

ASEAN dan Institusionalisasinya

Bantarto BANDORO

Sejak didirikan tahun 1967 Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) telah mengadakan dua kali pertemuan puncak. Pertemuan puncak yang terakhir berlangsung di Kuala Lumpur tahun 1977. Menurut rencana Pertemuan Puncak Ketiga akan diadakan di Manila bulan Desember 1987. Pertemuan Puncak Pertama di Bali tahun 1976, yang menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara, dan Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN, merupakan titik-balik perkembangan ASEAN dan usaha nyata dari anggotanya untuk memperkuat landasan kerjasama antara mereka. Sejak itu ASEAN telah mengadakan sebelas kali pertemuan tahunan para menteri ASEAN, lima kali pertemuan khusus atau informal para menteri luar negeri ASEAN, enam belas kali pertemuan para menteri ekonomi dan dua kali pertemuan khusus dan informal para menteri ekonomi.

Pada pertemuan tahunan para menteri ASEAN yang kelimabelas tahun 1982, ASEAN membentuk suatu Satuan Tugas (*Task Force*) untuk menilai dan meninjau kembali secara komprehensif kerjasama ASEAN. Satuan Tugas ini telah memberikan sejumlah rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh anggota-anggota ASEAN, antara lain mengenai mekanisme kerjasama ASEAN (*ASEAN Machinery*). Rekomendasi untuk menyusun kembali kerangka institusional ASEAN ini muncul terutama karena struktur ASEAN yang ada pada tahun 1977 dianggap tidak mampu menopang tuntutan perhimpunan yang timbul akibat semakin luasnya kegiatan-kegiatan ASEAN dalam periode post-Bali. Sehubungan dengan ini muncul beberapa pemikiran mengenai bagaimana seharusnya kerangka institusional ASEAN, dan dalam proses itu terdapat anggapan bahwa struktur yang didasarkan atas Deklarasi Bangkok dan Bali tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan ASEAN. Sebagai konsekuensinya, tindakan korektif terhadap struktur itu sangat diperlukan.

PERSPEKTIF REGIONAL

Kerjasama yang semakin meningkat antara negara-negara dalam suatu kawasan tertentu adalah salah satu perkembangan yang berarti dalam hubungan internasional pada akhir abad duapuluhan. Gagasan kerjasama regional, meskipun bukan hal yang baru, memperoleh momentum baru selama periode itu. Gagasan ini muncul akibat semakin besarnya tantangan politik dan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara dalam suatu kawasan tertentu. Munculnya berbagai organisasi regional secara cepat di bagian dunia yang berbeda menunjukkan kesadaran tinggi di kalangan pemimpin-pemimpin di negara-negara itu mengenai perlunya pendekatan bersama yang efektif bagi penyelesaian masalah-masalah regional dan global yang mempunyai implikasi regional dan memajukan kepentingan bersama di kawasan. Manfaat yang diperoleh dari suatu kerjasama regional banyak, akan tetapi rintangan yang dihadapi juga banyak. Terdapat kelompok-kelompok kerjasama regional yang memperlihatkan kemajuan berarti, sementara kelompok kerjasama regional lainnya masih berada dalam tahap pembentukan atau tetap sebagai "non-starter." Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN) mungkin adalah contoh kerjasama regional dalam kategori yang disebut pertama.

ASEAN adalah salah satu dari sekian banyak kerjasama regional yang ada di dunia meskipun bukan yang pertama di kawasan Asia Tenggara. Ia dibentuk untuk memajukan pembangunan negara-negara ASEAN melalui kerjasama ekonomi, sosial dan budaya. Akan tetapi segera setelah dibentuk, persepsi mengenai ASEAN sebagai kerjasama regional sering tidak jelas, dan berbeda-beda. ASEAN berlainan dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) yang secara jelas merupakan organisasi kerjasama regional di bidang ekonomi meskipun mempunyai tujuan-tujuan politik.

Dalam merumuskan tujuan-tujuan kerjasamanya, ASEAN mencontoh preseden yang diambil oleh Asosiasi Asia Tenggara (ASA). Baik ASA maupun ASEAN memberikan prioritas pada kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Di antara bidang-bidang kerjasama itu, kerjasama dalam bidang ekonomi adalah yang terpenting. Kerjasama dalam bidang ini tidak hanya membuka jalan bagi kerjasama dalam bidang-bidang lainnya, tetapi juga merupakan prasyarat untuk mencapai tujuan dalam bidang-bidang lainnya itu. Tun Ismail, negarawan Malaysia, menyatakan bahwa "kerjasama dalam bidang ekonomi adalah dasar untuk membangun kerjasama politik dan kebudayaan." Lebih dari itu, alasan utama penekanan kerjasama dalam bidang ekonomi adalah bahwa kerjasama dalam bidang itu tidak kontroversial dan tidak menimbulkan kecurigaan-kecurigaan dibandingkan dengan kerjasama dalam bidang politik dan keamanan. Jadi jelas bahwa kerjasama dalam bidang ekonomi memang merupakan salah satu maksud dan tujuan ASEAN. Pertemuan Puncak Bali tahun 1976 mempertegas kembali tujuan-

tujuan ekonomi ASEAN dan ini kemudian dituangkan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN.

