

Aspek Politik dan Keamanan ASEAN

J. Soedjati DJIWANDONO

Selain sebagai suatu kerjasama regional, identitas ASEAN tidak mudah didefinisikan. Bahkan apakah ASEAN merupakan suatu organisasi sebenarnya masih dapat dipersoalkan. Orang berbicara tentang "negara anggota" ASEAN. Tetapi ASEAN tidak memiliki dokumen yang dapat dianggap sebagai "anggaran dasar" ataupun "anggaran rumah tangga" yang mengatur hubungan antar-negara anggota dan cara kerja atau "aturan permainan" yang lazim dalam suatu organisasi. Yang ada ialah Deklarasi Bangkok yang merupakan deklarasi pendirian ASEAN yang berisikan pernyataan secara umum pertimbangan-pertimbangan, tujuan-tujuan, cara-cara mencapai tujuan-tujuan itu, partisipasi (keikutsertaan, bukan "keanggotaan"), dan cita-cita pembentukan ASEAN. Sesudah itu telah dikeluarkan secara terus-menerus berbagai dokumen lain untuk mengisi lebih lanjut secara lebih konkret kerjasama yang diinginkan seperti Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara, dan serangkaian perjanjian dan pernyataan bersama tentang intensi atau cita-cita bersama seperti Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN.

Lebih penting lagi, ASEAN tidak pernah bertindak sebagai suatu organisasi atau suatu kesatuan. Tidak pula ASEAN memiliki aparat organisasi yang bertindak secara resmi atas nama ASEAN sebagai keseluruhan. Kalaupun seorang pemimpin atau pejabat bertindak atas nama ASEAN, misalnya Menteri Luar Negeri Indonesia dalam pembicaraan dengan Menteri Luar Negeri Vietnam sebagai "interlocutor" ASEAN, hal itu lebih bersifat *ad hoc* dan tidak melembaga. Begitu pula apa yang terjadi dengan "posisi ASEAN" dalam beberapa forum internasional atau dalam menghadapi isu-isu internasional tertentu.

Meskipun demikian, dapat dikatakan bahwa secara implisit ASEAN menganggap dirinya sebagai semacam organisasi. Salah satu maksud dan tu-

juan yang dirumuskan dalam Deklarasi Bangkok berbunyi sebagai berikut: "Untuk memelihara kerjasama yang erat dan menguntungkan dengan organisasi-organisasi internasional dan regional yang ada dengan maksud-maksud dan tujuan-tujuan serupa, dan menjajagi semua jalan bagi kerjasama yang lebih dekat lagi di antara mereka sendiri." (7)

Dari segi bidang kerjasama, identitas ASEAN juga tidak mudah didefinisikan. Sejak semula hingga sekarang telah ditimbulkan kesan bahwa ASEAN adalah suatu kerjasama ekonomi regional. Tetapi baru sembilan tahun kemudian, yaitu pada Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali tahun 1976 program kerjasama ekonomi digariskan dalam bentuk proyek-proyek bersama. Itu pun sebagian besar tidak berjalan. Dan hingga kini kerjasama intra-ASEAN dalam bidang ekonomi sangat minim. Hubungan ekonomi negara-negara ASEAN lebih intensif dan luas secara bilateral dengan negara-negara di luar Asia Tenggara, terutama Jepang, Amerika Serikat (AS), negara-negara lain yang penting dalam kawasan Pasifik (Korea Selatan, Kanada, Australia, meskipun kurang dengan Uni Soviet dan RRC), dan Eropa Barat.

Deklarasi Bangkok sendiri tidak kelihatan memberikan identitas ASEAN secara jelas. Butir pertama deklarasi itu hanya mengatakan "pembentukan suatu Perhimpunan untuk Kerjasama Regional di Antara Negara-negara Asia Tenggara yang akan dikenal sebagai Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN)." Selanjutnya deklarasi juga menyebutkan maksud-maksud dan tujuan-tujuan perhimpunan yang meliputi berbagai bidang. Dari isi deklarasi yang demikian kita memang memperoleh pengertian ASEAN secara longgar, dan persepsi tentang kerjasama regional ASEAN sedikit banyak akan ditentukan oleh cita-cita, harapan dan keinginan yang ditumpukan padanya. Sebagian lain persepsi itu juga akan ditentukan oleh penekanan pada bidang-bidang kerjasama tertentu yang memang secara jelas disebut di antara sederetan maksud dan tujuan ASEAN dalam Deklarasi Bangkok. Oleh karena itu kesan bahwa ASEAN adalah suatu kerjasama ekonomi, sosial, dan kebudayaan, dibenarkan oleh maksud dan tujuan yang dirumuskan untuk "mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan *partnership* untuk memperkuat landasan suatu masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai" (1); untuk "membina kerjasama yang aktif dan saling membantu dalam hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknis, ilmiah dan administratif" (3); untuk "saling membantu dalam bentuk kemudahan-kemudahan latihan dan penelitian dalam bidang-bidang pendidikan, profesional, teknis dan administratif" (4); untuk "bekerjasama lebih efektif demi penggunaan yang lebih besar pertanian dan industri ..., perluasan perdagangan ..., termasuk studi tentang masalah-masalah perdagangan barang-barang internasional, perbaikan fasilitas-fasilitas pengangkutan dan perhubungan dan peningkatan taraf hidup rakyat ..." (6).

Sebaliknya, tiada satu bagian pun dalam Deklarasi Bangkok secara eksplisit menyebut masalah-masalah dan kerjasama politik, apalagi keamanan. Oleh sebab itu memang cukup beralasan untuk mengatakan bahwa ASEAN, sekurang-kurangnya sampai Pertemuan Puncak Bali 1976, bukan suatu kerjasama politik, dan hingga sekarang bukan pula suatu kerjasama dalam bidang keamanan.

