman kepada Presiden Sri Lanka J.R. Jayawardene melalui Menteri Penerangan dan Siaran Bangladesh Shamsul Huda Chowdhury ketika dia berkunjung ke Kolombo pada bulan Mei 1980 sebagai utusan khususnya. Presiden Ziaur Rachman mengusulkan agar diadakan suatu Pertemuan Puncak (KTT) ketujuh negara Asia Selatan, yaitu Bhutan, Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, Sri Lanka dan Maldives/Maladewa. Sumber diplomatik di Kolombo mengatakan bahwa usul itu diduga sebagai tindak lanjut dari pembicaraan-pembicaraan yang diadakan antara mereka ketika Ziaur Rachman berkunjung ke Kolombo pada bulan Nopember 1979.¹ Namun gagasan itu rupanya timbul dan berkembang dalam pikiran Ziaur Rachman setelah beliau berkunjung ke Indonesia pada bulan Juli 1978 dan ke beberapa negara ASEAN lainnya pada tahun 1980 sehingga ASEAN (di samping MEE) disebut-sebut sebagai sumber inspirasi baginya untuk mengusulkan pembentukan suatu organisasi kerja sama regional Asia Selatan.² Untuk memperkenalkan gagasannya itu Bangladesh mengirimkan utusan-utusan khusus ke negara-negara Asia Selatan lainnya dengan kertas kerja yang memuat saran-saran mengenai organisasi kerja sama itu.

Semua negara tersebut menunjukkan "dukungan dan kerja sama penuh" untuk gagasan itu, tetapi mengenai waktu pembentukan organisasinya terdapat perbedaan pendapat. India dan Pakistan sebagai negara besar (major powers) di kawasan Asia Selatan berkeberatan untuk segera melakukannya sedangkan yang lain menyambut gagasan itu dengan antusias.³ Pertemuan

¹Antara, 14 Mei 1980. Secara formal gagasan itu pertama kalinya dikemukakan oleh Presiden Bangladesh Ziaur Rachman. Namun gagasan ke arah ini sebenarnya sudah pernah diintrodusir oleh Nepal pada tahun 1978. Lihat N.P. Banskota, "Nepal: Toward Regional Economic Cooperation in South Asia," *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 3, Maret 1981, hal. 342-354.

²Dikemukakan secara lisan oleh salah seorang staf Kedutaan Besar Bangladesh.

³"Plan for South Asian Regional Grouping," *Indonesian Observer*, 5 Agustus 1982.

pertama yang sedianya akan dilangsungkan pada bulan Januari 1981 baru dapat diadakan di Kolombo pada tanggal 20-23 April 1981. Pertemuan ini untuk pertama kalinya mempertemukan para Menteri Luar Negeri tujuh negara Asia Selatan dalam sejarah kawasan ini. Oleh karena itu pertemuan tersebut disebut sebagai suatu langkah bersejarah menuju terciptanya suatu perhimpunan yang mempersatukan mereka.

Dalam pertemuan itu Bangladesh mengatakan bahwa forum kerja sama yang akan dibentuk bertujuan untuk menjalin kerja sama ekonomi tanpa suatu "emblem militer."¹ Bangladesh rupanya merasa wajib untuk menegaskan hal tersebut agar pembentukan kerja sama itu terlepas dari pertimbangan-pertimbangan non-ekonomis sehingga pembentukannya dapat berjalan dengan lancar. Tetapi penegasan itu rupanya ditujukan terutama kepada India dan Pakistan yang selama beberapa dekade terus-menerus bersaing di bidang persenjataan militer dan berkompetisi keras untuk menjadi pemimpin di kawasan itu. Penegasan itu diharapkan dapat menyadarkan mereka untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan mereka bagi terwujudnya kerja sama itu.

Dugaan para pengamat bahwa India dan Pakistan akan bersikap hati-hati terhadap move Bangladesh itu ternyata tepat. Dalam pertemuan itu India dan Pakistan menganggap bahwa belum waktunya untuk membentuk suatu wadah organisasi seperti ASEAN atau MEE. India bersedia menerima dalam prinsip suatu kerja sama Asia Selatan, tetapi enggan untuk segera membentuk organisasi kerja sama itu. Wakil India R.D. Sathe mengatakan bahwa terlalu tergesa-gesa untuk memikirkan pelebagaan kerja sama regional tersebut. Sambil mengatakan bahwa Roma tidak dibangun dalam sehari, dia menegaskan bahwa mereka wajib meletakkan terlebih dahulu dasar-dasar yang kuat dan terjamin untuk membangun kerja sama regional. Juga dikatakannya bahwa sangat tidak realistis untuk menjadikan ASEAN atau MEE sebagai model kerja sama mereka dan lebih baik membentuk suatu kerja sama yang cocok (suited) dengan kawasan Asia Selatan.² Pakistan menyuarakan nada yang sama. Ia mengatakan bahwa suatu kerja sama regional harus dikembangkan atas dasar saling menguntungkan hingga batas-batas yang mungkin. Menurut Pakistan pembentukan kerangka institusional kerja sama itu belum layak dalam situasi sekarang ini tetapi harus menantikan adanya saling pengertian yang lebih besar dan saling mengisi ekonomi di antara negara-negara di kawasan itu.³ Kedua negara itu juga menolak gagasan untuk segera mengadakan

¹Antara, 20 April 1981.