Meskipun pertimbangan-pertimbangan politik diabaikan oleh Deklarasi Bangkok, terdapat pengakuan bahwa dalam tahun-tahun pertama pembentukannya masalah-masalah politik telah disinggung oleh delegasi-delegasi ASEAN dalam sidang-sidang privat dan informal. Dengan kata lain, bentuk-bentuk kerjasama dalam berbagai bidang seperti dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok ditujukan untuk mendukung tercapainya maksud dan tujuan ASEAN yang bersifat politik. Dalam hubungan ini ada gunanya untuk mengutip kembali ucapan mendiang Adam Malik tahun 1974 mengenai motivasi dasar pembentukan ASEAN:

Meskipun dari semula ASEAN dilihat sebagai perhimpunan kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan, terdapat persamaan dalam pandangan-pandangan politik anggota-anggotanya. Kemajuan yang berarti hanya akan dicapai dengan memberikan prioritas kepada pembangunan ekonomi. Untuk mencapai tujuan itu kebijakan-kebijakan harus diarahkan untuk mengamankan tujuan prioritas itu, tidak hanya dalam pengertian ekonomi semata-mata, tetapi juga melalui usaha menciptakan kondisi yang damai dan stabil baik domestik maupun internasional.

Kerjasama ASEAN dalam bidang politik mulai mendapat perhatian dalam Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Dalam pertemuan itu ASEAN secara resmi mengukuhkan kerjasama dalam bidang politik. Tahun 1976 adalah awal dimulainya tindakan-tindakan politik kolektif ASEAN.

Lebih lanjut, Pertemuan Puncak Bali itu juga mengakui perlunya meningkatkan kerjasama ekonomi dengan "negara-negara ketiga," kelompok negara dan organisasi internasional. Beberapa tahun belakangan ini kegiatan-kegiatan ASEAN di berbagai bidang telah melampaui perbatasannya sendiri untuk menjalin ikatan-ikatan politik dan ekonomi dengan pusat-pusat politik dan ekonomi dunia, terutama Masyarakat Ekonomi Eropa, Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru. Hubungan ASEAN dengan pusat-pusat politik dan ekonomi itu meningkat dan negara-negara anggota ASEAN bukan saja telah merumuskan pendekatan yang sama dalam berbagai masalah ekonomi dan politik tetapi juga telah memiliki mekanisme dialog sebagai forum untuk menyampaikan usul-usul bersama dan tuntutan bagi kerjasama ekonomi (dan politik) yang lebih erat. Singkatnya, ASEAN kini telah berkembang menjadi suatu kerjasama dalam bidang ekonomi, sosial dan politik.

Sifat dinamis dari perubahan-perubahan yang terjadi pada tingkat politik internasional di Asia Tenggara dewasa ini telah semakin menggiatkan usaha-usaha ASEAN untuk menemukan konsep-konsep dan struktur baru bagi kerjasamanya. Ada gunanya menandakan kembali saat ini pandangan Menteri Luar Negeri Filipina mengenai ASEAN: "Di antara perhimpunan-perhimpunan kerjasama dewasa ini, ASEAN satu-satunya yang tidak memi-

liki Piagam.” Di satu pihak Deklarasi Bangkok tetap merupakan dokumen dasar ASEAN, di lain pihak perubahan-perubahan keadaan politik regional telah mendorong lahirnya pemikiran di luar kalangan pemimpin ASEAN untuk merumuskan suatu Piagam yang memuat aspirasi politik dan ekonomi serta tujuan-tujuan ASEAN yang lebih luas. Harus diingat bahwa Deklarasi Bangkok pada hakikatnya tetap merupakan deklarasi bersama yang menurut keyakinan pemimpin-pemimpin ASEAN tidak membutuhkan pengesahan oleh masing-masing negara anggota ASEAN.

POLA KELEMBAGAAN

Sifat dan tujuan kerjasama ASEAN serta arah perkembangan dan ruang lingkup kerjasamanya seringkali terungkap dari pola kelembagaan yang diantunya. Kerangka institusional suatu perhimpunan memang seharusnya sesuai dengan tujuan dan fungsi perhimpunan itu. Dalam kasus ASEAN, terdapat anggapan bahwa kerangka institusionalnya tidak lagi mampu menopang ataupun memenuhi tuntutan-tuntutannya akibat semakin luasnya kegiatan-kegiatannya. Oleh karena itu telah muncul rekomendasi-rekomendasi untuk menyusun kembali struktur ASEAN. Deklarasi Kerukunan Bersama ASEAN yang diterima oleh Pertemuan Puncak ASEAN di Bali tahun 1976 memuat ketentuan-ketentuan mengenai peninjauan kembali struktur kelembagaan ASEAN untuk meningkatkan efektivitasnya. Selanjutnya dalam Komunike Akhir Pertemuan Puncak di Kuala Lumpur tahun 1977 kepala-kepala pemerintahan ASEAN mempertimbangkan proses peninjauan kembali struktur ASEAN sebagai tugas yang berkelanjutan.

Dorongan untuk meninjau kembali struktur ASEAN adalah kebutuhan untuk mengakomodasikan, secara institusional, pertumbuhan yang cepat dari kegiatan-kegiatan ASEAN dan mencegah proliferasi badan-badan dan pertemuan-pertemuan ASEAN dalam tingkat yang lebih rendah serta keinginan untuk memperkuat Sekretariat ASEAN sebagai bagian dari usaha yang lebih luas untuk mencapai koordinasi kegiatan-kegiatan ASEAN secara lebih efektif. Salah satu paket rekomendasi dan yang dianggap terpenting adalah yang diusulkan oleh *Task Force* 1982. Salah satu pertimbangannya adalah bahwa dalam mekanisme kerjasama yang berlaku sekarang ini terdapat ketidak-seimbangan struktural yang mendasar. Lagipula, koordinasi antara badan-badan ASEAN yang ada berbelit-belit dan tidak praktis.