Meskipun demikian, bukan saja ASEAN sebenarnya berlatar-belakang politik dan tentu saja merupakan suatu keputusan politik, berdasarkan terutama pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan, tetapi dalam perkembangannya telah melakukan banyak kerjasama dalam bidang politik, yang baru dikukuhkan dan ditegaskan sejak Pertemuan Puncak Bali, dan dalam pengertian yang lebih luas juga melakukan kerjasama dalam bidang keamanan. ASEAN juga memiliki nilai politik dan keamanan. Dan bahkan cita-cita atau tujuan akhir kerjasama ASEAN itu dapat dikatakan sebagai cita-cita atau tujuan politik dan keamanan. Dalam hal-hal yang tidak secara jelas termasuk bidang-bidang ekonomi, sosial, dan kebudayaan, maksud dan tujuan ASEAN dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok sebagai berikut: "Untuk membina perdamaian dan stabilitas dengan terus menghormati keadilan dan peraturan hukum dalam hubungan antara negara-negara kawasan dan setia pada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa" (2); dan butir kelima deklarasi menyatakan bahwa "Perhimpunan itu merupakan kemauan kolektif bangsa-bangsa Asia Tenggara untuk mengikat diri bersama-sama dalam persahabatan dan kerjasama dan, melalui usaha dan pengorbanan bersama, menjamin bagi rakyat-rakyatnya dan generasi yang akan datang berkat perdamaian, kemerdekaan dan kesejahteraan." Dalam pengertian yang luas, cita-cita dan tujuan-tujuan demikian mau tidak mau bersifat politik dan berintikan kepentingan keamanan.

LATAR-BELAKANG DAN ARTI POLITIK

Pembentukan ASEAN jelas dilatarbelakangi oleh perkembangan politik dan berkaitan dengan itu pertimbangan keamanan yang menyangkut negara-negara Asia Tenggara pada waktu itu baik secara terpisah maupun secara keseluruhan sebagai kawasan. Perkembangan politik yang paling menentukan yang telah memungkinkan pembentukan ASEAN pada waktu itu adalah perubahan orientasi politik dalam maupun luar negeri Indonesia sebagai akibat pergolakan yang ditimbulkan oleh percobaan kudeta oleh Gestapu/PKI. Dengan tumpasnya pemberontakan Gestapu/PKI yang diikuti oleh tumbangannya pemerintahan Orde Lama dan munculnya Orde Baru, serta merta Indonesia, sekurang-kurangnya dalam orientasi ideologi dan kebijakan dalam negerinya, menjadi sangat anti-komunis. Larangan penyebaran paham Marxisme-Leninisme oleh MPRS merupakan pencerminan dan pengukuhan perubahan orientasi yang drastis itu.

Pada prinsipnya sikap anti-komunis ini memang semata-mata berdimensi domestik. Sikap itu tidak mengubah orientasi dan prinsip politik luar negeri bebas aktif yang menghendaki pembinaan hubungan baik, bersahabat dan saling menguntungkan dengan semua negara tanpa memandang perbedaan sistem sosial, politik dan ekonomi.

Meskipun demikian, dalam praktek perubahan orientasi domestik itu sedikit banyak mempengaruhi juga sekurang-kurangnya hubungan Indonesia dengan dunia internasional walaupun tidak mempengaruhi pelaksanaan politik luar negerinya secara sadar. Pengaruh yang paling menyolok adalah pada hubungan Indonesia dengan RRC, yang sejak tahun 1967 dibekukan hingga sekarang, suatu pembalikan 180 derajat dari hubungan yang paling erat sebelumnya. Di mata pemerintah dan masyarakat Indonesia, RRC telah melakukan campur-tangan langsung dalam masalah internal Indonesia. Ulah RRC itu tidak saja dinilai sebagai campur-tangan asing, tetapi lebih dari itu sebagai campur-tangan negara komunis membantu kaum komunis Indonesia dalam pemberontakan Gestapu/PKI.

Mengingat berkembangnya konflik Cina-Soviet, logisnya pembekuan hubungan diplomatik Indonesia dengan RRC dapat mendorong perbaikan hubungan Indonesia-Soviet, yang sejak mendekatnya Indonesia kepada RRC telah memburuk. Tetapi bukan itulah yang terjadi. Hancurnya kaum komunis di Indonesia karena kegagalan Gestapu/PKI dan perubahan orientasi politik Indonesia juga memperburuk lagi hubungan Indonesia-Soviet. Mungkin dapat dikatakan bahwa perasaan anti-komunis di Indonesia semenjak pemberontakan Gestapu/PKI pada waktu itu bukan merupakan iklim yang baik bagi pembinaan hubungan dengan negara-negara komunis pada umumnya.

Sebaliknya, justru perubahan orientasi politik Indonesia itulah yang telah memungkinkan atau malahan mendorong Indonesia untuk lebih dekat berhubungan dan bekerjasama dengan negara-negara tetangganya yang anti-komunis dan pro-Barat. Kalau di dalam negeri Indonesia mendadak sontak menjadi anti-komunis, dalam politik luar negerinya Indonesia telah meninggalkan "persekutuannya" dengan blok komunis, mula-mula Soviet, kemudian Cina. Memang ini tidak berarti bahwa Indonesia dengan demikian telah meninggalkan prinsip bebas-aktif dan sesudah itu menjalin "persekutuan" dengan blok Barat. Tetapi bukan saja karena pertimbangan-pertimbangan pragmatis melainkan mungkin juga karena perubahan orientasi politik tadi, kemudian Indonesia menjalin hubungan dan kerjasama yang lebih dekat dengan Barat. Kebutuhan-kebutuhan Indonesia yang mendesak karena kesulitan ekonomi yang parah, terutama kebutuhan akan modal, penanggulangan pembayaran hutang-hutang, dan bentuk-bentuk bantuan ekonomi lainnya, memang mendapatkan tanggapan yang positif dari Barat, mungkin pula antara lain karena perubahan orientasi politik tadi pada pihak Indonesia.