²Penolakan India untuk menjadikan ASEAN sebagai model dapat dipahami karena hubungannya dengan ASEAN tidak serasi dalam banyak hal. Lebih jelas lihat makalah Leo E. Rose, "India and ASEAN: Much Ado about Not Much," pada seminar di New Delhi bulan Desember 1981.

³Indonesian Observer, loc. cit.

pertemuan puncak. Presiden Pakistan Zia ul-Haq dalam wawancaranya dengan *Sunday Review* mengatakan bahwa kerja sama itu sebaiknya tidak langsung dibahas dalam suatu pertemuan puncak tetapi terlebih dahulu dilakukan suatu peninjauan dan persiapan dari tingkat yang lebih rendah, yaitu dari tingkat sekretaris menteri luar negeri dan tingkat menteri luar negeri. Namun yang terpenting dari isi pernyataannya ini adalah analogi yang dikemukakannya dengan menunjuk pada MEE dan ASEAN yang memerlukan waktu lebih dari 10 tahun untuk menjadi suatu kelompok yang bisa "jalan" (workable). Pernyataan ini merupakan pertanda bahwa pembentukan organisasi kerja sama regional Asia Selatan itu masih memerlukan proses yang panjang.

Sikap India dan Pakistan yang agak hati-hati tersebut dapat dimengerti sehubungan dengan latar belakang sejarah perselisihan dan permusuhan kedua negara itu sejak mereka lahir secara terpisah dari satu negara induk pada tahun 1947. Perselisihan itu berlangsung terus sampai sekarang dan akhir-akhir ini bahkan semakin serius sehingga untuk mencegah pecahnya peperangan, mereka mengadakan perundingan pakta non-agresi pada tahun 1981 yang lalu. Demikian pula hubungan mereka dengan negara-negara Asia Selatan lainnya tidak begitu harmonis.¹ Sikap saling curiga mewarnai hubungan mereka dan sangat merugikan kepentingan mereka sebab dengan iklim seperti itu suatu hubungan yang baik serta menguntungkan tidak dapat dibina dan dikembangkan. Dengan perkataan lain, masih terdapat hambatan-hambatan psikologis yang perlu segera diatasi agar mereka dapat menjalin suatu kerja sama regional seperti dicita-citakan. Keharusan itu terasa lebih mendesak bila direnungkan penjelasan almarhum Presiden Ziaur Rachman bahwa kawasan yang memiliki hampir seperlima penduduk dunia itu merupakan satu-satunya kawasan yang tidak mempunyai institusi kerja sama regional.

HASIL TIGA PERTEMUAN

Meskipun demikian India dan Pakistan menyatakan optimismenya bahwa Kerja Sama Regional Asia Selatan (South Asia Cooperation) akan menjadi suatu kenyataan. Dengan demikian ada harapan bahwa gagasan itu akan terwujud. Namun sikap mereka ini sedikit-dikitnya telah memberi kesan yang kurang simpatik kepada negara-negara Asia Selatan lainnya terlebih-lebih

¹Hubungan India dengan Bangladesh umpamanya cukup gawat karena perselisihan mereka atas pembagian air Farakka dan Kepulauan Talpatty Selatan yang hingga kini belum dapat dipecahkan. Lihat karangan penulis, "Sengketa Kepulauan Talpatty Selatan," *Suara Karya*, 27 Agustus 1981. Demikian pula hubungan India-Maldives akhir-akhir ini semakin tegang karena pertikaian mereka mengenai Kepulauan Minicoy. Lihat Salamat Ali, "Island in the Stream," *FEER*, 10 September 1982, hal. 42-44.

karena negara-negara besar itu cenderung untuk mendominasi dan mendiktekan keinginannya dalam badan kerja sama yang akan dibentuk sehingga menimbulkan perasaan tidak senang pada negara-negara lainnya, khususnya Sri Lanka dan Bangladesh. Hal ini terungkap dalam pernyataan Sri Lanka bahwa dia kurang berminat untuk mendirikan badan kerja sama regional Asia Selatan dan lebih tertarik untuk menjadi anggota ASEAN.¹ Pernyataan ini benar-benar merupakan suatu ironi terlebih-lebih karena di Kolombo-lah dilangsungkan pertemuan pertama dan Sri Lanka termasuk negara sponsor utama pembentukan wadah kerja sama serupa itu.