Kelemahan-kelemahan yang menonjol dalam mekanisme kerjasama ASEAN saat ini dapat diidentifikasi sebagai berikut. ASEAN tidak memiliki struktur pembuatan keputusan yang terpadu. Dalam struktur ASEAN periode post-Bali terdapat dua badan pembuat keputusan yang paralel, yaitu Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN (AMM) dan Pertemuan Tahunan Para

Menteri Ekonomi ASEAN (AEM). Kedua pertemuan itu dianggap sebagai dua organ kunci ASEAN. Akan tetapi jalur tanggungjawab yang vertikal yang terlihat selama ini telah membuat struktur pembuatan keputusan terpecah-pecah. Keadaan ini semakin rumit akibat munculnya pertemuan-pertemuan paralel para menteri ASEAN lainnya. Ini berarti proliferasi kebijakan dan badan-badan pembuat keputusan yang sebenarnya tidak diinginkan oleh ASEAN.

Persoalan yang dihadapi menyangkut koordinasi antara AMM dan AEM. Persoalan ini muncul oleh karena menteri ekonomi menganggap peranan mereka harus diberikan bobot yang lebih besar karena sifat kerjasama ASEAN yang lebih menekankan bidang ekonomi. Pada bulan Juni 1977 mereka bahkan mengusulkan agar mereka bertanggungjawab langsung kepada kepala-kepala pemerintahan ASEAN. Tetapi para Menteri Luar Negeri tetap beranggapan bahwa mereka memiliki "primacy" dalam urusan-urusan ASEAN karena implikasi-implikasi politik dan diplomatik yang mungkin timbul dari suatu keputusan. Pada waktu masalah restrukturisasi ASEAN dibahas dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kesepuluh di Singapura tahun 1977, Menteri Luar Negeri Filipina Romulo dan Menteri Luar Negeri Muangthai Upadit Pachariyangkun mengatakan bahwa pertemuan para menteri luar negeri harus tetap merupakan badan pembuat keputusan utama dalam ASEAN. Pendapat Menteri Luar Negeri Malaysia lebih radikal karena ia mengusulkan agar para menteri luar negeri mengabaikan usul-usul yang diajukan oleh menteri-menteri ekonomi.

Penekanan pendekatan dalam menyelesaikan suatu masalah yang dihadapi ASEAN adalah kohesi sub-regional dan kebutuhan untuk menciptakan rasa partisipasi dalam ASEAN di masing-masing negara anggota. Pertimbangan semacam ini kemudian diterjemahkan ke dalam suatu metode konsensus dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi sejauh ini tiada definisi yang jelas mengenai prinsip konsensus itu. Metode ini mengandung segi-segi yang menguntungkan dan mungkin satu-satunya metode yang paling dapat diterima oleh ASEAN. Akan tetapi terdapat kesan bahwa aplikasi metode itu dalam semua masalah kebijakan telah mengurangi efektivitas kerjasama antar-ASEAN. Oleh sebab itu terdapat pemikiran untuk melengkapi metode konsensus dengan metode pengambilan keputusan lainnya.

Dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN keenam tahun 1973, para menteri luar negeri memutuskan untuk memperkuat struktur ASEAN dengan membentuk Sekretariat Sentral ASEAN. Realisasi keputusan itu adalah kesepakatan untuk mendirikan Sekretariat ASEAN yang berkedudukan di Jakarta melalui persetujuan yang ditandatangani oleh para menteri luar negeri pada Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Akan tetapi perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa Sekretariat ASEAN dianggap tidak mampu memainkan peranan dan menjalankan fungsinya seperti dijabarkan dalam

persetujuan pembentukannya akibat tiadanya tenaga trampil dan yang memadai serta infrastruktur yang mendasar. Munculnya penilaian seperti ini bisa dimengerti oleh karena Sekretariat ASEAN dibentuk pada saat tingkat kerjasama dan kegiatan ASEAN tidak begitu luas, dan ini terlihat dari sifat-sifat embrionik Sekretariat, misalnya jumlah tenaga trampil yang sedikit. Oleh sebab itu timbul pemikiran untuk memperkuat institusi Sekretariat dan memberikan peranan promosi (*promotional role*) kepada Sekretariat Jenderal Sekretariat ASEAN. Di samping itu, terdapat pemikiran untuk membentuk jabatan Wakil Sekretaris Jenderal.

Untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan sosial dan memajukan perkembangan kebudayaan, ASEAN merintis kerjasama dengan organisasi ASEAN non-pemerintah (NGO). Saat ini terdapat sekitar 37 organisasi non-pemerintah yang mencakup berbagai bidang dan kegiatan. Akan tetapi sejauh ini belum terdapat kerangka yang mantap yang mengatur hubungan ASEAN dengan NGO. ASEAN hanya memiliki "guidelines." Lebih lanjut, beberapa sektor dalam NGO yang bergerak dalam bidang ekonomi memainkan peranan penting dalam kerjasama industri ASEAN. Akan tetapi sejauh ini mereka tidak merupakan bagian formal dalam struktur ASEAN. Oleh sebab itu timbul gagasan untuk melibatkan sektor swasta di kawasan Asia Tenggara dalam kerjasama ASEAN.