Pendekatan dengan negara-negara tetangga oleh Indonesia dimulai dengan

menghentikan politik konfrontasi terhadap Malaysia, satu langkah pertama yang paling penting dalam bidang luar negeri yang diambil oleh pemerintahan Orde Baru. Mengakhiri konfrontasi itu adalah perwujudan yang nyata dari kehendak Indonesia untuk menjalin hubungan bertetangga yang baik. Tetapi mungkin lebih penting lagi bersamaan dengan itu adalah kesediaan Indonesia untuk berhimpun dengan negara-negara tetangganya dalam kerjasama regional ASEAN. Bagi Indonesia keikutsertaannya dalam ASEAN itu boleh dikatakan merupakan pengukuhan atas komitmennya pada politik bertetangga baik itu. Bagi Indonesia langkah ini sangat penting mengingat keengganannya untuk ikutserta dalam segala bentuk kerjasama regional di Asia Tenggara yang pernah diusahakan hingga saat itu terutama oleh negara-negara di kawasan ini yang anti-komunis dan bersekutu dengan Barat sejak Konperensi Baguio atas prakarsa Filipina tahun 1950, SEATO, dan ASA (Association of Southeast Asia yang beranggotakan Malaysia, Filipina dan Muangthai). Satu perkecualian adalah Maphilindo yang dibentuk terutama sebagai akibat konflik sekitar pembentukan Federasi Malaysia dan justru untuk mengatasi konflik itu, tetapi gagal dan habislah riwayatnya sesudah itu.

Bagi negara-negara tetangga, keterikatan Indonesia pada politik bertetangga baik yang dikukuhkan oleh partisipasinya dalam kerjasama ASEAN itu mempunyai arti politik-keamanan yang sangat penting. Ini berlaku terutama bagi Malaysia, Singapura, dan kemudian juga Brunei, yang di masa lampau telah menjadi sasaran politik konfrontasi Indonesia yang dapat dilihatnya sebagai manifestasi ambisi ekspansionis. Keikutsertaan Indonesia dalam kerjasama ASEAN akan lebih menjamin negara-negara tetangganya terhadap kemungkinan ancaman seperti itu. Kalaupun tidak segera dan tidak seluruhnya, sekurang-kurangnya lambat-laun negara-negara itu akan dapat mengatasi kecurigaan atau bahkan ketakutan bahwa pada satu saat Indonesia akan dapat menjadi sumber ancaman lagi bagi keamanan nasionalnya. Arti keamanan ini sebenarnya timbal-balik, tidak saja bagi negara-negara tetangga tetapi juga bagi Indonesia sendiri dan bahkan kawasan Asia Tenggara umumnya. Ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian lain.

Bagi Indonesia sendiri, seandainya ia mempunyai aspirasi sebagai negara yang terbesar di kawasan ini untuk berpengaruh dan memainkan peranan sesuai dengan kedudukan itu tanpa ambisi-ambisi ekspansionis, keikutsertaannya dalam kerjasama regional ASEAN mungkin, secara implisit, akan memberinya suatu kedudukan *primus inter pares* di antara negara-negara dalam kawasan ini. Ini akan merupakan salah satu imbalan bagi apa yang dapat disebut sebagai proses "domestikasi" Indonesia oleh keikutsertaannya dalam ASEAN, yaitu bahwa dalam ASEAN Indonesia sebenarnya dapat diharapkan menjadi "jinak" dan tidak bersifat "mengancam" di mata negara-negara tetangganya.

KERJASAMA POLITIK

Masalah-masalah yang termasuk dalam pengertian bidang "politik" memang tidak selalu mudah dibatasi. Tetapi tanpa maksud untuk menghindari kesulitan itu, tampaknya tidak terlalu relevan di sini kita bergumul dengan masalah definisi. Untuk keperluan pembahasan ini cukuplah dikatakan bahwa hubungan dan interaksi antar-negara adalah inti atau hakikat dari apa yang kita kenal sebagai politik internasional. Kerjasama sebagai bentuk hubungan dan interaksi antar-negara adalah hasil suatu keputusan politik dan merupakan manifestasi kemauan politik negara-negara sebagai aktor-aktor utama dalam politik internasional yang masing-masing dalam dirinya merupakan satuan politik yang merdeka dan berdaulat. Sebab itu apa pun sebutannya, hubungan dan kerjasama antar-negara pada dasarnya selalu bersifat politik. Bidang-bidang kerjasama dapat dibeda-bedakan seperti ekonomi, industri, teknik, pendidikan, sosial-budaya, dan sebagainya, tetapi tidak pernah samasekali bebas atau terpisahkan dari segi politik.

Dalam hubungan ini menarik untuk dicatat bahwa sekalipun ASEAN memberi kesan sebagai kerjasama regional dalam bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, pendidikan, dan lain sebagainya, yang sepintas lalu serba bersifat "non-politik" seperti tercermin dalam uraian maksud dan tujuannya, Deklarasi Bangkok itu sendiri ditandatangani oleh para menteri luar negeri dan sidang para menteri luar negeri merupakan forum utama sejak permulaan berdirinya. Pertemuan-pertemuan para menteri ekonomi dan sebangsanya menyusul kemudian dalam perkembangan ASEAN.

Dalam pada itu secara tidak resmi kerjasama dalam bidang politik terus berkembang. Pertemuan khusus atau tidak resmi sering dilakukan oleh menteri-menteri luar negeri ASEAN di luar acara pertemuan resmi tahunan di antara mereka. Dalam pertemuan-pertemuan semacam itu kabarnya dibicarakan dalam bentuk konsultasi apa yang lazimnya disebut sebagai masalah-masalah politik. Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN dan pernyataan para Menteri Luar Negeri ASEAN 1973 menanggapi Perjanjian Paris tentang Vietnam adalah hasil pertemuan-pertemuan semacam itu.

Bahwa kerjasama dalam bidang-bidang politik di antara negara-negara anggota ASEAN selama itu tidak pernah disebut-sebut, bahkan tampaknya sengaja dihindari, dan hanya dilakukan dalam forum-forum "khusus" dan "informal" mungkin karena masalah-masalah politik dianggap peka yang mudah menimbulkan salah sangka dan salah paham. Kebetulan ASEAN beranggotakan negara-negara yang non atau bahkan anti-komunis. Mungkin sekali dikhawatirkan bahwa ASEAN dapat dicurigai sebagai persekongkolan terhadap kekuatan-kekuatan komunis di Indocina, pada saat Perang Vietnam masih diliputi oleh ketidakpastian tentang akhir dan hasilnya. Lagipula, perbedaan dalam orientasi politik luar negeri negara-negara anggota ASEAN

mungkin dikhawatirkan lebih bersifat memecah daripada mempersatukan jika dipaksakan kerjasama dalam bidang politik.

Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali tahun 1976 merupakan titik-balik. Deklarasi Kerukunan ASEAN yang dihasilkannya menyatakan tekad negara-negara anggota untuk mengkonsolidasikan dan memperluas kerjasama termasuk kerjasama dalam bidang politik yang untuk pertama kalinya disebut secara eksplisit. Lebih dari itu, bagian pertama program aksi yang digariskannya adalah program kerjasama dalam bidang politik.

Memang sejauh ini kerjasama politik negara-negara ASEAN terutama telah didorong oleh perkembangan-perkembangan eksternal atau merupakan reaksi terhadap perkembangan-perkembangan itu. Deklarasi Kuala Lumpur tentang ZOPFAN, yang pada mulanya adalah gagasan Malaysia tentang netralisasi Asia Tenggara, terutama didorong oleh niat Pemerintah Buruh Inggris di bawah PM Harold Wilson untuk menarik pasukan-pasukannya dari sebelah timur Terusan Suez setelah tahun 1971 dan mungkin sebagian lain oleh diumumkannya Doktrin Nixon atau Doktrin Guam tahun 1969 yang hendak mengakhiri kehadiran dan keterlibatan pasukan-pasukan AS di Asia. Gagasan netralisasi Asia Tenggara itu dimaksudkan untuk mencegah agar "kekosongan" akibat penarikan pasukan-pasukan Inggris dan AS itu akan menarik negara besar lainnya (Uni Soviet) untuk mengisi atau menggantikannya. Pernyataan tentang Indocina, seperti telah disinggung di atas, jelas menanggapi prospek penyelesaian Perang Vietnam yang diawali oleh Perjanjian Paris Januari 1973. Demikian pula Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali mungkin sebagian juga didorong atau sekurang-kurangnya bertambah urgensinya oleh akhir Perang Vietnam tahun sebelumnya. Akhirnya yang paling menonjol hingga kini adalah kerjasama politik ASEAN dalam menghadapi masalah Kampuchea yang akan dibahas lebih lanjut di bagian lain.

Tetapi hal itu tidak harus berarti suatu kelemahan semata-mata. ASEAN sebagai suatu kelompok mungkin memang belum mampu mengambil prakarsa-prakarsa atau keputusan-keputusan yang mempunyai pengaruh berarti atas perkembangan internasional. Tetapi *response* terhadap tantangan-tantangan eksternal juga mengandung unsur-unsur positif yang dapat membantu memperkuat kerjasama regional ASEAN. Tantangan-tantangan eksternal dapat mendorong dilakukannya saling konsultasi dalam ASEAN pada berbagai tingkatan. Dengan demikian dapat berkembanglah kecenderungan ke arah semakin terlembagakannya interaksi dan komunikasi yang teratur, intensif dan terus-menerus di antara negara-negara anggota ASEAN. Ini dapat menghasilkan sikap dan pandangan bersama yang pada gilirannya akan membantu memupuk solidaritas seperti dikehendaki oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN melalui program aksinya dalam bidang politik, antara lain, untuk "memperkuat solidaritas politik dengan mengusahakan keselarasan pandangan-pandangan, koordinasi posisi dan, di mana mungkin dan dikehendaki, mengambil langkah-langkah bersama."

Di samping itu, berkembangnya sikap dan pandangan bersama sekurang-kurangnya dalam beberapa masalah penting yang menyangkut kepentingan bersama, sekaligus dapat berarti kemampuan negara-negara anggota ASEAN untuk mengatasi perbedaan-perbedaan dan mungkin bahkan konflik-konflik, riil maupun potensial, di antara mereka. Ini adalah juga suatu tujuan yang hendak dicapai melalui program aksi dalam bidang politik yang digariskan oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN, yaitu "penyelesaian perselisihan intra-regional melalui jalan damai secepat mungkin." Aspek ini lebih lanjut mempunyai arti keamanan maupun implikasi ekonomi seperti akan dibicarakan kemudian.

ASPEK KEAMANAN

Seperti telah disinggung di atas, ASEAN didirikan tidak saja dengan latar belakang politik tetapi juga latar belakang keamanan pada waktu itu yang ditandai oleh situasi konflik antar-negara. Situasi konflik ini menyangkut hubungan antara Malaysia dan Singapura setelah Singapura keluar dari federasi Malaysia tahun 1965; ketegangan antara Malaysia dan Muangthai karena insiden-insiden sekitar perbatasan antara kedua negara; perselisihan antara Malaysia dan Filipina tentang Sabah yang memuncak setelah pembentukan federasi Malaysia; dan yang paling menyolok adalah konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia. Oleh sebab itu boleh dikatakan bahwa masing-masing negara anggota ASEAN itu telah berhimpun dengan motivasi utama pertimbangan politik dan keamanan mereka sendiri-sendiri. Tetapi semuanya mempunyai keinginan yang sama, yaitu menghindari atau mengatasi konflik-konflik di antara mereka itu dengan membina hubungan bertetangga baik satu sama lain untuk menciptakan dan memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan ini bebas dari campur-tangan luar. Mereka semuanya mempunyai kepentingan yang sama yaitu keamanan nasional, dan berkaitan dengan itu keamanan kawasan Asia Tenggara dari campur-tangan luar karena adanya situasi konflik tadi.

Pertimbangan keamanan nasional dan regional ini dengan jelas tercermin dalam Deklarasi Bangkok, yang menyatakan dalam pertimbangannya bahwa negara-negara Asia Tenggara "bertekad menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam setiap bentuk atau manifestasinya untuk memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat-rakyat mereka." Keprihatinan akan kemungkinan campur-tangan luar yang akan mengancam keamanan mereka inilah yang tampaknya menjadi latar belakang pernyataan dalam deklarasi itu bahwa "semua basis-basis asing adalah sementara dan akan berlangsung hanya dengan persetujuan yang jelas dari negara-negara yang bersangkutan dan tidak dimaksudkan untuk dipergunakan secara langsung ataupun tidak langsung untuk merongrong kemerdekaan dan kebebasan negara-negara di

kawasan ini atau merugikan proses yang teratur dari pembangunan nasional mereka.”

Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN merupakan pernyataan atau pencerminan dari gagasan yang sama. Mengulangi komitmen mereka pada asas yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok itu dan ”mengakui hak setiap negara, besar atau kecil, untuk melangsungkan eksistensinya bebas dari campur-tangan luar dalam masalah-masalah internalnya karena campur-tangan ini akan mengganggu kebebasan, kemerdekaan dan integritasnya,” Deklarasi Kuala Lumpur itu menyatakan bahwa negara-negara anggota ASEAN ”bertekad melakukan usaha-usaha awal yang perlu untuk memperoleh pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai Zona Damai, Bebas dan Netral, bebas dari setiap bentuk atau campur-tangan oleh negara-negara luar.” Dan bahwa asas seperti itu dikukuhkan lagi dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN maupun Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara yang ditandatangani oleh Pertemuan Puncak Bali menunjukkan keprihatinan yang besar dari negara-negara ASEAN akan bahaya campur-tangan dari luar.

Keprihatinan seperti itu mudah dimengerti mengingat pengalaman negara-negara di kawasan ini. Konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia adalah suatu konflik antar-negara yang telah mengundang meningkatnya kehadiran dan peranan negara-negara besar dalam kawasan. Konflik itu telah memberikan kesempatan atau alasan bagi campur-tangan negara besar baik secara langsung maupun tidak langsung. Jelas bahwa situasi konflik, bukan saja dalam pengertian konflik intra-regional tetapi juga dalam arti ketegangan antara kekuatan-kekuatan politik di dalam negeri Indonesia yang tidak terlepas pula dari konflik intra-regional itulah yang telah memungkinkan keterlibatan RRC dalam kejadian-kejadian di Indonesia sekitar meletusnya peristiwa Gestapu/PKI.

Lagipula, kendati berakhirnya permusuhan antara Indonesia dan Malaysia, yang berarti pula berakhirnya campur-tangan luar, suatu konflik lain (konflik internal atau intra-regional tergantung pada cara orang memandangnya), yaitu Perang Vietnam, yang pada waktu itu tengah mencapai tahap eskalasinya, juga telah mengundang campur-tangan negara-negara besar. Berlarut dan meningkatnya permusuhan di Vietnam jelas sebagian merupakan akibat keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar yang saling bermusuhan, sehingga peperangan di Vietnam sebagian juga merupakan proyeksi antagonisme antara negara-negara besar itu sendiri. Dan menilik kemungkinan berlanjutnya antagonisme antara negara-negara besar itu dan dekatnya negara-negara ASEAN dengan Vietnam yang juga merupakan bagian kawasan Asia Tenggara, tidak sulit memahami keprihatinan ASEAN akan berlanjutnya keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar dalam konflik itu karena kekhawatiran akan kemungkinan eskalasi ke arah konfron-

tasi antar-negara besar dan keterlibatan dalam konfrontasi semacam itu.

Berdasarkan persepsi tentang ancaman luar seperti itulah, yaitu campur-tangan luar dan keterlibatan dalam suatu konflik dan persaingan antar-negara besar, gagasan tentang ZOPFAN telah dikembangkan. Tetapi jelas dari uraian di atas bahwa campur-tangan luar dan bahaya keterlibatan dalam suatu persaingan dan konflik antar-negara besar dapat disebabkan atau dipermudah oleh konflik internal dan intra-regional. Oleh sebab itu dimensi domestik yang melandasi konsep ZOPFAN adalah stabilitas dalam negeri dan regional, yang seperti dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok menjadi tanggungjawab utama negara-negara anggota ASEAN sendiri. Tentang hal ini Deklarasi Kerukunan ASEAN menyatakan antara lain:

Kerjasama ASEAN akan memperhitungkan, antara lain, asas-asas berikut untuk mencapai stabilitas politik: (1) Stabilitas masing-masing negara anggota dan kawasan ASEAN merupakan sumbangan yang hakiki pada perdamaian dan keamanan internasional. Masing-masing negara anggota berketetapan untuk *melenyapkan ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh subversi terhadap stabilitasnya, sehingga dengan demikian memperkuat ketahanan nasional dan ASEAN*; (2) Negara-negara anggota, sendiri-sendiri dan bersama-sama, akan mengambil langkah-langkah aktif bagi pembentukan secara dini Zona Damai, Bebas dan Netral ...; (6) Negara-negara anggota, dalam semangat solidaritas ASEAN, akan *mempergunakan semata-mata proses-proses damai dalam pemecahan perbedaan-perbedaan intra-regional*. (7) Negara-negara anggota akan berusaha, sendiri-sendiri dan bersama-sama, untuk menciptakan kondisi-kondisi yang menunjang *pembinaan kerjasama secara damai di antara bangsa-bangsa Asia Tenggara* atas dasar saling menghormati dan saling menguntungkan; (8) Negara-negara anggota akan dengan giat mengembangkan kesadaran akan identitas regional dan melakukan segala upaya untuk menciptakan suatu masyarakat ASEAN yang kuat, yang dihormati oleh semua dan menghormati semua bangsa atas dasar hubungan yang saling menguntungkan, dan sesuai dengan asas-asas menentukan nasib sendiri, persamaan kedaulatan dan tanpa campur-tangan dalam masalah-masalah internal bangsa-bangsa. [huruf miring oleh penulis.]

