

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.¹ 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). Penerjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

¹Salah satu studi pertama adalah studi Hans H. Indorf, *Political Dimensions of Inter-Regional Cooperation: The Case of ASEAN and the EEC* (Oktober 1982), Monograph.

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 pensuplai karet, kayu, timah dan minyak kelapa sawit yang penting, biarpun boleh jadi mereka lebih penting bagi ME sebagai pengimpor besar. Pilipina dan Muangthai adalah pengekspor kopra dan tapioka yang penting bagi ME. Hanya Singapura mengekspor 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.¹ 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-

¹Narongchai Akrasanee, "ASEAN-EC Trade Relations: An Overview," dalam Narongchai Akrasanee dan Hans Christoph Rieger (ed.), *Proceedings of an Conference on ASEAN-EC Economic Relations* (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies), 1982, hal. 10-11.

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 nasional negara-negara anggotanya.

untungkan untuk ASEAN. Rekan SCCAN di Eropa untuk mempermudah pekerjaannya, yaitu Komite Brussels ASEAN, yang terdiri atas wakil-wakil dirrkomatik 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.¹

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 kekalahannya 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-

¹ASEAN and the European Community (Press and Information Office for South and South-east Asia, Oktober 1981²), hal. 7.

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 seusai 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.¹

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."²

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

¹ *Joint ASEAN-EC Declaration* (21 Nopember 1978), para 13 dan 8.

² *Ibid.*, para 10.

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."¹

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 ditunjukkan pada masalah Kampuchea daripada masalah Afghanistan. Sebenar-

¹Joint Statement on Political Issues of the Joint Declaration of the ASEAN-EC Ministerial Meeting, (Kuala Lumpur, 7-8 Maret, 1980), para 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 yang ditolak lebih dahulu tanpa membuat modifikasi-modifikasi yang perlu

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 Djodjodikusumo 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 entusiasme oleh negara-negara anggota lainnya, biarpun diikuti secara diam-diam.

Kalau format kerja sama ASEAN-ME dirasakan membantu penyelesaian masalah-masalah nasional dan regional, maka ada rationale 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 diberitahu mengenai formula itu pada pertemuan post-menteri simbolis di Bangkok