Mungkin masih terdapat banyak kelemahan-kelemahan lain yang tidak dapat disebutkan di sini. Kelemahan-kelemahan dalam struktur ASEAN seperti disebutkan di atas perlu dipaparkan oleh karena bukan saja telah menjadi fokus pembicaraan mengenai restrukturisasi ASEAN tetapi juga menjadi perhatian *Task Force* ASEAN. Perdebatan mengenai restrukturisasi kerjasama ASEAN dalam Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kesepuluh di Singapura juga difokuskan pada kelemahan-kelemahan di atas.

BEBERAPA OPSI DAN PENDEKATAN

Semakin besar dan luas bidang kegiatannya, semakin besar pula lingkup persoalan yang dihadapi ASEAN. Ia harus memasuki era pembaruan managerial apabila ingin tetap mempertahankan momentum perkembangannya. Akan tetapi sebagian kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam mekanisme kerjasamanya telah membuat ASEAN lambat memenuhi komitmen-komitmentennya. ASEAN tetap membutuhkan hasil-hasil konkret untuk membuktikan tuntutannya sebagai kerjasama regional yang efektif. Oleh sebab itu ASEAN perlu menyadari kebutuhan untuk meninjau dan menyusun kembali mekanisme konsultasi dan pengambilan keputusan guna mengakomodasikan tuntutan baru dan mendesak yang mungkin timbul dari kerjasama yang semakin meningkat.

Seperti telah dikatakan di muka, inti masalah dari kelemahan yang disebutkan pertama adalah koordinasi antara AMM dan AEM. Menurut Deklarasi Bangkok AMM tidak lain adalah pertemuan para menteri luar negeri dan bukan menteri-menteri ekonomi. Pertemuan para menteri ekonomi (AEM) baru mulai menonjol setelah Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Sejak itu telah muncul anggapan di kalangan mereka bahwa setiap keputusan di bidang ekonomi, meskipun mungkin mempunyai implikasi politik dan diplomatik, berada di tangan menteri-menteri ekonomi. Sifat kerjasama ASEAN yang lebih menekankan bidang ekonomi memperkuat anggapan itu. Tetapi para menteri luar negeri tidak dapat menerima anggapan yang demikian. Oleh karena sifat dan ruang lingkup tugasnya, para menteri luar negeri merasa berwenang menangani apa pun yang menjadi urusan ASEAN. Deklarasi Bangkok sendiri ditandatangani oleh menteri luar negeri. Di sinilah timbul masalah koordinasi dan wewenang.

Opsi pertama untuk mengatasi masalah itu berkaitan dengan status pertemuan puncak (*summit*) dalam arti apakah ia perlu dilembagakan. Pemikiran yang ada adalah melembagakan pertemuan itu satu kali dalam satu tahun. Akan tetapi bila kita kaji lebih dalam lagi pertemuan satu kali dalam setahun jelas tidak sesuai dengan gaya dan karakter pemimpin-pemimpin ASEAN sekarang ini, meskipun hal itu mungkin membuka kesempatan bagi kepala pemerintahan baru di ASEAN, bila terjadi pergantian pemerintahan, untuk berperan dalam pertemuan puncak itu.

Meskipun pertemuan puncak ASEAN bukan badan yang mengkoordinasi kegiatan ASEAN sehari-hari, ia tetap perlu dilembagakan. Pertemuan semacam itu memiliki nilai simbolik yang tinggi dan bisa memberikan dorongan dan kekuatan kepada ASEAN sebagai institusi. Ia juga bisa memberikan pengarahannya berarti, menentukan tujuan-tujuan yang spesifik dan mendukung program-program ASEAN serta meninjau kembali kemajuan-kemajuan yang telah dicapai. Lebih dari itu, pertemuan puncak itu, sebagai forum konsultasi reguler, bisa menentukan prioritas bidang-bidang kerjasama, dan secara demikian mencegah kemungkinan proliferasi pertemuan di bidang-bidang lainnya yang tidak merupakan prioritas. Pertemuan puncak secara reguler jelas akan mendorong sinkronisasi kegiatan-kegiatan seluruh institusi ASEAN. Pemikiran yang paling ideal adalah menetapkan pertemuan itu setiap dua atau empat tahun sekali.

Pertemuan yang diadakan setiap dua atau empat tahun sekali akan menimbulkan kesan seolah-olah kerjasama ASEAN tidak mempunyai arti oleh karena jarak pertemuan puncak yang satu dengan lainnya cukup lama. Kesan semacam ini mungkin berasal dari kalangan yang mendukung gagasan pertemuan satu kali dalam satu tahun. Kesan semacam ini tidak tepat. Perlu dicatat bahwa ASEAN telah mampu bertahan selama dua dasawarsa justru oleh karena peranan penting yang dimainkan oleh para kepala pemerintahan

negara-negara anggotanya meskipun hal itu dilakukan di luar pertemuan puncak. Selama beberapa tahun terakhir ini telah dilaksanakan berbagai pertemuan konsultasi antara kepala-kepala pemerintahan ASEAN. Pertemuan terakhir dilakukan pada bulan Januari 1987 antara Presiden Soeharto dan Lee Kuan Yew dan Mahathir masing-masing di Singapura dan Kuala Lumpur. Pertemuan puncak bilateral Malaysia-Filipina, atau Singapura-Filipina, dan mungkin juga Muangthai-Filipina memang belum pernah terjadi. Agar supaya hubungan pribadi menjadi lebih erat dan secara demikian menjadi perekat solidaritas dan persatuan ASEAN, pemimpin-pemimpin negara-negara itu perlu melakukan pertemuan puncak seperti yang selama ini dikembangkan oleh Indonesia, Malaysia dan Singapura. Jelasnya, semakin banyak keterlibatan kepala-kepala pemerintahan dalam urusan-urusan ASEAN dan semakin erat hubungan pribadi antara mereka, semakin besar bobot kerjasama ASEAN. Ini barangkali adalah "cara ASEAN."