Di sini jelas kita dapat melihat masalah persepsi negara-negara anggota ASEAN tentang ancaman. *Pertama*, satu-satunya persepsi bersama antara negara-negara anggota ASEAN tentang ancaman internal adalah persepsi tentang ancaman subversi, apa pun latar-belakang dan motivasinya. *Kedua*, satu-satunya persepsi bersama tentang ancaman dari luar adalah ancaman campur-tangan luar dan bahaya keterlibatan dalam persaingan dan konflik antar-negara besar. Dapat diduga bahwa mungkin saja masih terdapat perbedaan-perbedaan dalam persepsi tentang bentuk-bentuk ancaman dari luar di antara negara-negara anggota ASEAN di samping kedua persepsi bersama tadi. Ini menjelaskan mengapa beberapa negara anggota masih mempunyai ikatan per-ekonomian dengan negara-negara besar.

Tiadaanya persepsi bersama tentang bentuk-bentuk ancaman tertentu, terutama yang bersifat eksternal, mungkin merupakan salah satu sebab mengapa ASEAN hingga sekarang tidak membina kerjasama multilateral dalam rangka ASEAN untuk bidang keamanan dan pertahanan. Tidak pula terdapat tanda-tanda atau keinginan bahwa ASEAN akan berkembang menjadi suatu kerjasama regional yang demikian. Sebab lain mungkin adalah bahwa kerjasama

seperti itu, terutama kalau melibatkan sesuatu negara besar, akan bertentangan dengan cita-cita ASEAN yang fundamental akan kemerdekaan, kebangsaan, percaya diri-sendiri, dan penolakan atas campur-tangan luar. Lagipula, bentuk kerjasama semacam itu dalam bidang keamanan akan menimbulkan atau memperkuat kecurigaan bahwa ASEAN mungkin akan menggantikan SEATO. Bukan saja kecurigaan itu tidak benar, tetapi kerjasama regional seperti itu akan menghilangkan arti cita-cita ZOPFAN.

Meskipun demikian kerjasama dalam bidang keamanan terus dibina di antara negara-negara anggota ASEAN atas dasar bilateral. Ini telah pula dikuatkan oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN yang menyatakan bahwa bentuk kerjasama seperti itu akan diteruskan "atas dasar non-ASEAN antara negara-negara anggota dalam masalah-masalah keamanan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan timbal-balik mereka." Dengan demikian dapat diharapkan akan terjalinnya jaringan yang semakin kompleks dari kerjasama bilateral dalam bidang keamanan antara negara-negara anggota ASEAN di masa mendatang.

Dari segi politik dan keamanan dalam pengertian yang dibahas dalam tulisan ini, dapat dikatakan bahwa ASEAN telah mencapai keberhasilan. Kerjasama dalam bidang politik dalam bentuk konsultasi-konsultasi yang semakin teratur dan intensif di antara negara-negara anggota pada berbagai tingkatan tentang masalah-masalah regional dan internasional yang menjadi perhatian dan kepentingan bersama telah dapat membantu terbinanya saling pengertian yang lebih baik dan rasa persatuan serta solidaritas yang semakin kuat. Dalam beberapa hal, seperti khususnya dalam masalah Kampuchea, sampai taraf tertentu telah dapat dikembangkan dan dipertahankan pandangan dan posisi bersama. Yang mungkin lebih penting lagi ialah bahwa dalam proses itu negara-negara anggota telah cenderung, sekurang-kurangnya untuk sementara, "membekukan" permasalahan di antara mereka sendiri. Ini semua tentu akan dapat membantu mengurangi ekspektasi akan timbulnya konflik di antara mereka dan membantu pelaksanaan prinsip tidak digunakannya kekerasan atau ancaman kekerasan dalam usaha memecahkan sesuatu konflik seperti dinyatakan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN dan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara. Dengan kata lain kerjasama dalam bidang politik telah menumbuhkan kecenderungan ke arah terbentuknya apa yang dalam hubungan internasional dikenal sebagai "masyarakat yang berkeamanan" (*security community*). Ini sesuai dengan pernyataan Deklarasi Bangkok yang mencita-citakan terbentuknya suatu "masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai," atau yang disebut dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN sebagai suatu "masyarakat ASEAN yang kuat."

Berkurangnya atau bahkan tiadanya campur-tangan luar dalam kawasan Asia Tenggara, sekurang-kurangnya sepanjang hal itu menyangkut negara-

negara dan kawasan ASEAN, kiranya dapat dijelaskan oleh berkurangnya atau tiadanya konflik domestik ataupun intra-regional yang serius terutama dalam bentuk pertikaian senjata sejak berdirinya ASEAN. Dalam pengertian ini ASEAN telah merupakan suatu faktor penting dalam menciptakan stabilitas, perdamaian dan keamanan bagi negara-negara anggota ASEAN.

Dalam kaitan ini perlu dicatat bahwa meskipun kerjasama intra-regional ASEAN dalam bidang ekonomi belum banyak mencapai kemajuan, keberhasilan ASEAN dalam bidang kerjasama politik dan keamanan dalam pengertian yang lebih luas telah membantu menciptakan iklim yang menguntungkan bagi kegiatan ekonomi negara-negara anggotanya, walaupun kegiatan ekonomi itu lebih banyak didasarkan atas hubungan bilateral antara masing-masing negara anggota di satu pihak dan negara-negara di luar kawasan di lain pihak, terutama AS, Jepang, dan Eropa Barat. Di samping itu, tanpa ASEAN dan keberhasilannya dalam bidang-bidang ini, dapat dibayangkan bahwa karena kecurigaan atau bahkan ketakutan akan intensi-intensi agresif dan ekspansionis negara-negara tetangganya, terutama Indonesia sebagai negara terbesar di kawasan ini dan mengingat pengalaman masa lalu, negara-negara dalam kawasan ini akan melakukan realokasi anggaran lebih besar bagi kepentingan pertahanan dan keamanan serta mungkin sekali akan mengundang peranan negara besar untuk menghadapi kemungkinan ancaman agresi dan ekspansionisme itu. Ini tidak saja akan mempunyai pengaruh yang negatif atas pembangunan ekonomi tetapi juga akan mengundang ketegangan dan perlombaan senjata di kawasan dan memperbesar kemungkinan campur-tangan luar dan keterlibatan kawasan ini dalam pertikaian negara besar. Adanya ASEAN dengan demikian juga berarti tersedianya sumber-sumber yang lebih besar untuk pembangunan ekonomi.