Oleh karena itu kecenderungan seperti itu sebaiknya ditanggalkan sebab kerja sama harus dilandasi sikap saling menghormati persamaan dan kemerdekaan masing-masing. Sikap arogan yang membesar-besarkan kemampuannya akan menjadi hambatan bagi terwujudnya kerja sama tersebut dan akan bisa memporakporandakan usaha-usaha yang telah dirintis. Namun negara-negara yang lebih kecil juga harus menyadari sepenuhnya bahwa untuk membangun suatu kerja sama regional diperlukan pemahaman yang mendalam atas kenyataan geopolitik, sebab kenyataan ini selain "merumuskan" suatu satuan kawasan dan kesatuan kawasan (the unity of a region), selalu mengkondisikan suatu tempat sebagai pusat kawasan (the centre of the region) atau beberapa tempat sebagai pusat-pusat kawasan (the centres of the region). Tempat-tempat ini bisa berupa negara-negara dan suatu negara yang "kebetulan" merupakan "kenyataan" ini dikondisikan menjadi yang pertama di antara sesama (primus inter pares).² Bagi negara-negara Asia Selatan, bila di antara mereka muncul "primus inter pares," hal itu harus dilihat sebagai suatu kenyataan sepanjang negara itu tidak bermaksud untuk mendominasi dan mendiktekan keinginannya dalam kerja sama yang akan dibentuk. Dengan demikian prasangka-prasangka yang tidak mempunyai dasar dapat dihilangkan dan kerja sama yang akan dibentuk dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan harapan.

Dalam pertemuan pertama di Kolombo itu para menteri luar negeri ketujuh negara mengeluarkan sebuah komunike yang menyatakan "menerima secara bulat gagasan untuk membentuk kerja sama regional yang saling menguntungkan di Asia Selatan."³ Komunike itu jelas sudah merupakan modal penting untuk mengambil langkah-langkah selanjutnya. Namun mereka me-

¹Sri Lanka berulang kali minta kepada ASEAN agar menerimanya sebagai anggota, tetapi ASEAN menolaknya dengan halus sebab lebih memprioritaskan negara yang termasuk dalam kawasan Asia Tenggara. Salah satu negara yang kini sedang dipertimbangkan keanggotaannya dalam ASEAN adalah Brunai.

²Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta, CSIS, 1981), hal. 267.

³*Antara*, 23 April 1981.

nambahkan bahwa proses selanjutnya hendaknya berjalan hati-hati, langkah demi langkah dengan persiapan yang saksama dan memadai agar terwujud kerja sama yang mereka cita-citakan.

Para menteri luar negeri selanjutnya sepakat untuk meneliti lima bidang kegiatan yang bisa dijadikan dasar kerja sama regional yang saling menguntungkan, yaitu bidang pertanian, pembangunan desa, telekomunikasi, meteorologi dan kegiatan kependudukan dan kesehatan.¹ Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan, India dan Nepal masing-masing menerima tugas mengkoordinasi studi pendalaman mengenai bidang-bidang itu dan hasilnya akan dirumuskan dalam usul-usul konkrit yang kemudian akan ditawarkan kepada pertemuan kedua para sekretaris menteri luar negeri yang direncanakan akan berlangsung pada bulan Nopember 1981 di Kathmandu Nepal. Mereka juga sepakat untuk membentuk suatu komite pejabat-pejabat senior dari ketujuh negara yang bertugas untuk meneliti dan melaporkan bidang-bidang kegiatan lain yang mungkin bisa dijadikan landasan kerja sama guna dipertimbangkan dalam pertemuan berikut. Kecuali itu disepakati bahwa kerja sama regional itu tidak dimaksudkan sebagai pengganti kerja sama bilateral dan multilateral yang sudah ada, melainkan sebagai pelengkap kedua bentuk kerja sama yang sudah ada dan tidak boleh bertentangan dengan kewajiban-kewajiban bilateral maupun multilateral. Juga ditegaskan bahwa kerja sama regional Asia Selatan itu tidak dimaksudkan untuk menjadi suatu blok militer baru.² Dengan demikian dari keputusan-keputusan yang dicapai di dalam pertemuan pertama itu kiranya dapat disimpulkan bahwa dalam garis besarnya gagasan kerja sama itu sedikit banyak memperoleh kemajuan.