Opsi kedua adalah membentuk Dewan Menteri seperti diusulkan oleh *Task Force*. Perlu dicatat bahwa pada tahun 1977 Indonesia pernah mengusulkan untuk menghapuskan *Standing Committee* dan fungsi-fungsinya dibebankan kepada Sekretariat. Menurut usul Indonesia itu masing-masing negara anggota ASEAN menempatkan Duta Besarnya di Sekretariat Sentral ASEAN. Para Duta Besar ini, yang melakukan pertemuan di bawah pimpinan Sekretaris Jenderal, merupakan badan manajerial dan perencana kebijakan utama dalam tingkat eksekutif. Usul Indonesia ini menggambarkan suatu "Dewan Menteri-menteri ASEAN" dengan wewenang penuh untuk mengendalikan kebijakan-kebijakan perhimpunan. Opsi ini tidak ideal karena akan memberikan kesan supranasionalisme dan otonomi yang besar yang belum tentu dapat diterima oleh negara-negara anggota ASEAN.

Opsi ketiga adalah membentuk pertemuan gabungan, seperti diusulkan oleh Filipina, antara menteri-menteri luar negeri dan ekonomi yang berfungsi antara lain mematangkan rencana-rencana untuk pertemuan pada tingkat yang lebih tinggi. Selain sebagai forum konsultasi, pertemuan semacam itu juga memungkinkan para menteri mendiskusikan secara bersama berbagai bidang kerjasama yang menjadi perhatian bersama, khususnya di bidang ekonomi, dengan kemungkinan masukan-masukan politik dari menteri luar negeri. Akan tetapi pendekatan semacam ini belum tentu menjamin koordinasi yang baik antara kedua kelompok menteri itu dan bahkan bisa menyebabkan jalan buntu bagi perumusan rencana-rencana tertentu. Hal ini pada gilirannya akan melemahkan mekanisme kerja ASEAN secara keseluruhan.

Opsi lainnya yang mungkin paling "viable" adalah memisahkan pertemuan para menteri luar negeri (AFM) dari pertemuan tahunan para menteri ASEAN (AAMM). Konsekuensinya, posisi AAMM dalam struktur ASEAN akan menjadi lebih tinggi daripada AFM dan pertemuan para menteri ekonomi (AEM), dan merupakan puncak (*apex*) lembaga ASEAN bilamana

pertemuan tingkat tinggi tidak bersidang. AAMM akan merumuskan sasaran-sasaran ASEAN dalam kerangka kebijakan yang telah disetujui oleh kepala-kepala pemerintahan dan mengkoordinasikan tugas-tugas AFM dan AEM serta pertemuan-pertemuan menteri lainnya. AAMM juga bertanggungjawab atas hubungan ASEAN dengan rekan dialog.

Pemikiran lainnya adalah melembagakan pertemuan para menteri ASEAN untuk membahas berbagai masalah di bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Mereka memiliki wewenang penuh untuk mengadakan pertemuan secara sektoral dan mengambil keputusan di bidangnya masing-masing. Pertemuan semacam ini akan dilakukan di bawah payung Pertemuan Para Menteri mengenai Masalah Tertentu (AMM).

Pendekatan yang terakhir ini juga "viable" karena bisa mencegah kemungkinan terjadinya "benturan kepentingan" antara dua kelompok menteri yang berbeda fungsi dan tanggungjawabnya. Akan tetapi kebutuhan untuk mengadakan pertemuan semacam itu memerlukan penelitian yang seksama. Ia mempunyai implikasi negatif, yaitu bahwa suatu masalah yang telah diputuskan dalam pertemuan tingkat menteri ekonomi misalnya, belum tentu disetujui oleh menteri luar negeri dari negara yang sama. Sebagai akibatnya suatu keputusan yang seharusnya segera bisa dilaksanakan menjadi tertunda. Jalan ke luar terhadap kemungkinan terjadinya jalan buntu ini adalah mengadakan pertemuan gabungan antara menteri luar negeri dan menteri yang bersangkutan (misalnya menteri yang menangani masalah ekonomi atau sosial). Apabila masih tetap tidak tercapai persetujuan, maka masalah itu bisa di bawa ke pertemuan tingkat tinggi. Akan tetapi apabila masalah itu tidak termasuk prioritas dalam agenda KTT, maka kemungkinan tercapai persetujuan mengenai masalah itu kecil.

Mungkin jalan ke luar yang paling baik adalah tetap mempertahankan struktur paralel dari AFM dan AEM sebagai dua organ utama pembuat keputusan. Akan tetapi "terms of reference" dari masing-masing pertemuan itu harus dirumuskan secara lebih jelas. Jalan ke luar lainnya adalah mengadakan pertemuan khusus yang diprakarsai oleh AMM atau AFM dan AEM. Pertemuan ini harus memberikan laporan kepada badan yang mengambil prakarsa. Pendekatan semacam ini sangat esensial untuk mencegah proliferasi pertemuan di antara menteri-menteri sektoral dan menghindari kemungkinan timbulnya masalah koordinasi dan wewenang.