ASEAN DAN KONFLIK KAMPUCHEA

Di atas telah diterangkan bahwa kurangnya kemajuan dalam kerjasama ekonomi intra-ASEAN sebenarnya telah dikompensir oleh arti ekonomis dari keberhasilan dalam bidang politik dan keamanan yang pada dasarnya lebih penting dan merupakan ciri utama kerjasama regional ASEAN. Tetapi ini tidak berarti bahwa kerjasama ekonomi tidak penting. Sebaliknya, jika aspek politik dan keamanan mempunyai arti ekonomis yang penting, kerjasama ekonomi penting pula untuk mendukung kerjasama regional ASEAN sebagai keseluruhan. Berbeda dari keberhasilan dalam bidang politik dan keamanan yang lebih bersifat *intangibile* (tidak nyata secara lahiriah), keberhasilan atau kegagalan dalam bidang ekonomi lebih mudah diukur secara kuantitatif dan lebih mudah dirasakan. Oleh sebab itu kerjasama dalam bidang ekonomi perlu untuk mengisi kerjasama regional secara keseluruhan demi *viability* (kemampuan untuk mempertahankan hidup) ASEAN.

Segi ini menjadi lebih penting lagi justru karena arti politik dan keamanan kerjasama ASEAN bersifat intangible dan oleh karena itu sering dalam beberapa hal keberhasilan itu bersifat terbatas (*limited, qualified success*), atau bercampur (*mixed*). Ini berarti bahwa apa yang dilihat sebagai keberhasilan juga mengandung dan bahkan dapat dilihat sebagai kegagalan. Contoh yang menonjol dalam hal ini adalah kerjasama ASEAN dalam menghadapi krisis di Kampuchea. Jika kita berharap bahwa ASEAN akan mampu memecahkan masalah Kampuchea, suatu harapan yang tidak realistis, maka kerjasama ASEAN dalam bidang itu, dalam bidang politik, telah menemui kegagalan. Frustrasi yang mungkin ditimbulkan oleh ketidakberhasilan dalam bidang ini, sementara kerjasama ekonomi intra-ASEAN tidak menunjukkan hasil yang diharapkan, dapat membuat orang mempertanyakan arti dan relevansi kerjasama regional ASEAN itu sendiri bagi kepentingan negara-negara anggotanya maupun bagi kawasan Asia Tenggara ini secara keseluruhan di masa depan. Sikap seperti ini kelihatan mencerminkan pemahaman yang sempit, kurang lengkap dan tepat tentang hakikat kerjasama regional ASEAN yang dapat menimbulkan harapan-harapan yang tidak realistis. Untuk menghindari penilaian semacam itu kita perlu melihat masalah Kampuchea, terutama dalam kaitannya dengan ASEAN, dalam proporsinya yang tepat.

Secara keseluruhan sebenarnya ASEAN tidak secara langsung terlibat dalam konflik di Kampuchea. Tetapi karena salah satu anggotanya, yaitu Muangthai, merasa menghadapi ancaman langsung dari Vietnam oleh karena pendudukannya atas Kampuchea, dan oleh karena itu menggambarkan dirinya sebagai "negara garis depan" (*frontline state*), ASEAN telah mengambil sikap yang pada dasarnya dilandasi oleh simpatinya pada Muangthai. Apa persisnya bentuk "ancaman Vietnam" dalam persepsi Muangthai, dan apa latar-belakangnya di sini tidak perlu kita kupas lebih jauh. Tetapi jelas bahwa tidak semua negara anggota ASEAN mempunyai persepsi yang sama tentang "ancaman Vietnam" ini ataupun tentang bentuk-bentuk ancaman luar yang lain seperti telah dikemukakan di atas. Meskipun demikian mungkin terutama karena keinginan untuk memelihara persatuan dan solidaritas ASEAN, sikap dan posisi ASEAN secara keseluruhan dalam masalah konflik Kampuchea ini banyak ditentukan oleh sikap dan posisi Muangthai.

Ini tidak berarti bahwa terlepas dari faktor Muangthai ASEAN seharusnya tidak mengambil posisi dan tidak peduli terhadap konflik Kampuchea, yang merupakan konflik domestik maupun intra-regional dalam kawasan Asia Tenggara, yang wajar secara langsung menjadi perhatian dan keprihatinan serta menyangkut kepentingan negara-negara ASEAN secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sebagai bagian integral kawasan ini. Apa pun alasan dan pertimbangan Vietnam untuk menyerbu dan menduduki Kampuchea, penggunaan kekerasan dalam usaha menyelesaikan pertikaian antara negara bertentangan dengan prinsip dan cita-cita regionalisme ASEAN. Begitu pula, kenyataan bahwa konflik Kampuchea itu telah mengundang campur-tangan

luar, terutama negara-negara besar, langsung maupun tidak langsung, juga bertentangan dengan cita-cita yang didambakan melalui regionalisme ASEAN yang telah dimanifestasikan dalam gagasan ZOPFAN, karena ide ini dimaksudkan untuk seluruh kawasan Asia Tenggara termasuk Indonesia dan tidak terbatas pada ASEAN semata-mata.

Oleh sebab itu upaya-upaya ASEAN selama ini melalui berbagai jalan seperti dukungannya pada CGDK dan pemanfaatan forum internasional khususnya PBB untuk mendapatkan suatu "penyelesaian politik" atas masalah Kampuchea sebenarnya sesuai dengan prinsip-prinsip dan cita-cita regionalisme ASEAN. Sayangnya cara ini memang tidak secara konsisten benar dilaksanakan, karena ASEAN juga mendukung apa yang dinamakan gerakan-gerakan atau kekuatan-kekuatan perlawanan anti-Vietnam yang melakukan perjuangan bersenjata. Begitu pula pengertian "penyelesaian politik" itu tidak pernah diberi pengertian yang jelas, sekurang-kurangnya dari apa yang pernah diungkapkan secara terbuka. Tuntutan-tuntutan ASEAN pada Vietnam yang terkandung dalam posisi bersama ASEAN lebih bersifat etis dan legalistik atas dasar moral dan hukum internasional. Dan jika "penyelesaian politik" dapat diartikan sebagai suatu penyelesaian yang dihasilkan oleh suatu kompromi, maka hingga kini belum tampak tanda-tanda pada pihak mana pun akan adanya kesediaan yang mendasar untuk mendekati suatu kompromi. Mudah-mudahan apa saja yang sering disebut sebagai "kemajuan," meskipun baru menyangkut masalah format dan prosedur perundingan atau segi-segi lain yang kelihatannya bersifat perifer dan tidak fundamental, memang benar-benar suatu bagian dari proses yang panjang menuju tercapainya suatu kompromi yang merupakan hakikat suatu penyelesaian politik.