Penjajakan lebih lanjut bagi pembentukan organisasi kerja sama itu dilakukan dalam pertemuan kedua tingkat sekretaris menteri luar negeri yang berlangsung di Kathmandu Nepal pada tanggal 2-5 Nopember 1981. Setelah menilai kemajuan-kemajuan yang dicapai selama enam bulan sejak pertemuan di Kolombo bulan April 1981, dibicarakan langkah-langkah yang akan diambil kemudian serta kerangka institusi yang sesuai bagi badan kerja sama regional itu. Pada pertemuan kedua ini kemungkinan terwujudnya badan kerja sama itu semakin besar dengan dicapainya kesepakatan baru untuk memperluas kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, pengangkutan dan dinas pos.

Dalam pertemuan ketiga tingkat menteri luar negeri di Islamabad pada tanggal 7-9 Agustus 1982 juga disepakati untuk memperluas kerja sama ke bidang olahraga, kesenian dan kebudayaan serta pengembangan dan peren-

¹Merdeka, 25 April 1981.

²"Gagasan Presiden Bangladesh," Tajuk Kompas, 27 April 1981.

canaan sehingga kerja sama yang disepakati sejak pertemuan pertama meliputi sebelas bidang. Hal itu menunjukkan bahwa usaha pengorganisasian kerja sama regional Asia Selatan itu menjadi semakin serius terlebih-lebih karena komunike mereka menegaskan kembali komitmen mereka untuk meningkatkan dan memperkuat kerja sama mereka dengan menyatakan bahwa "sudah tiba saatnya bagi pemerintah masing-masing untuk melakukan kerja sama."¹ Sebagai tindak lanjut antara bulan Mei-September 1983 akan diadakan pertemuan keempat (tingkat menteri) untuk membuat "keputusan konkrit."² Tetapi sebelumnya akan diadakan sidang menteri luar negeri pada bulan Pebruari atau Maret 1983 di Dacca untuk meninjau kembali hasil kerja panitia dan sekaligus mengajukan usul-usul kepada perencana senior mereka. Dengan demikian pertemuan antara mereka semakin teratur dan pembagian tugas di antara mereka semakin baik.

Perdana Menteri Sri Lanka diberi kepercayaan untuk mengetuai komite yang akan mempersiapkan rencana untuk bertindak serentak dalam melaksanakan keputusan-keputusan yang sudah diambil. Persiapan itu juga harus mencakup rekomendasi tentang modal dan mekanisme untuk menangani proyek-proyek khusus. Bagi Sri Lanka kepercayaan itu mempunyai arti khusus terlebih-lebih karena animonya untuk ikut serta dalam organisasi kerja sama ini beberapa waktu yang lalu merosot dan ia sempat minta untuk menjadi anggota ASEAN. Dengan kepercayaan yang dilimpahkan itu Sri Lanka kiranya akan lebih melibatkan diri dan mengubah pesimismenya mengenai masa depan organisasi itu.

PENUTUP

Dari uraian singkat di atas itu dapat kita tarik kesimpulan bahwa harapan terwujudnya kerja sama regional Asia Selatan yang diprakarsai oleh mendiang Presiden Bangladesh Ziaur Rachman itu menjadi semakin besar meskipun waktu pembentukannya belum dapat diperkirakan. Dari hasil pertemuan di Islamabad terlihat adanya perubahan sikap di antara mereka untuk menghilangkan hambatan-hambatan psikologis yang menjadi penghalang utama bagi terwujudnya kerja sama itu. Namun usaha ke arah ini tidaklah mudah, sebab masih banyak rintangan yang dapat mementahkan kembali usaha-usaha yang telah mereka rintis selama ini.

¹*Suara Karya*, 11 Agustus 1982.

²*Antara*, 10 Agustus 1982.

Tetapi rintangan-rintangan itu akan dapat diatasi bila terdapat kesungguhan dan ketulusan di antara mereka untuk menjalin kerja sama yang didasarkan pada persamaan derajat dan sikap saling menghargai. Dengan perkataan lain kerja sama regional itu harus didasarkan pada kepentingan bersama dan tidak boleh menjadi wadah bagi ambisi politik salah satu anggotanya untuk mendominasi kawasan itu, atau sekedar menjadi perpanjangan tangan kekuatan-kekuatan besar dari luar. Kerja sama regional itu harus membina saling pengertian negara-negara di kawasan itu dan menjadi katalisator bagi pembangunan mereka.

Dalam dimensi yang lebih luas kerja sama regional itu hendaknya juga semakin mengurangi campur tangan pihak luar dalam masalah-masalah intern Asia Selatan dan memperkuat negara-negara pesertanya serta barisan negara-negara Dunia Ketiga. Dengan kerja sama itu negara-negara tersebut akan lebih mudah mengembangkan kekuatan ekonomi mereka dan tidak lagi terlalu bergantung pada negara-negara maju.