Kelemahan lain dari struktur ASEAN menyangkut pengambilan keputusan. Metode pengambilan keputusan adalah satu faktor yang penting bagi efektivitas ASEAN. Metode konsensus yang dipraktekkan oleh ASEAN selama ini adalah untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan pokok negara-negara anggota dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Pemimpin-pemimpin ASEAN mempertahankan metode ini sebagai metode

pengambilan keputusan mengenai masalah kebijakan utama baik dalam pertemuan tingkat puncak maupun menteri.

Satu hal yang mungkin tidak disadari adalah bahwa penerapan metode konsensus dalam berbagai masalah baik prosedural maupun substansial akan mengurangi efektivitas kerjasama ASEAN. Oleh sebab itu terdapat kebutuhan untuk melengkapi metode konsensus dengan metode pengambilan keputusan tambahan (*incremental decision making*) seperti dipraktekkan oleh MEE. Metode-metode itu adalah konsensus Enam minus X, mayoritas dua pertiga (*qualified majority*) dan mayoritas sederhana (*simple majority*). Untuk menjamin agar pendekatan-pendekatan itu tidak menimbulkan pertentangan pendapat atau melahirkan sub-kelompok, keputusan untuk memilih pendekatan tertentu dan penentuan nilai X harus didasarkan atas metode konsensus. Tujuannya adalah membuat proses pengambilan keputusan menjadi lebih luwes tanpa merongrong harmonisasi dan kohesivitas ASEAN.

Dalam pidato pembukaannya di muka Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN Kesepuluh di Singapura, mendiang Adam Malik mengatakan bahwa:

Dengan meningkatnya peranan dan keterlibatan menteri-menteri ASEAN lainnya di samping menteri luar negeri dan perlunya proses pengambilan keputusan secara lebih cepat, dirasakan bahwa struktur kelembagaan ASEAN tidak memadai lagi. Dalam hubungan ini Sekretariat ASEAN perlu diperkuat dan ASEAN perlu meninjau kembali Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN.

Selama ini terdapat kesan bahwa Sekretariat ASEAN tidak mampu menjalankan fungsinya akibat tiadanya tenaga trampil dan yang memadai. Usaha untuk memperkuat Sekretariat ASEAN terlihat pada tahun 1983 ketika ASEAN mengadakan perubahan atas Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN, khususnya yang menyangkut penunjukan staf tambahan. ASEAN percaya bahwa Sekretariatnya perlu diperkuat dengan tenaga-tenaga profesional dan didukung oleh dana yang memadai, dan secara demikian mampu meningkatkan fungsi dan peranannya dalam memonitor, koordinasi dan implementasi kegiatan-kegiatan ASEAN.

Pemikiran lain untuk memperkuat Sekretariat adalah menambah jumlah biro yang telah ada dengan biro-biro tambahan seperti Biro Perencanaan dan Studi Kebijakan, Biro Hubungan Dialog dengan Negara Ketiga dan Biro Ekonomi yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah komite ekonomi yang ada. Jadi Sekretariat ASEAN perlu diberi wewenang untuk mengambil prakarsa dalam bidang studi kebijakan dan perencanaan yang diperlukan bagi kerjasama regional. Selanjutnya, Biro Informasi dan Data juga perlu dipertimbangkan untuk mengumpulkan, mengolah dan menyebarkan informasi dan data statistik mengenai bidang-bidang kerjasama ASEAN. Biro ini harus memaparkan kenyataan mengenai ASEAN dan bidang kerjasamanya. Dengan penambahan biro-biro itu fungsi-fungsi yang sebelumnya dilakukan

oleh Sekretariat Teknik Interim (ITS) dialihkan ke Sekretariat dan secara demikian mencegah kemungkinan proliferasi pertemuan-pertemuan yang memang tidak diinginkan oleh ASEAN.

Dengan dibentuknya Sekretariat ASEAN tahun 1976, peranan Sekretariat Nasional ASEAN dalam melayani Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN (AAMM) dan Standing Committee seharusnya hilang, akan tetapi hal itu tidak terjadi. Meskipun demikian terdapat kebutuhan untuk tetap mempertahankan Sekretariat Nasional yang fungsinya dibatasi pada koordinasi dan monitor partisipasi nasional dalam ASEAN. Fungsi mereka sebelumnya, yaitu melayani pertemuan-pertemuan ASEAN dan koordinasi hubungan ASEAN dengan rekan dialog, sekarang perlu dibebankan kepada Sekretariat ASEAN.

Dalam tingkat nasional terdapat kebutuhan untuk melengkapi departemen-departemen dengan staf yang profesional dengan tujuan memajukan partisipasi nasional secara efektif dalam program dan proyek-proyek ASEAN. Hal ini bukan saja akan menjamin persiapan-persiapan yang memadai untuk pertemuan-pertemuan ASEAN tetapi juga menjamin bahwa program dan kebijakan yang telah diterima oleh ASEAN diterjemahkan secara efektif dalam suatu aksi pada tingkat nasional.

Hingga sekarang Sekretariat ASEAN dikepalai oleh seorang Sekretaris Jenderal. Fungsi dan kekuasaan Sekretaris Jenderal ditetapkan dalam Pasal 3 Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN tahun 1976. Dalam prakteknya, fungsi dan kekuasaan sesungguhnya tidak menonjol dan terdapat kesan bahwa ia hanya bertindak atas instruksi Standing Committee dan Pertemuan Tahunan Para Menteri ASEAN. Oleh karena itu telah berkembang pemikiran untuk memberikan Sekretaris Jenderal suatu peranan promosi (*promotional role*) terutama untuk menjamin agar kepentingan komunitas ASEAN terwakili secara memadai dalam berbagai fora ASEAN. Hal ini misalnya bisa dicapai dengan menunjuk kembali Sekretaris Jenderal sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN dan bukan Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN seperti yang terlihat sekarang ini.