Tetapi dalam arti terbatas kebijakan ASEAN dalam masalah konflik Kampuchea telah mencapai keberhasilan. ASEAN telah berhasil membantu menarik perhatian internasional pada masalah Kampuchea sehingga ia tetap menjadi suatu isu internasional yang berkepanjangan. Ini dapat membantu mempertajam dan memperjelas permasalahan dan sebagai tekanan untuk mendorong dunia internasional, terutama pihak-pihak yang bersangkutan atau berkepentingan untuk terus mengusahakan penyelesaiannya. Kebijakan ASEAN juga berhasil mempertahankan kedudukan CGDK di PBB sebagaiimbangan terhadap Vietnam dan rezim Heng Samrin di Phnom Penh sebagai pihak resmi dalam sengketa, meskipun nilai keberhasilan ini mungkin dapat dipersoalkan, tergantung pada nasib akhir CGDK itu sendiri atau urisurnya dalam bentuk dan hakikat penyelesaian yang pada akhirnya tercapai nanti.

Tetapi jika posisi dan kebijakan ASEAN diharapkan dapat menyelesaikan masalah Kampuchea, tentu dapat dikatakan bahwa usaha itu gagal, atau sekurang-kurangnya belum berhasil mencapai tujuannya. Dan tampaknya kecil kemungkinannya bahwa secara sendirian negara-negara kawasan ini, apakah ASEAN, Vietnam dan Kampuchea (siapa pun yang mewakili) dapat

menyelesaikan masalah konflik Kampuchea. Keinginan agar masalah-masalah regional diselesaikan sendiri oleh kawasan atau negara-negara dalam kawasan itu tanpa campur-tangan negara-negara lain di luar kawasan, kelihatannya tidak lebih daripada suatu keinginan atau slogan, sekurang-kurangnya sepanjang hal itu menyangkut masalah Kampuchea, yang telah mengundang campur-tangan luar, terutama negara-negara besar sejak permulaan sekali. Ini berarti bahwa kemungkinan besar penyelesaian atas masalah Kampuchea hanya dapat tercapai jika negara-negara besar memainkan peranannya pula. Bagaimana ini terlaksanakan tidak perlu kita bahas lebih lanjut di sini. Mungkin paling banter yang dapat diusahakan ASEAN pada tahap sekarang adalah dengan posisi dan kebijakan bersama itu, yang mungkin telah mencapai batas maksimalnya, terus membantu mendorong semua pihak untuk semakin mendekati sesuatu kompromi sehingga pada akhirnya tercapai suatu penyelesaian politik yang dapat diterima oleh semua.

Yang lebih relevan bagi pembahasan di sini adalah arti masalah Kampuchea itu bagi kerjasama regional ASEAN selama ini dan pelajaran yang penting bagi masa depannya. Di satu pihak konflik Kampuchea, sebagai tantangan dari luar, telah membantu memperkuat persatuan dan solidaritas ASEAN yang tercerminkan dalam posisi dan kebijakan bersama. Tetapi di lain pihak, persatuan dan solidaritas ini juga telah membunyikan atau menutupi perbedaan-perbedaan yang mendasar dalam pandangan strategik seperti yang menyangkut persepsi tentang ancaman luar terhadap keamanan nasional dan regional. Perbedaan-perbedaan ini pula yang menjelaskan perbedaan sikap terhadap Vietnam dan berbagai negara besar. Perbedaan-perbedaan ini seringkali muncul di permukaan bilamana ASEAN hendak melangkah lebih jauh lagi dari posisi bersamanya menghadapi konflik Kampuchea. Ini sering menimbulkan suasana yang kikuk dalam hubungan antar-negara anggota ASEAN. Kekalutan yang terjadi belum lama berselang setelah dicapainya apa yang disebut "kesepakatan Ho Chi Minh City" antara Menteri Luar Negeri Mochtar dalam kapasitasnya sebagai "interlocutor" antara ASEAN dan Vietnam dalam masalah Kampuchea di satu pihak dan Menteri Luar Negeri Vietnam Nguyen Co Thach di lain pihak merupakan salah satu contoh yang menonjol.

Oleh karena itu selain membantu memperkuat persatuan dan solidaritas ASEAN, pada waktu yang bersamaan konflik Kampuchea juga dapat menjadi isyu yang merupakan faktor pemecah antara negara-negara anggota ASEAN. Atas dasar ini mungkin perlu disadari bahwa keberhasilan kerjasama regional ASEAN di masa depan perlu ditunjang oleh sesuatu yang lebih langgeng tanpa ketergantungan pada dan kepekaan yang berlebihan terhadap tantangan-tantangan dari luar dalam bentuk krisis-krisis. Bahkan ASEAN harus dapat berlangsung terus dan berhasil kendati, bukan oleh karena, tantangan-tantangan luar demikian. Di sinilah perlunya dibina kerjasama intra-ASEAN secara terus-menerus, terutama dalam bidang ekonomi, yang akan dapat

menunjang viabilitas regionalisme ASEAN yang akan menunjang negara-negara anggotanya dalam usahanya untuk mengembangkan, mempertahankan dan terus meningkatkan ketahanan nasional dan regional yang meliputi segala bidang kehidupan. Inilah landasan bagi tercapainya tujuan akhir dan terwujudkannya cita-cita ASEAN yang telah diikrarkan dalam berbagai dókumennya.