Pendekatan itu mungkin tidak akan diterima oleh karena ASEAN sampai saat ini kelihatannya belum siap untuk menerima suatu jabatan supra-nasional karena dianggap bertentangan dengan "cara ASEAN" yang dipraktekkan selama ini. Terdapat kesan bahwa ASEAN khawatir mengenai kemungkinan munculnya figur Sekjen yang kuat, sebab hal itu mungkin akan mengurangi kedaulatan masing-masing negara anggota. Kekhawatiran serupa pernah muncul di kalangan anggota-anggota Organisasi Persatuan Afrika seketika setelah ia dibentuk tahun 1963. Kekhawatiran kemudian menjadi berkurang ketika Ketua Eksekutif organisasi itu kemudian ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal Administratif.

Terlepas dari persoalan apakah pendekatan itu diterima atau tidak, jabatan Sekretaris Jenderal adalah jabatan yang cukup penting dalam ASEAN, oleh karena ia bukan saja bertanggungjawab atas suplai laporan tahunan kegiatan-kegiatan ASEAN tetapi juga menjadi sekretaris pertemuan para menteri. Kedudukannya ini memungkinkannya menjadi "link" utama antara berbagai badan pembuat keputusan dan secara demikian ia bisa meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam melaksanakan urusan-urusan ASEAN. Selanjutnya, mengingat tugas Sekretaris Jenderal yang luas terdapat pemikiran untuk membentuk jabatan Wakil Sekretaris Jenderal untuk membagi beban pekerjaan Sekretaris Jenderal dan mewakilinya dalam berbagai pertemuan. Perlu dicatat bahwa meskipun Sekretaris Jenderal mewakili kepentingan komunitas ASEAN, ia tidak merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang sebenarnya terletak pada masing-masing negara-negara anggota. Di sinilah keterbatasan kekuasaan Sekretaris Jenderal, kecuali kalau ia ditunjuk sebagai Sekretaris Jenderal ASEAN.

Tahun 1967 ASEAN telah muncul sebagai birokrasi regional. Menurut kebiasaan birokrasi itu cenderung untuk hidup menurut caranya dan dalam dunianya sendiri. Oleh karena itu ia tidak akan banyak mempedulikan inisiatif-inisiatif yang datang dari luar birokrasi. Terdapat kesan bahwa birokrasi itu merasa terancam oleh adanya inisiatif paralel yang tumbuh dari kalangan swasta. Padahal inisiatif paralel itu cukup penting untuk memperkuat kerjasama regional ASEAN, khususnya dalam bidang ekonomi. Kecuali kalau terjadi perubahan dalam falsafahnya, meningkatnya kelompok birokrasi dalam berbagai komite ASEAN misalnya tidak akan mampu menjamin terciptanya mekanisme efektif dari prakarsa-prakarsa yang dilakukan oleh sektor swasta. Birokrasi yang kaku dari komite-komite (ekonomi) harus dihilangkan. Latar-belakang keadaan itulah yang telah mendorong lahirnya pemikiran untuk menjadikan sektor swasta sebagai bagian integral dalam struktur ASEAN sehingga memungkinkannya berinteraksi dengan lembaga-lembaga pemerintah melalui cara-cara yang berarti.

Harus diakui bahwa sektor swasta khususnya di negara-negara sedang berkembang tidak dapat beranjak terlampau jauh tanpa adanya dukungan dan restu dari pemerintah, apalagi kalau mereka dipandang sebagai saingan bagi birokrasi. Para perencana ekonomi ASEAN perlu memahami pentingnya peranan sektor swasta dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Mereka perlu diberi tempat dalam mekanisme ASEAN dan bobot yang lebih besar dalam perencanaan proyek-proyek ASEAN. Ketua-ketua dari NGO itu, misalnya Kamar Dagang dan Industri ASEAN (ACCI), bisa menghadiri sidang terbuka Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN, sementara ketua kelompok kerja NGO itu (kalau ada) bisa menghadiri pertemuan-pertemuan komite tetap. Dalam forum itu, wakil-wakil NGO bisa mengajukan pendapat mereka, akan tetapi mereka tetap tidak memiliki peranan dalam pengambilan keputusan

yang sesungguhnya terletak pada masing-masing pemerintah. Singkatnya, interaksi antara NGO dan lembaga-lembaga pemerintah harus berlangsung baik dalam tingkat nasional maupun regional.

Apa yang dipaparkan di atas adalah sebagian dari opsi dan pendekatan yang lebih luas. Opsi dan pendekatan yang diajukan oleh satu negara anggota ASEAN belum tentu diterima oleh anggota lainnya. Apalagi telah berlaku suatu anggapan bahwa suatu kerjasama politik atau ekonomi hanya akan dimajukan apabila kerjasama itu mampu melayani kepentingan nasional masing-masing anggotanya. Ini berarti mekanisme kerjasama yang diusulkan haruslah mencerminkan unsur atau mengakomodasikan kepentingan nasional masing-masing negara anggota. Dilihat dari perspektif nasional memang mudah membayangkan suatu mekanisme yang demikian itu. Akan tetapi menterjemahkan pemikiran itu ke dalam suatu struktur kerjasama regional yang konkret dan sesuai dengan kondisi serta perkembangan ASEAN saat ini bukanlah suatu tugas yang mudah. Di sinilah perlunya peranan konsensus. Kegagalan mencapai konsensus juga bukan suatu hal yang tidak mungkin terjadi. Bila ini terjadi keputusan yang akan diambil hanyalah "setuju untuk tidak setuju." Ini barangkali juga "cara ASEAN."

PENUTUP

ASEAN akan tetap merupakan kerjasama antar-pemerintah yang longgar yang bertujuan memperkuat negara-negara anggotanya sebagai entitas nasional. Dalam usianya yang kedua puluh terdapat petunjuk bahwa ASEAN telah melangkah ke tingkat kerjasama ekonomi dan politik yang lebih tinggi dan erat. Lebih lanjut, ASEAN lebih berorientasi kepada hasil-hasil usaha yang menghendaki adanya reformasi dalam cara kerjanya. Semakin cepat perhatian diberikan kepada masalah ini, semakin besar jaminan bagi masa depan ASEAN. Lebih dari itu, keterlibatan kepala-kepala pemerintahan negara-negara anggota ASEAN dan hubungan pribadi mereka satu sama lain akan tetap menjadi unsur vital dalam kerjasama dan kehidupan ASEAN di masa depan. Pemimpin-pemimpin ASEAN percaya bahwa "cara ASEAN" semacam ini harus dipertahankan dan dikembangkan.

Perubahan-perubahan atau penyempurnaan mekanisme kerjasama ASEAN tidak perlu dilakukan secara drastis, tetapi harus didasarkan atas sistem yang telah ada. Perlu dicatat bahwa institusi-institusi kunci dari kerangka kerjasama regional ASEAN sudah ada. Yang diperlukan adalah "streamlining" proses dan mekanisme kerja ASEAN. Lebih lanjut, selain harus sesuai dengan tujuan dan fungsi ASEAN, kerangka institusional ASEAN juga harus memiliki kemampuan dan keluwesan untuk memungkinkan penanganan urusan-urusan ASEAN menjadi lebih efisien.

Perlu dicatat pula bahwa kepala-kepala pemerintahan ASEAN sekarang ini memiliki wibawa nasional untuk memerintahkan kerjasama intra-ASEAN dalam tingkat yang lebih tinggi dan berarti. Oleh sebab itu saat ini merupakan kesempatan yang paling baik untuk mengembangkan kerjasama dalam tingkat yang lebih tinggi dan kerangka institusional yang lebih sederhana tetapi kuat, meskipun dengan "cara ASEAN." Dalam hubungan ini perlu dikutip ucapan mendiang Tun Abdul Razak di muka Pertemuan Bersama Komite Tetap ASEAN dan Sekretaris Jenderal pada tahun 1974 bahwa "Pada hakikatnya yang penting adalah hasil-hasilnya. Kita harus menghindari struktur-struktur kelembagaan yang besar-besar yang memberi dan membesarkan harapan rakyat dan akhirnya menimbulkan kekecewaan dan frustrasi."

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Terbitan Resmi

1. ASEAN Secretariat. *ASEAN Document Series 1967-1986*. Jakarta: ASEAN Secretariat, Mei 1986.
2. "Guidelines for ASEAN Relations with NGOs." Revised Paper. ASEAN Secretariat, 1986.
3. "Proposed ASEAN Organizational Structure," Philippine Paper, 1987.
4. *Progress Report of the ASEAN Task Force 1983*.
5. *Report of the First Meeting of Issue Committee XV on the Machinery of ASEAN Cooperation, High Level Steering Committee (HLSC)*. Manila, 14-15 April 1987.
6. Sekretariat Nasional ASEAN. *Hubungan ASEAN dengan Organisasi ASEAN Non-Pemerintah*, Jakarta: Departemen Luar Negeri, n.d.

Buku

1. Broinowski, Alison ed. *Understanding ASEAN*, London: The Macmillan Press, 1983.
2. Indorf, Hans H. *ASEAN: Problems and Prospects*, Occasional Paper No. 38. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975.
3. Rajendran, M. *ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Actions*. Kuala Lumpur: Arenabuku sdn.bhd, 1985.
4. *Regionalism in Southeast Asia*. Proceeding of a Conference. Jakarta, Centre for Strategic and International Studies, 22-25 Oktober 1974.

Makalah/Artikel

1. Alagappa, Muthiah. "ASEAN Institutional Framework and Modus Operandi: Recommendation for Change." Makalah yang disampaikan pada *Kongres Ekonomi ASEAN I*, Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.
2. Irvine, David. "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975," dalam *Understanding ASEAN*, Edited by Alison Broinowski. London: The Macmillan Press, 1983.
3. Irvine, Roger. "The Formative Years of ASEAN: 1967-1975," dalam *ibid*.

4. Luhulima, C.P.F. "ASEAN Institution and Modus Operandi: Looking Backward, Looking Forward." Makalah yang disampaikan pada *Kongres Ekonomi ASEAN I*. Kuala Lumpur, 13-23 Maret 1987.
5. Patmanathan, M. "Political Dynamics of ASEAN Cooperation." Makalah yang disampaikan pada Simposium mengenai *ASEAN: Review and Preview*. Malaysian Economic Association, 1 Agustus 1977.
6. "Restrukturisasi ASEAN Belum Matang." *Kompas*, 1 Agustus 1977.
7. Wanandi, Jusuf. "The Future of ASEAN: An Indonesian View." *Kuliah Tahunan Tun Ismail Ali Keenam*. Kuala Lumpur, 24 Februari 1987.